

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.06.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

(направленность (профиль))

**НАУЧНО-КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему «Конституционно-правовая стратегия развития инновационной  
экономики»

Аспирант

И.В. Рузанов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Н.А. Боброва

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к представлению научного доклада**

Заведующий кафедрой, д.ю.н., профессор, Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2024

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Управление инновационным процессом и конституционная футурология в Российской Федерации.....	17
1.1 Конституционные императивы регулирования экономики.....	17
1.2 Научно-практические подходы к понятию "инновация".....	33
1.3 Инновационная экономика и правовая стратегия в Российской Федерации .....	59
1.4 Конституционно-правовые риски как элемент правовой стратегии .....	73
Глава 2. Правовые средства достижения целей стратегии инновационного развития	
2.1 Новые элементы правового статуса личности как ответ на конституционно-правовые риски.....	92
2.2 Инновационная деятельность и позитивная дискриминация в экономической сфере .....	114
2.3 Некоторые вопросы организации публичной власти и стратегия инновационного развития .....	143
Заключение .....	167
Список используемой литературы и источников .....	171

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Современный этап развития экономики в России и за рубежом характеризуется качественно новыми признаками, получившими следующие названия: «постиндустриальная экономика», «экономика знаний», «инновационная экономика», «научно-технологическое развитие», «информационная экономика», «антропотехносфера» и др. Можно отметить, что в политических кругах, среди экспертов, да и вообще в обществе наблюдается двойственное отношение к инновациям. С одной стороны, они являются желанной целью: не случайно большинство государств создают программы развития инноваций и щедро их финансируют. С другой стороны, многие инновации, или точнее – их социальные последствия, вызывают большие опасения: так, развитие искусственного интеллекта угрожает десяткам миллионов рабочих мест во всем мире; прорывные генетические разработки ставят сложнейшие этические вопросы; внедрение в повседневную жизнь беспилотных автомобилей чревато далеко идущими последствиями для безопасности жизни в городах.

Данное противоречие, являясь благодатной средой для многих общественных наук, безусловно, требует и конституционно-правового осмысления. При этом, проблема конституционного регулирования экономики (прежде всего, его пределов) и без инновационной составляющей является одной из традиционных для отрасли, при этом до конца не решенной.

Логикой отмеченного противоречия между необходимостью развивать инновации и сдерживать их негативные последствия обусловлена актуальность представленной диссертации. Автор акцентирует внимание на выявлении конституционно-правовых императивов, которые должны

соблюдаться и в условиях развития инновационной экономики, а также на исследовании конституционно-правовых рисков, вызванных развитием и внедрением инноваций.

Несмотря на возможные опасности и угрозы, таящиеся в инновационной экономике, следует осознавать важность ее развития. По существу, инновационность выступает залогом успешного развития государства в XXI в. Не случайно поэтому, что в Указе Президента «О национальных целях развития России до 2030 года» в качестве одного из целевых показателей, характеризующих достижение национальных целей к 2030 году, указано обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования<sup>1</sup>.

Обострение отношений с западными странами, санкции, введенные против России после начала специальной военной операции, еще больше актуализировали задачу самостоятельного обеспечения страны высокотехнологичной продукцией. Так, в феврале-марте 2022 года мы могли убедиться на практике, что буквально за несколько недель крупный западный бизнес может свернуть свое присутствие на российском рынке, оставив россиян без многих ставших привычными благ. В этой связи подлинный суверенитет государства и соблюдение конституционных императивов (таких как обеспечение достойной жизни, ценностей социального государства и др.) невозможны без сильной и развитой инновационной экономики.

Анализ действующих нормативно-правовых актов показывает, что у законодателя отсутствует комплексный подход к инновационной экономике. Принимаемые законы и подзаконные акты имеют характер точечных, не системных мер.

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года // Российская газета. – 2020. – 22 июля. – № 159.

Сложившаяся ситуация дает уникальный шанс науке конституционного права продемонстрировать эффективность своих методов при формировании экономической системы нового типа, а также расширить представления о собственном предмете.

Приведенные обстоятельства указывают на то, что инновационными процессами необходимо управлять, не отдавая все на откуп «невидимой руке рынка». Необходима выработка стратегии развития инновационной экономики. Поскольку стратегия предполагает постановку целей развития и выбор средств их достижения, а важнейшие цели государства закреплены в Конституции, именно конституционное право должно иметь ведущую роль как в практическом формировании стратегии развития инновационной экономики, так и в ее теоретическом изучении и осмыслении. Сказанное обуславливает актуальность представленного исследования для науки и для практики.

**Степень научной разработанности темы.** В юриспруденции и экономике существует ряд направлений, близких к заявленной теме.

Прежде всего, следует отметить, что отечественными учеными разработано научное направление «конституционная экономика», в рамках которого научно обоснована необходимость учитывать конституционные нормы и достижения конституционной науки при принятии экономических решений. Данное научное направление представляют, среди прочих, Г.Н. Андреева, П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, Д.И. Дедов, Е.Н. Дорошенко, А.В. Захаров, В.П. Капыш, А.Н. Костюков, В.И. Крусс, В.И. Лафитский, В.Д. Мазаев, В.А. Мау, Э.В. Талапина, А.Ф. Чупилкина, А.С. Шитов и др.

Близка к названному направлению развитая в западной науке научная школа «экономический анализ права» (law and economic), к которой относятся Д. Бьюкенен, К. Кирхнер, Р. Познер, Д. Стадвелл, Д. Стиглер, Г.-Б. Шефер и др. Данное научное внесло большой вклад в исследование правовых проблем экономики с точки зрения эффективности регулирования.

Нельзя не отметить работы экономистов, без использования которых невозможно полноценное исследование проблем инновационной экономики. Выделяют так называемую институциональную экономику, изучающую влияние институтов государства и общества на экономику. Данная дисциплина является смежной с конституционным правом, т.к. институты являются одним из центральных блоков, изучаемых этой отраслью. Среди зарубежных авторов можно отметить Г. Беккера, Т. Веблена, Р. Коуза, Л. Мизеса, Д. Норта, А. Оноре, А. Пигу, Г. Саймона, О. Уильямсона, Ф. Хайека. В работах данных ученых показано, как сильно институты (то есть то, что изучает конституционная наука) влияют на развитие экономики.

В настоящее время усилиями профессора И.А. Умновой-Конюховой формируется новый межотраслевой институт – конституционное футуристическое право, «синтезирующий футуристическое право и конституционное право, призванное смоделировать систему принципов и норм права, регулирующих отношения по осуществлению конституционной оценки и конституционного прогноза, выработке концепций, стратегий и тактик конституционного развития, созданию процедурных и институциональных механизмов, обеспечивающих действенность конституции и дальнейшие конституционные процессы в заданных векторах»<sup>2</sup>. В контексте представленной диссертации данное научное направление имеет колоссальное значение, поскольку формирует представление о методах и способах конституционного прогнозирования социально-экономических процессов и управления ими.

Кроме того, следует выделить большую группу работ по теории государства и права, истории государства и права, а также конституционному праву, которые дают представление об общих проблемах правового положения личности и организации государственной власти. В диссертации

---

<sup>2</sup> Умнова-Конюхова И.А. Конституционное футуристическое право и конституционная футурология в XXI столетии: монография. – Москва: РУСАЙНС, 2021. – С. 9.

использованы труды С.А. Авакьяна, Ю.А. Акимовой, Е.С. Аничкина, Е.В. Баклановой, Н.А. Бобровой, Н.С. Бондаря, Т.М. Бялкиной, Е.Г. Васильевой, В.А. Виноградова, С.В. Дорохина, О.А. Зениной, В.Д. Зорькина, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, С.В. Кабышева, А.И. Казанника, Ю.В. Капрановой, О.А. Кожевникова, В.В. Комаровой, И.А. Кравца, И.Ю. Крылатовой, В.О. Лучина, В.Д. Мазаева, А.В. Малько, К.М. Маштакова, И.Н. Плотниковой, С.А. Савченко, Т.Я. Хабриевой и др.

Также анализ феномена инновационной экономики немислим без использования исследований из иных научных отраслей – философии, философии права, социологии, истории. Это труды И.Ю. Манаковой, А. Смита, Э. Тоффлера, Ф. Фукуямы, К. Шваба и др.

Опираясь на труды названных авторов, достижения представляемых ими научных школ, автор осмысляет взаимное влияние инновационного процесса и правовой системы, исследует возможные способы влияния на инновационное развитие, а также анализирует векторы развития государственных институтов в условиях инновационной системы.

**Объектом** исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе управления инновационной экономики и формирования стратегии ее развития.

**Предмет** исследования составляют теоретические представления о стратегии экономического развития России, правовых аспектах формирования инновационной экономики.

**Цели и задачи исследования.** Целью данной работы является формирование конституционно-правовых основ стратегии управления экономикой и обществом в условиях инновационного развития.

Для достижения заявленной цели необходимо решить целый ряд задач:

- выявить конституционные ориентиры стратегии управления инновационной экономикой в России, определить ее основные элементы;

- выработать конституционно обоснованное определение инноваций, дать общую характеристику инновационного типа экономики;
- сформулировать конституционные императивы, которые должны быть соблюдены при любом векторе развития экономики в России;
- определить конституционные механизмы моделирования экономического развития;
- провести анализ правового положения личности в условиях инновационной экономики.

**Методологическая база диссертации.** В исследовании использован общенаучный диалектический метод познания. Также применены метод толкования юридических норм, сравнительно-правовой, исторический, системно-структурный, логико-формальный и иные научные методы.

Специфика предмета диссертации требует применения нестандартного методологического инструментария, разрабатываемого школой конституционной экономики, в частности Н.С. Бондарем, Г.А. Гаджиевым, В.Д. Мазаевым и др.<sup>3</sup> – интерпретация конституционных принципов и ценностей с учетом требований социально-экономической эффективности.

Огромное методологическое значение имеют выводы В.Д. Мазаева, изложившего на основе междисциплинарного анализа характеристику мобилизационной экономики как политико-экономического понятия, в котором важны правовые аспекты: расширение правового регулирования рыночных отношений, экстраординарность в применении правовых средств

---

<sup>3</sup> См.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). – М.: ООО «Викор-Медия», 2006. – 224 с.; Он же. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. Москва: Норма: ИНФРА-М. 2011. – 543 с.; Он же. Экономический конституционализм в России / Н.С. Бондарь. М.: Норма, 2017. – 272 с.; Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010. С. 21; Гаджиев Г.А. Цели, предмет и содержание курса «Право и экономика» // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24); Мазаев В.Д. Конституция Российской Федерации 1993 года: свершения, мифы и реалии (на примере экономической модели) // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 21–27; Он же. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex russica. 2021. Т. 74. № 7 (176). С. 15-31.

и др. Он описал противоречивые тенденции: с одной стороны, стремление к достижению общезначимой цели нетрадиционными методами и средствами в неординарных условиях, с другой – существенное ограничение прав и свобод граждан, хозяйствующих субъектов и общественных институтов. Это противоречие должно преодолеваться в рамках конституционно-правовых норм, отражающих самоограничение государства и общества в напряженный политико-экономический период<sup>4</sup>.

Также следует отметить методологию научной школы конституционного футуристического права, заложенной И.А. Умновой-Конюховой. Концептуальные подходы данной школы к анализу правовых и социальных явлений взяты за одну из основ настоящего исследования.

**Нормативную основу диссертации** составляют Конституция Российской Федерации, международные нормативные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, ведомственные акты, акты Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека, а также зарубежные правовые акты.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором сформулирован тезис о диалектическом противоречии инновационной экономики, развитие которой одновременно является и конституционной необходимостью, и фактором, порождающим серьезные угрозы многим конституционным ценностям. Это требует целенаправленного управления инновационной экономикой, выработки стратегии ее развития.

Кроме того, предложено авторское определение инноваций.

Помимо этого, научная новизна представленного исследования выражается в совокупности **положений, выносимых на защиту**:

---

<sup>4</sup> См.: Мазаев В.Д. Российский конституционализм и мобилизационная тенденция в экономике // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 177-197.

1. Инновационная экономика характеризуется, прежде всего, невиданными темпами производства и внедрения принципиально новых продуктов в экономику и социум, что, в свою очередь, может дестабилизировать государство и общество. Данное обстоятельство требует целенаправленного управления инновационной экономикой, формирования стратегии ее развития, которая включает в себя определение целей развития; систематическое прогнозирование сценариев развития и выявление конституционных рисков развития инноваций; выработку правовых средств и способов достижения целей, закрепленных в Конституции.

2. Цели стратегии формирования инновационной экономики России зафиксированы в Конституции и в конечном счете сводятся к необходимости обеспечения страны и граждан инновациями при одновременном сохранении достигнутого уровня правовых гарантий личности, закрепленных в Конституции (прежде всего, в Главе 2 Конституции).

3. Прогнозирование должно основываться в первую очередь на анализе конституционных рисков, порождаемых соответствующей сферой инновационной экономики. Причем осуществляться этот анализ должен в разрезе каждой из основ конституционного строя (например, как развитие искусственного интеллекта повлияет на демократию, права человека и др.). В России одной из форм управления экономикой в соответствии с законодательством является прогнозирование, однако анализ нормативных актов показывает, что в них отсутствует раздел о перспективах развития инноваций в соответствующей области и их потенциальном влиянии на конституционно значимые ценности и интересы. В силу отмеченной специфики инновационной экономики целесообразно закрепить нормативное требование включения в состав прогноза социально-экономического развития страны в той или иной сфере такого раздела.

4. Управление инновационным процессом должно осуществляться на базе методологии конституционной футурологии. В практическом плане это

означает, что, прогнозируя направление развития инноваций, государство должно выявить конституционные императивы, которые ни в коем случае не могут быть нарушены при любом векторе развития экономики. Таковыми выступают институт конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также нормы конституционного публичного порядка, устанавливающие, в частности, допустимые пределы ограничения прав и свобод.

5. Набор правовых средств достижения целей стратегии развития инновационной экономики варьируется и зависит от прогноза развития тех или иных инноваций. В тех случаях, когда он показывает, что в результате развития будут затронуты те или иные значимые конституционные ценности и интересы (например, в результате инновационной технологии произойдет сокращение количества рабочих мест), государство должно заранее предусматривать меры компенсационного характера, отвечающие принципу соразмерности и пропорциональности, что на практике означает невозможность умаления существа прав субъектов инновационного процесса, а также конституционных ценностей, зафиксированных в статье 75.1 Конституции.

6. Одним из правовых средств достижения целей стратегии инновационного развития является увеличение форм непосредственного народовластия. В частности, для регулирования экономики и инноваций значимыми являются такие формы как институт оценки регулирующего воздействия со стороны Общественной палаты РФ, а также деятельность саморегулируемых организаций. Это обусловлено тем, что инновационный характер экономики предполагает постоянное изменение общества, регулярное нарушение status quo между различными социальными группами. Если рассматривать общество как объект управления государственной властью, то с точки зрения теории управления возникает серьезная проблема: субъект управления не обладает точными знаниями об объекте в силу скорости и масштабов развития последнего. Сказанное предопределяет

необходимость более широкого участия самого общества в управлении государственными делами, в частности, в инновационной сфере.

7. В том случае, когда инновационная деятельность объективно создает негативные эффекты для третьих лиц, стратегия конституционного регулирования и реакции на инновационный процесс требует принять некие компенсационные меры, которые позволят смягчить негативный эффект инновации, не затрагивая при этом позитивного содержания соответствующего продукта (то есть, достичь целей стратегии). Адекватным инструментом достижения данной цели является введение дополнительных обязанностей для субъектов инновационной экономики.

Однако такая мера должна отвечать формальному и сущностному критериям конституционности. С формальной точки зрения, важно, чтобы новые обязанности закреплялись на уровне закона. С сущностной точки зрения, в контексте принципа пропорциональности важно, чтобы новая обязанность была связана с характером деятельности субъекта, на которого возлагается обязанность.

8. Существуют два подхода к инновациям: узкий, в рамках которого инновациями считаются только новшества, имеющие научно-техническую основу, и широкий, рассматривающий любой новый продукт как инновацию.

Анализ конституционного текста показывает, что, во-первых, Конституция России требует от власти постоянного развития инноваций (нормативно это закреплено посредством требования обеспечения условий для достойной жизни, а также посредством компетенционных норм), а во-вторых, ориентирует на широкое понимание инноваций как результат не только технического открытия, но и любого творческого труда (через ту же самую категорию достойной жизни, право на свободу творчества, а также через требование обеспечения условий устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан).

Заложенные Конституцией ценности и принципы требуют использования широкого понимания инноваций – не как научно-технических новшеств, а как любых новшеств, улучшающих жизнь человека и общества. На основе этих концептуальных положений предлагается следующее определение инноваций. Инновация – это качественно новый продукт (товар, услуга, работа), обладающий признаком экономической эффективности и полезности, то есть обеспечивающий один из следующих результатов: а) создание новых рабочих мест; б) увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней; в) развитие инфраструктуры; г) снижение себестоимости существующего продукта.

9. Единственным Законом, содержащим определение инноваций, является Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». На основании пункта «е» части 1 статьи 72 Конституции РФ субъекты Федерации имеют право устанавливать свое понимание инноваций. Анализ регионального законодательства показывает, что они этой возможностью активно пользуются, причем в ряде случаев предложенное ими понимание инноваций расходится с федеральным, что препятствует укреплению государственного единства России. В этой связи предлагается принять Федеральный закон «Об основах инновационной деятельности в Российской Федерации», в котором, в том числе, должно быть зафиксировано общее для всей страны определение инноваций, а также закреплены принципы поддержки инноваций (пункт 12 положений), изложена концепция управления инновационным процессом через его прогнозирование и предварительную выработку правил и стандартов инновационной деятельности с участием институтов гражданского общества.

10. В условиях заметного доминирования исполнительной ветви власти, которое с середины XX века наблюдается в системе власти большинства государств мира, необходимо переосмысление содержания деятельности каждой из ветвей власти.

Необходимо предложить такое наполнение сущности каждой из ветвей власти, которое позволит сохранить ядро принципа разделения властей: недопустимость концентрации всей полноты власти в одной структуре. В настоящее время в силу особенностей инновационной экономики угрозу этому ядру представляет соединение нормотворческой и правоприменительной функции в руках исполнительной власти.

Парламент должен стать ведущим центром определения целей инновационной стратегии России. В деятельность судебной власти на смену формальному последующему нормоконтролю предлагается внедрить модель сущностного контроля, требующего от органов исполнительной власти объяснения того, по каким мотивам были отклонены те или иные предложения к проекту нормативного акта. Последствием отсутствия таких объяснений должно быть обязательство органов исполнительной власти рассмотреть соответствующие проекты нормативных актов.

11. Важная роль в условиях инновационной экономики отводится частному сектору. Помимо того, что он может предложить в ряде случаев более качественное регулирование, чем государственные регуляторы, он способен выполнить еще и важную роль в балансировании разных центров власти. Полагаем, что чем их больше, тем меньше рисков узурпации в системе разделения властей. В частности, большим регулятивным потенциалом обладают саморегулируемые организации. Для обеспечения большей эффективности их деятельности и одновременном гарантировании ее прозрачности саморегулируемые организации должны быть признаны субъектами стратегического планирования в Российской Федерации и наделены обязанностью осуществлять прогнозирование тенденций инновационного развития в своей сфере с ежегодным представлением в Парламент прогнозов и предложений по законодательному регулированию соответствующих общественных отношений.

12. Формирование инновационной экономики сопровождается массовой поддержкой со стороны государства. Вместе с тем конституционный принцип равноправия не допускает создания неоправданных преференций. Поэтому экономическая поддержка должна использоваться в качестве очень тонкого инструмента, базирующегося на принципах адресности, обоснованности, публичной значимости деятельности получателя льгот, конкурентности, а также гласности.

13. Основы политики в сфере инновационного развития predeterminedены диалектическим противоречием феномена инноваций: с одной стороны, они улучшают жизнь человека и являются конституционной необходимостью, с другой – кардинально меняют социально-экономические отношения, создавая конституционно-правовые риски. Таким образом, инновации – это не только нечто конституционно желаемое и необходимое, это еще и источник серьезных конституционно-правовых рисков (они могут подрывать защиту прав человека, подвергать эрозии государственные институты). Конституционное право не может игнорировать данное обстоятельство. Государственная политика в инновационной сфере должна сводиться не только к ее стимулированию, но и к попытке купировать негативные последствия инновационного развития

**Теоретическая и практическая значимость работы.** В данной работе предложены важные для науки конституционного права подходы к государственному регулированию экономики вообще и инновационной экономики в частности. Выявлены новые аспекты деятельности органов публичной власти в условиях инновационной экономики, зафиксированы изменения правового статуса личности. В связи с этим концептуальным положением выводы автора могут быть использованы при дальнейших исследованиях в области конституционного влияния на экономику.

Практическая значимость работы заключается в том, что в ней сформулированы предложения по внесению изменений в действующее

законодательство Российской Федерации в целях обеспечения условий функционирования инновационной экономики.

Отдельные положения диссертации могут быть использованы при создании долгосрочных стратегий развития инновационной экономики.

**Апробация результатов исследования.** Сформулированные выводы нашли отражение в 40 публикациях, в том числе в восьми – рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования РФ, одной коллективной монографии, а также озвучивались на конференциях<sup>5</sup>, в том числе одиннадцати – международного уровня.

---

<sup>5</sup> Конференция «Власть и бизнес: правовые основы инновационной деятельности», Факультет права и Центр сравнительного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Москва, 29-30 марта 2011 г.; Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения: Юридическая наука как основа правового обеспечения инновационного развития России», Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина, 29 ноября 2011 г.; XI Международная научная конференция молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права», Москва, МГЮА им. О.Е. Кутафина, 6-7 апреля 2012 г.; VIII Международная научная конференция «Политико-правовые механизмы формирования институтов публичной власти», Самара, Самарский государственный университет, 30-31 мая 2012 г.; Конференция молодых ученых «Законодательные аспекты становления российской государственности. Вехи в истории», Самарская Губернская Дума, 9.11.2012; Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов-2013», Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 9-10 апреля 2013 г.; IX Международная научно-практическая конференция «Конституция и демократия: взгляд в будущее», Самара, Самарский государственный университет, 31 мая 2013 г.; совместная XIV Международная конференция и V Международная конференция «Кутафинские чтения», «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы», МГУ, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 26-28 ноября 2013 г.; VI Международная научно-практическая конференция Кутафинские чтения «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции», 3-4 апреля 2014 г.; X Международная научно-практическая конференция «Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права», Самара, Самарский государственный университет, 30 мая 2014 г.; Eurasian forum on law and economics, EFLE 2015, Тбилиси, Grigol Robagidze University, 19-21 февраля 2015 г.; International Academic Conference on Law, Politics and Management (IACLPM 2015), Вильнюс, Mykolas Romeris University (MRU), 28-29.05.2015; II Международная научно-практическая конференция «Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе». Грозный: Чеченский государственный педагогический университет, 30 апреля 2021 г.

# Глава 1. Управление инновационным процессом и конституционная футурология в Российской Федерации

## 1.1 Конституционные императивы регулирования экономики

На современном этапе развития правовой системы тезис о том, что в предмет конституционного права входят и экономические общественные отношения (в определенном аспекте и объеме) не подвергается серьезному сомнению<sup>6</sup>. Такой консенсус не всегда был присущ науке конституционного права, долгое время многие видные ученые ограничивали предмет отрасли только политическими отношениями. Однако противоречия индустриального времени, не говоря уже о вызовах современности требуют активной позиции государства, проявляемой, в том числе, и в форме наложения ограничений и запретов на ту или иную деятельность. Соответственно, нормы-принципы, в той или иной степени регулирующие экономику, занимают все большее место в современных Конституциях, в том числе, и в отечественной. Это, в свою очередь, требует выявления в массиве конституционных норм тех из них, которые имеют отношение к экономике.

Одна из исследователей «экономической конституции», причем первых ее исследователей в российской науке, Г.Н. Андреева разграничивает все нормы об экономике на 4 группы. Во-первых, это основные экономические права и свободы личности. Во-вторых, нормы, устанавливающие границы свободы личности в экономической сфере. В-третьих, важное место в конституциях, по мнению Г.Н. Андреевой, занимают принципы разрешения социальных конфликтов в экономической сфере. Наконец, имеющиеся во

---

<sup>6</sup> Власова М.А., Рузанов И.В. Экономические отношения и предмет конституционного права XXI в. Гл. 9 // Формирование и развитие отраслей права в исторической и современной правовой реальности России. В 12 т. Т. VI. Конституционное право России: монография / под ред. проф. Н.А. Бобровой, проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ. 2021. С. 92-105.

многих конституциях положения о роли государства, его экономической политике и компетенции органов государства в сфере экономики<sup>7</sup>.

Г.А. Гаджиев подразделяет основы «экономических конституций» на три группы: основные экономические права и свободы личности; экономический конституционный публичный порядок (это понятие будет раскрыто далее); конституционные принципы в экономике, к которым он относит принцип свободы экономической деятельности, нормы о едином экономическом пространстве, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, о поддержке конкуренции, о многообразии и равной правовой защите различных форм собственности, социальном характере государства, значении общепризнанных принципов международного права<sup>8</sup>. По мнению В.П. Капыша, экономическое содержание Конституции состоит из «норм об основных экономических правах человека и гражданина, а также положений об экономической деятельности (это свобода экономической деятельности и договоров, единое экономическое пространство, многообразие и равноправие различных форм собственности, защита конкуренции)»<sup>9</sup>. Е.Н. Дорошенко считает, что «роль конституционных норм, регулирующих экономическую систему, заключается в установлении условий эффективного функционирования экономики; закреплении пределов и содержания экономической свободы; установлении границ общественного и государственного содействия личности»<sup>10</sup>.

Четвертая компонента системы экономических норм Конституции формулируется Е.Н. Дорошенко так: «Устанавливая основы экономической

---

<sup>7</sup> Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука, 2006. С. 49.

<sup>8</sup> Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 1996. С. 11-12.

<sup>9</sup> Капыш В.П. Конституционные гарантии обеспечения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 46.

<sup>10</sup> Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 62.

системы, Конституция выполняет функции формирования и корректировки тех социальных условий, в которых происходит формирование человеческой личности, ее интеграция в различные социальные институты»<sup>11</sup>. Тем самым подчеркивается важность норм конституции об экономике. Они не ограничиваются имущественной сферой, выходя далеко за ее пределы, обеспечивая весь комплекс прав личности. Несмотря на разнообразие в формулировках, особые расхождения между учеными по данному вопросу отсутствуют. Все они выделяют конституционные нормы об экономических правах и свободах личности (человека и гражданина) как важнейшую компоненту экономической конституции.

Н.С. Бондарь в качестве конституционных норм, имеющих экономическое значение, выделяет: конституционные принципы (принципы рыночной экономики, федерализм, народный и государственный суверенитет, социальная государственность, разделение властей и др); компетенционные нормы Конституции; институты экономической свободы (которые включают в себя прежде всего права человека); политические права и свободы граждан, нормы об их социальной защите<sup>12</sup>.

Итак, между конституционалистами существует некий консенсус, согласно которому экономический дух Конституции РФ формируют нормы об основных экономических правах и свободах человека и гражданина, а также о экономическом публичном порядке. Первые играют ведущую роль, однако невозможно принизить и значение вторых, так как формирование норм, регулирующих экономику, порядок разрешения конфликтов хоть и являются вспомогательным средством, но также существенно влияют на экономический и социальный климат в стране.

Упрощенно можно сказать, что экономический публичный порядок - это те рамки реализации прав и свобод человека, внутри которых личность

---

<sup>11</sup> Там же. С. 48.

<sup>12</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. Москва: Норма, 2017. С. 22.

свободна реализовывать свой творческий потенциал. Очень важно иметь четкие правовые основания ограничения прав и свобод человека, чтобы пройти между Сциллой вседозволенности частных интересов и Харибдой публичного произвола.

Г.А. Гаджиев использует термин «конституционный экономический публичный порядок» и «экономический конституционный порядок» в качестве синонимов<sup>13</sup>. Содержательно данная конструкция включает в себя принципы государственного регулирования экономической деятельности; ограничение экономических прав и свобод предпринимателей; полномочия федеральных органов власти и органов власти субъектов Федерации в сфере государственного регулирования предпринимательства<sup>14</sup>.

Полагаем, что все три группы норм, составляющие, по мнению Г.А. Гаджиева, конституционный экономический публичный порядок, сводятся к закреплению оснований и правил ограничения экономической свободы. Таким образом, занимаясь конституционным прогнозированием и выработкой стратегии развития в контексте четвертой промышленной революции, важно выявить те императивы в сфере конституционных прав и в сфере порядка их ограничения, которые ни в коем случае не могут быть нарушены. Некоторые частные вопросы будут рассмотрены во второй главе, здесь же мы остановимся на общих ориентирах, заданных Конституцией.

Прежде всего, необходимо охарактеризовать институт прав и свобод человека с точки зрения его влияния на модель государственной экономической политики в условиях формирования инновационной парадигмы развития.

---

<sup>13</sup> Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 1996. С. 13.

<sup>14</sup> Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования). М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1995. С. 161; Гаджиев Г.А. Основные экономические права... Указ. автореферат. С. 11.

Принципиально важна идея американского профессора Р. Познера о характере прав личности. По его мнению, права личности в американском конституционализме направлены на ее защиту от государственного принуждения, в то время как в английской традиции указанный институт обеспечивает также защиту от правонарушений и злоупотреблений частных лиц<sup>15</sup>.

Полагаем, что духу и букве отечественной Конституции также соответствует защита прав и свобод человека и гражданина от нарушений со стороны любого субъекта, в том числе, и со стороны частного субъекта. Для обоснования данного тезиса применим компаративистский, сравнительно-правовой метод исследования.

Непосредственно в Конституции США права человека не закреплены, а закреплены в первых десяти поправках к ней, получивших название «Билль о правах». Текст поправок составлен с акцентом на опасность со стороны государственного вмешательства, в том числе и в имущественной сфере. Так, поправка III фиксирует, что «Ни один солдат не должен в мирное, равно как и в военное, время размещаться на постой в доме без согласия владельца; однако в военное время это допускается, но лишь в порядке, предусмотренном законом»<sup>16</sup>. Поправка VIII устанавливает, что «Не должны требоваться чрезмерные залоги или налагаться чрезмерные штрафы, либо назначаться жестокие и необычные наказания»<sup>17</sup>. Обратим внимание на то, что потенциальным нарушителем права частной собственности в том виде, в котором оно закреплено в Билле о правах, является именно государство. В первом случае в лице армии, во втором - в лице законодателя, т.е. защита частной собственности от частных посягательств не является приоритетом Билля о правах.

---

<sup>15</sup> Posner R. The economics of Justice. Harvard University Press Cambridge. 1981. P. 18.

<sup>16</sup> Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 250.

<sup>17</sup> Там же.

Для сравнения приведем норму из Конституции РФ, закрепляющую аналогичное права в отношении жилища: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения»<sup>18</sup>.

В приведенной норме не подчеркнута направленность права именно на отношения с государством (в лице армии, например, как это сделано в американском документе), поэтому предполагаются возможные нарушения соответствующего права и со стороны частных лиц.

Приведенными примерами подтверждается позиция Р. Познера о том, что Конституция США закрепляет права человека по отношению к публичным властям.

Конституция же России исходит из того, что права человека необходимо защищать не только от государственного, но и частного вмешательства<sup>19</sup>. В нашей стране функции государства не ограничены лишь защитой прав и свобод. Оно обязано также обеспечивать права человека.

Кроме того, данная обязанность закреплена Международным пактом «Об экономических, социальных и культурных правах», в котором записана обязанность государств-участников «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер»<sup>20</sup>.

В контексте развития инновационной экономики это очень важный вывод. Одним из последствий инновационных процессов является глобализация и укрупнение капиталов. В результате этого на авансцене

---

<sup>18</sup> Статья 25 Конституции Российской Федерации...

<sup>19</sup> Рузанов И.В. К вопросу о потенциале российской модели экономических прав личности в условиях формирования инновационной экономики // Основы экономики, управления и права. 2014. № 5. С. 94.

<sup>20</sup> Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

исторического процесса появляются новые субъекты права, сопоставимые, а в ряде случаев и превосходящие по своей силе государство. Речь идет о крупном бизнесе, в частности о транснациональных корпорациях (сокращенно ТНК).

ТНК контролируют 40% мировой промышленности и 50% торговли (конкретно – 80% промышленной продукции электроники и химии, 75% машиностроения, 95% фармацевтики, ими осуществляется 70% всех прямых иностранных инвестиций)<sup>21</sup>.

Анализируя роль ТНК, нельзя не обратить внимания на коренные изменения, произошедшие за последние 80 лет в структуре науки. Ранее направления научных исследований определяло и строго контролировало государство в лице военно-промышленного комплекса, и наука середины XX века даже получила название «наука бомбы». Сейчас основную роль в науке играют гражданские технологии, развивающиеся по заказу частного бизнеса.

Наиболее быстрыми темпами развиваются сферы, приносящие быструю и огромную прибыль: медицина, фармакология, информационные и другие технологии, способные принести прибыль заказчикам, а науку стали называть «наукой витрины»<sup>22</sup>.

Частные корпорации отныне не только контролируют гигантские ресурсы, финансовые и промышленные, но и являются крупнейшими работодателями, имеют мощные рычаги воздействия, через экономику, на политику отдельных стран. Таким образом, они предопределяют характер науки. В период интенсификации инновационной экономики, в которой научно-технические достижения являются смыслом и целью ее функционирования, это означает, что частный бизнес уверенно утвердился в

---

<sup>21</sup> Цифра приводятся в статье: Никогосян Г.Л. Бюджетирование в системе управления транснациональными корпорациями // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 10. С. 144.

<sup>22</sup> Русский репортер. 2010. № 49 (177). С. 66-67.

роли если не ведущего, то одного из ведущих субъектов мирового экономического и, следовательно, и политического процесса.

Эти реалии вносят коррективы в социальные практики. Например, в предыдущую эпоху техногенные катастрофы связывались исключительно с деятельностью публично-правовых субъектов (Чернобыльская АЭС, взрыв атомной бомбы в Японии и т.д.). Однако в современных условиях источником подобных угроз становится частный бизнес. Возьмем события 2010 года в Мексиканском заливе. Взрыв нефтяной платформы *Deerwater Horizon*, произошедший 20 апреля 2010 года в 80 километрах от побережья штата Луизиана, оценивается экспертами как техногенная катастрофа с негативными межрегиональными последствиями для экосистемы на многие десятилетия вперед. В 2011 г. Специальная правительственная комиссия США завершила расследование причин этой аварии и назвала причиной ЧП в Мексиканском заливе плохой менеджмент собственника платформы<sup>23</sup>. Выходит, от плохого менеджмента, зависящего от погони за прибылью, теперь зависит планета.

Такое заключение экспертов ставит серьезные вопросы и перед теорией права. Традиционно считалось, что качество управления в частной компании – это частноправовой интерес в чистом виде. Если менеджмент на хорошем уровне, то фирма будет процветать, а если на плохом – обанкротится. Но в любом случае государство не должно вмешиваться в управленческие процессы частных организаций. Теперь же понятно, что они могут влиять на права неограниченного круга лиц. В приведенном примере управленческие ошибки частного бизнеса повлияли на экологические права жителей нескольких стран, прилегающих к Мексиканскому заливу.

Отныне деятельность ТНК влияет на весь перечень конституционных прав личности. Будучи крупным работодателем, они не просто влияют на

---

<sup>23</sup> Эксперты назвали причиной ЧП в Мексиканском заливе плохой менеджмент [Электронный ресурс] // Российская газета. Режим электронного доступа URL: <http://www.rg.ru/2011/01/06/zaliv-anons.html> (дата обращения 10.10.2023).

трудовые права, а практически имеют потенциал таких злоупотреблений, которые могут сделать жизнь работников и их семей невыносимой.

Обладая огромным лоббистским ресурсом, влиянием на СМИ, бизнес может предопределять политический ландшафт в том или ином государстве. Е.Н. Дорошенко считает, что влияние ТНК может реально ограничивать демократические институты<sup>24</sup>. Между тем, как предупреждает профессор Н.С. Бондарь, одним из принципов конституционной экономики является принцип обособления политической власти от власти экономической. Только при таком положении дел возможно построение свободного общества, политической и экономической демократии<sup>25</sup>.

Являясь одними из основных заказчиков научно-технического сектора, крупный бизнес затрагивает культурные и личные права граждан, право на здравоохранение и образование. Бизнесмены пролоббировали в законодательстве принцип презумпции добросовестности производителя<sup>26</sup>, который позволяет государству самоустраниться от контроля качества производимой предпринимателями пищи, напитков и т.д. А такая мега-банковская структура, как СБЕР, активно вмешивается и в сферу образования, и в сферу здравоохранения, и доставки продуктов питания, и т.д.

По причине доминирующего положения ТНК на рынках под угрозой оказываются даже основы конституционного строя. Речь, в частности, идет о нормах, закрепленных статьей 8 Конституции РФ – свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и т.д. При формировании конкурентной экономической среды необходимо учитывать не только формальное юридическое равенство участников конкурентного поля,

---

<sup>24</sup> Дорошенко Е.Н. Указ. дисс. С. 44.

<sup>25</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. Москва: Юнити-Дана, 2014. С. 130.

<sup>26</sup> См. об этом: Боброва Н.А. О деформации принципов на рубеже XX-XXI веков // Юртехника. Ежегодник «Система принципов российского законодательства: техника закрепления, интерпретации, реализации». 2020. № 14. С. 106-108.

но и «явные различия в их экономических весовых категориях»<sup>27</sup>. Поскольку ТНК выступают как более сильная сторона в правоотношениях с любым контрагентом, постольку создается угроза конкуренции и в целом свободе экономической деятельности.

Некоторые ТНК способны угрожать и устойчивому функционированию государств. Так, западные политики, реагируя на кредитные рейтинги, присваиваемые их государствам кредитными рейтинговыми агентствами, нередко апеллируют к проблеме обеспечения суверенитета. Министр иностранных дел Германии еще в 2012 г. заявил о необходимости создания европейских рейтинговых агентств, не полагаясь на американские. Федеральный канцлер Австрии, развивая эту идею, заявлял: «Австрии пора стать более независимой от финансовых рынков»<sup>28</sup>.

Европейские политики часто заявляют, что понижение рейтингов их стран продиктованы стратегическими интересами США. Иными словами, деятельность транснациональных корпораций порывает суверенитет многих государств и становится фактором международной политики.

Таким образом, крупный частный бизнес в силу своей чрезвычайной экономической и политической мощи является потенциальной угрозой широкому спектру прав и свобод человека и даже некоторым основам конституционного строя.

Вместе с тем, невозможно отрицать и позитивную роль крупных компаний и транснациональных корпораций в частности. По их инициативе и их силами нередко создаются прорывные инновации, меняющие мир в лучшую сторону. Поэтому все сказанное выше ни в коем случае нельзя рассматривать как призыв к ликвидации крупного бизнеса, запрету его

---

<sup>27</sup> Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 112.

<sup>28</sup> Германия призвала ЕС создать собственные рейтинговые агентства [Электронный ресурс] // РБК. Режим электронного доступа: URL: <https://www.rbc.ru/economics/15/01/2012/5703f1d79a7947ac81a63e21> (дата обращения 10.10.2023).

деятельности. Речь идет лишь о том, что их деятельность должна быть подчинена конституционным нормам и ценностям наравне с тем, как деятельность государства ограничивается ими. Из этого тезиса вытекает в том числе необходимость имплементации в правовое регулирование деятельности крупного бизнеса ряда методов и средств контроля, традиционно применяемых к публично-правовым субъектам.

Собственно, законодатели разных стран демонстрируют понимание этого обстоятельства. Так, если продолжать тему кредитных рейтинговых агентств, то необходимо отметить Правила «О кредитных рейтинговых агентствах»<sup>29</sup>, установившие организационные и управленческие требования к внутренней деятельности агентств и имеющие общеобязательный на территории ЕС характер. Кредитные рейтинговые агентства обязаны постоянно проводить внутренний анализ качества рейтингов, иметь не менее двух независимых директоров, которые не занимают должность более пяти лет (полномочия могут быть прерваны ранее срока по причине их профессиональной непригодности)<sup>30</sup>.

Все перечисленные и иные меры заимствованы из публичного права и напоминают жесткие принципы, установленные в публично-правовой сфере.

При анализе отечественного опыта, нельзя не обратить внимания на такой интересный пример как управляющая компания инновационного центра Сколково. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. установил, что функцию реализации проекта осуществляет управляющая компания – российское юридическое лицо. Это юридическое лицо получило целый ряд полномочий, традиционно свойственных исключительно публичным органам власти. Так,

---

<sup>29</sup> Регламент № 1060/2009 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О кредитных рейтинговых агентствах» (Принят в г. Страсбурге 16.09.2009) // Режим доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=55064> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>30</sup> Рузанов И.В. Актуальные проблемы правового статуса кредитных рейтинговых агентств с позиций конституционной экономики // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С.118.

оно организует освещение улиц, осуществляет полномочия в сфере градостроительной политики, присваивает наименование улицам<sup>31</sup>.

Порядок принятия управленческих решений, способ формирования управленческих органов юридического лица и, наконец, порядок обжалования решений, принятых по вышеуказанным вопросам, – все это требует особого правового регулирования. При этом необходимо исходить из того, что уровень конституционно-правовых гарантий граждан не должен снижаться в связи с происходящими в экономике изменениями.

Приведем простой пример. Оспаривая законность нормативно-правового или ненормативного акта, принятого компетентным органом государственной власти, заявитель действует в особом процессуальном порядке, установленном соответствующими главами процессуальных кодексов. Эти главы представляют собой изъятия из общих правил, принятые в целях гарантирования прав и свобод заявителей, а также обеспечения публичного интереса. Так, по указанным категориям дел для суда не является обязательным признание заявления заинтересованным лицом. Иначе распределено бремя доказывания: законность оспариваемого акта обязан доказать соответствующий орган власти.

Представляется, что граждане не должны лишаться этих процессуальных гарантий лишь на том основании, что оспариваемые акты приняты не государственным органом, а юридическим лицом, например, управляющей компанией Сколково<sup>32</sup>.

Таким образом, считаем, что в тех случаях, когда частные субъекты права де-факто или де-юре выполняют публично-правовые функции целесообразно применять к их деятельности те методы регулирования,

---

<sup>31</sup> Федеральный закон «Об инновационном центре Сколково» от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) // Российская газета. 2010. 30 сентября. № 220.

<sup>32</sup> Рузанов И.В. К вопросу о потенциале российской модели экономических прав личности в условиях формирования инновационной экономики // Основы экономики, управления и права. 2014. № 5. С. 95.

которые используются в публичном праве, такие как установление квалификационных требований к должностным лицам, перераспределение бремени доказывания в судебных делах с их участием.

Конституционно-правовая идея о необходимости защиты прав личности не только от возможного государственного, но и от частного вмешательства представляется особо ценной и актуальной в эпоху инновационной экономики. Именно на этой концептуальной основе строится европейская политика в отношении кредитных рейтинговых агентств. В то же время США, где защита личности сконцентрирована на отношениях человек–государство, являются родиной большинства транснациональных корпораций. Возможно, что это не случайное совпадение.

Непреложная конституционная ценность в России - обязанность государства по обеспечению прав и свобод человека. Полагаем, что роль правового инструмента, воплощающего указанную ценность, способен выполнить перенос методологии публично-правового регулирования на частную сферу. Эффективный пример такого приема – европейская практика регулирования деятельности кредитных рейтинговых агентств.

Что касается экономического публичного порядка, то необходимо отметить следующее. Возможность ограничения экономической свободы, экономических прав человека, в настоящее время не подвергается сколь-либо серьезному сомнению в научной литературе. Время радикального либерализма безнадежно ушло. Однако вопрос заключается именно в основаниях ограничения. В этом контексте принципиально важна ремарка Г.А. Гаджиева о том, что всякое ограничение может осуществляться исключительно в целях общего блага<sup>33</sup>.

На взгляд автора наиболее емкий и удачный вариант дефиниции этого феномена предложил профессор Д.И. Дедов. Он понимает общее благо как «состояние общества, при котором решения, регулирующие общественные

---

<sup>33</sup> Гаджиев Г.А. Основные экономические права... Указ. автореферат. С. 13.

отношения и затрагивающие неограниченный круг членов общества, имеют цель принести и приносят пользу для любого и каждого человека (не для большинства членов общества, от чего отталкиваются идеологи теории общественного выбора) независимо от его индивидуальных предписаний, интересов, его стиля жизни»<sup>34</sup>.

При внимательном прочтении этого определения можно заметить, что оно больше похоже на этическую, а не на юридическую норму. Тем не менее этот моральный императив является конституционно-правовым ориентиром регулирования экономики, полностью соответствующим природе предпринимательской деятельности, которая, по мнению В.И. Крусса, онтологически связана с идеей солидаризма<sup>35</sup>.

Возникает вопрос, как воплотить его в отраслевых нормах.

Представляется, что здесь на помощь приходит специальный юридический инструментарий – правовые принципы. В частности, хотелось бы обратить внимание на принцип недопустимости злоупотребления правом, закрепленный в ст. 10 Гражданского кодекса РФ.

Несмотря на то, что эта норма появилась достаточно давно, ее активное применение на практике началось лишь после опубликования Информационного письма Президиума Высшего арбитражного суда РФ от 25.11.2008 № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса РФ»<sup>36</sup>.

При этом, нормативное содержание статьи 10 Гражданского кодекса вытекает из положений Конституции. Часть 3 статьи 17 Конституции РФ закрепляет норму о том, что осуществление прав и свобод человека и

---

<sup>34</sup> Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики: Монография. М.: Юрист, 2003. С. 10-11.

<sup>35</sup> Кресс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность): Дис. ... док. юрид. наук. М., 2004. С. 36.

<sup>36</sup> Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.11.2008 N 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 2. С. 156-171.

гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. По существу, гражданское законодательство лишь детализирует эту конституционную норму-принцип, раскрывая, какие именно действия по осуществлению прав могут нарушать права третьих лиц: обход закона, действия с намерением причинить вред иному лицу, злоупотребление доминирующим положением на рынке и др.

Принятие упомянутого Информационного письма, а также активное применение статьи 10 Гражданского кодекса в ординарных делах является воплощением тезиса профессора Г.А. Гаджиева о том, что в современных условиях усложнения общественной жизни «государство в лице судей становится своеобразным нравственным цензором экономического оборота»<sup>37</sup>.

Отмеченная позиция созвучна и следующему тезису профессора Н.С. Бондаря: «Главным критерием разрешения судебных споров имущественного, хозяйственно-экономического характера являются с точки зрения теории и практики национального экономического конституционализма требования социальной справедливости, получившие, кстати, дополнительную нормативно-правовую аргументацию в конституционных поправках 2020 года. ... С включением в текст Конституции широкого перечня социально ориентированных положений, эксплицитно (ч. 6 ст. 75) или имплицитно (ч. 4 ст. 67.1, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 75, ст. 75.1, пункты «в», «в. 2», «е. 1» части 1 ст. 114 и др.) предполагающих требования справедливости на различных уровнях публичной власти, обоснованным является вывод о том, что Конституция России в целом выступает концентрированным выражением нравственно-этических, социально-правовых, метаюридических начал справедливости как критерия

---

<sup>37</sup> Гаджиев Г.А. Этические основы философско-правовой категории «общее благо» в контексте конституционной экономики // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / Сост. П.Д. Баренбойм, А.В. Захаров, Московско-Петербургский философский клуб. М.: Летний сад, 2010. С.85.

развития рыночных отношений, функционирования институтов публичной власти на всех уровнях ее реализации»<sup>38</sup>.

Таким образом, доктрина общего блага оказывает существенное влияние на правоприменительную сферу посредством действия общеправовых принципов. В свою очередь, эта доктрина имеет конституционно-правовое происхождение и, по сути дела, сближает право с областью этики. Поэтому можно говорить о том, что вектор развития экономической жизни, задаваемый конституционным правом, совпадает с золотым правилом этики – относись к другим так же, как ты хотел бы, чтобы относились к тебе.

Хотелось бы отметить, что это не просто красивая декларация. Это конституционный сигнал участникам экономической деятельности, ориентирующий их на определенный тип поведения. Представляется, что в условиях формирования инновационной экономики, которая, ставит острейшие этические вопросы, данный конституционно-правовой идеал становится еще более важным.

Таким образом, «экономическая конституция» Российской Федерации имеет два крупных блока – институт прав и свобод человека и гражданина, а также «конституционный экономический порядок». В этой системе приоритетом явно обладают права и свободы, однако правовая наука на современном этапе развития исходит из возможности и принципиальной необходимости ограничения прав и свобод человека при неукоснительном соблюдении правовых процедур. Поиск оснований указанных процедур является насущной задачей конституционно-правовой науки и составляет конституционный экономический порядок.

---

<sup>38</sup> Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении: сборник материалов Форума экономического конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. С. 30-31.

Выработка стратегии регулирования экономики, правовой реакции на инновации должна осуществляться при обязательном учете тех норм и требований, которые закреплены в экономической конституции.

## **1.2 Научно-практические подходы к понятию «инновация»**

Исследование конституционно-правовых проблем инновационной экономики немислимо без раскрытия самого понятия инноваций.

Среди экономистов нет единства в вопросе о понимании инноваций и инновационной деятельности. Насчитывается два десятка авторских определений инноваций<sup>39</sup>. Перечислять эти дефиниции нет смысла, а более целесообразно сгруппировать их, выделив общие подходы к инновациям. Но не существует и их общепризнанной классификации. Так, Г.Г. Азгальдов и А.В. Костин называют три подхода к инновациям: инновация как некий процесс; инновация как результат некоего процесса и смешанный подход<sup>40</sup>.

Л.А. Баев и Э.В. Шугуров выделяют пять основных подходов в понимании категории «инновация»: 1) объектный подход, когда в качестве инновации выступает новая технология; 2) «процессный подход» (в терминологии авторов); 3) объектно-утилитарный подход, в рамках которого инновация рассматривается в качестве новой потребительской стоимости, произведенной на основе внедрения новых научно-технических достижений; 4) процессно-утилитарный подход, при котором инновация есть целостный процесс создания, распространения и использования нового практического средства; 5) процессно-финансовый подход, с позиций которого инновация –

---

<sup>39</sup> Управление инновационными проектами: Уч. пособие / Под ред. проф. В.Л. Попова. М.: Инфра-М, 2009. С. 8-10.

<sup>40</sup> Азгальдов Г.Г., Костин А.В. Восемь шагов к инновационной экономике // Инновации. 2009. № 11. С. 40-41.

это процесс инвестирования в новации, вложение финансовых средств в разработку новых технологий, научных исследований<sup>41</sup>.

Как видим, экономисты предлагают весьма широкий спектр взглядов на инновации – в это понятие может вкладываться совершенно разное содержание. Например, если придерживаться объектного подхода к инновациям, то вся мощь государственной поддержки должна быть направлена на ученых. Если же превалирует процессно-финансовый подход, то основным адресатом поддержки становится инвестор<sup>42</sup>.

Другая грань проблемы – содержание продукта инновационной деятельности. Анализ различных определений показывает, что ряд авторов понимают инновации очень широко, то есть как любое новшество вообще. Так, Р.А. Фатхудинов понимает инновации как конечный результат внедрения новшества с целью изменения объекта управления и получения экономического, социального, экологического, научно-технического или другого эффекта<sup>43</sup>. В узком смысле продукты инновационной деятельности рассматриваются в неразрывной связи с научно-техническим прогрессом. А для В.Г. Медынского инновация – это объект, внедренный в производство в результате проведенного научного исследования или открытия, качественно отличный от предшествующего аналога<sup>44</sup>.

Итак, существует два подхода к пониманию инноваций – узкий и широкий. Согласно первому, под инновациями понимаются лишь новшества, основанные на научно-технических достижениях; согласно второму подходу любое новшество является инновацией.

Противоречие между названными научными школами является камнем преткновения и в выработке законодателем приемлемого подхода к

---

<sup>41</sup> Баев Л.А., Шагуров Э.В. Системный подход к определению инновации // Современные технологии в социально-экономических системах. Челябинск: ЧГТУ, 1995. С. 34-37.

<sup>42</sup> Рузанов И.В. Конституционно-правовое содержание понятия «инновация» // Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 29.

<sup>43</sup> Фатхудинов Р.А. Инновационный менеджмент... С. 45.

<sup>44</sup> Медынский В.Г. Инновационный менеджмент: Учебник. М., 2004. С. 8.

регулированию рассматриваемого явления. Вплоть до 2011 года в России не было легального определения инноваций. Между тем, выработка такого определения не есть сугубо научная проблема, в нем заинтересована практика. Ясно, что, прежде чем говорить о программах поддержки какого-либо сектора экономики, следует его правильно очертить и определить. В противном случае появляются риски случайных ошибок, произвола и даже коррупции<sup>45</sup>. Проиллюстрируем этот тезис на примере Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», статья 22 которого устанавливает, что «органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, в частности, в виде создания условий для их привлечения к заключению договоров субподряда в области инноваций и промышленного производства»<sup>46</sup>. Между тем, поскольку понятие инноваций в Законе отсутствует, остается догадываться, что имел в виду законодатель, устанавливая данное положение.

Из доктринального положения Конституционного Суда следует, что «требования ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с действующим правовым регулированием вытекают из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости»<sup>47</sup>.

Долгое время единственным документом, в котором давались ориентиры инноваций, являлись «Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период

---

<sup>45</sup> Рузанов И.В. Конституционно-правовое содержание понятия «инновация» // Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 29.

<sup>46</sup> Федеральный закон от 24.07.2007 N 209-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 2007, 31 июля. № 164.

<sup>47</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.01.2008 г. № 2-П // СЗ РФ. 2008. 11 февраля. № 6. Ст. 540.

до 2010 года», утвержденные Распоряжением Правительства РФ<sup>48</sup>. В пункте 2 этого документа установлено, что «инновационная продукция – это результат инновационной деятельности (товары, работы, услуги), предназначенный для реализации»<sup>49</sup>. Под инновационной деятельностью понимается «выполнение работ и (или) оказание услуг, направленных на:

создание и организацию производства принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг);

создание и применение новых или модернизацию существующих способов (технологий) ее производства, распространения и использования;

применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии»<sup>50</sup>.

Полагаем, что такие важные общественные отношения как создание, внедрение и эксплуатация инноваций требуют регулирования на законодательном уровне, а не на уровне концептуального документа Правительства. Более того, он даже не опубликован, что ставит под сомнение его правоприменительный потенциал. Данное Распоряжение Правительства РФ в настоящий момент устарело (оно действовало до 2010 г.). В 2011 году были приняты изменения в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», определившие, что «инновации – введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга)

---

<sup>48</sup> Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утв. Правительством РФ 05.08.2005 N 2473п-П7) // Режим электронного доступа: URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_91912/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91912/) (дата обращения 03.10.2023).

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> Там же.

или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях»<sup>51</sup>.

Метод определения инноваций, примененный законодателем в данном случае, содержит в себе, на наш взгляд, серьезное противоречие. С одной стороны, он исходит из широкого взгляда на инновации (так, новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях не имеет научно-технической основы). С другой стороны, из преамбулы закона следует, что он «регулирует отношения между субъектами научной и/или научно-технической деятельности, органами государственной власти и потребителями научной и/или научно-технической продукции (работ и услуг), в том числе по предоставлению государственной поддержки инновационной деятельности»<sup>52</sup>.

Иными словами, законодатель, исходя из широкого понимания инноваций в декларируемом определении, относит их к сфере науки, исходя из телеологического (целевого) толкования названного закона, тем самым противоречит себе и сужая содержание понятия. Получается, даже при наличии законодательно закреплённого широкого понимания инноваций окончательно решить проблему урегулирования инновационной деятельности не удалось.

Не случайной представляется инициатива губернатора Самарской области о принятии специального закона об инновациях, выдвинутая на Петербургском международном экономическом форуме 23 мая 2014 года<sup>53</sup>. На необходимость разработки подобного нормативного акта указывают и отечественные конституционалисты, в частности, А.Н. Костюков<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Федеральный закон от 23.08.1996 №127-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О науке и государственной научно-технической политике» // РГ. 03 сентября 1996. №167.

<sup>52</sup> Там же (преамбула).

<sup>53</sup> Самарское обозрение. 2014. № 32. С. 12.

<sup>54</sup> Костюков А.Н. Конституционно-правовой прогресс и его влияние на экономическое развитие государств // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика, право. 2014. № 1(30). С. 81.

Попытки подготовки такого закона депутатами предпринимались и ранее. Впервые Государственная Дума озаботилась этим вопросом в 1999 г., рассматривая проект Федерального закона «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике»<sup>55</sup>. Закон успешно прошел все три чтения в Государственной Думе, был принят в окончательной редакции 01 декабря 1999 года, одобрен Советом Федерации 23 декабря 1999 года, но был отклонен Президентом РФ 03 января 2000 года. Впоследствии законопроект был снят с рассмотрения.

Интересно, что в качестве мотивировки отклонения законопроекта, изложенной в письме от 3 января 2000 года, Президент справедливо указал именно на «непроработанность терминологического аппарата закона»<sup>56</sup>. В частности, В.В. Путин обратил внимание депутатов на то, что «в Федеральном законе не указаны признаки, по которым продукцию или технологический процесс можно отнести к новым или усовершенствованным до такой степени, чтобы деятельность по созданию и освоению этой продукции или технологического процесса можно было отнести к инновационной»<sup>57</sup>.

Следующий законопроект об инновациях внесен в Государственную Думу в 2009 году. Он был возвращен представившим его депутатам в связи с несоблюдением требований Конституции к законопроектам (отсутствовало заключение Правительства, необходимое в соответствии с частью 3 ст. 104 Конституции РФ и статьи 105 Регламента Государственной Думы)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Проект Федерального закона № 99029071-2 «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 16.06.1999) / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=1149> (дата обращения 27.01.2023).

<sup>56</sup> Письмо Президента РФ от 03.01.2000 № Пр-14 «Об отклонении Федерального закона «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» / URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=4195;fld=134;from=8086-29;rnd=0.9487573120832184> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Законопроект № 271376-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/271376-5> (дата обращения 03.10.2023).

Еще несколько законопроектов постигла та же судьба:

законопроект № 496139-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» возвращен инициатору 24.03.2011 года<sup>59</sup>;

законопроект № 17601-6 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» возвращен инициаторам 09.04.2012 года<sup>60</sup>;

законопроект № 343027-5 «О поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» был снят с рассмотрения 08 апреля 2010 года в связи с отзывом законодательной инициативы ее субъектом<sup>61</sup>;

законопроект № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» удалось довести до рассмотрения по существу, однако он был отклонен Государственной Думой 05 октября 2010 года<sup>62</sup>.

Более интересна судьба следующего законопроекта «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации»<sup>63</sup>.

Будучи внесенным в Государственную Думу 02.02.2011 года, он до 2017 года находился на рассмотрении и 22 ноября 2017 года был отклонен в первом чтении. Однако богатую базу для анализа дает знакомство с отзывами о законопроекте. В контексте настоящего параграфа нас интересует концептуальный подход к понятию «инновация».

---

<sup>59</sup> Законопроект № 496139-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/496139-5> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>60</sup> Законопроект № 17601-6 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17601-6> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>61</sup> Законопроект № 343027-5 «О поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/343027-5> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>62</sup> Законопроект № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/344994-5> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>63</sup> Законопроект № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/495392-5> (дата обращения 03.10.2023).

В самом законопроекте как таковое понятие инновация не раскрывается. Разработчики законопроекта пошли по пути закрепления термина «инновационная деятельность», понимая под ней «действия (деятельность) физического или юридического лица, направленные на создание и (или) практическое применение результатов научной и (или) научно-технической деятельности (инноваций) при производстве товаров, работ и услуг (инновационной продукции) по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации»<sup>64</sup>.

Таким образом, был предложен узкий подход к инновационной деятельности, идущий вразрез с ныне закрепленным понятием инноваций.

Вот этот факт и вызывает критику авторов многих отзывов о законопроекте. Так, в заключении комитета Госдумы по промышленности на проект названного федерального закона критикуется включение в определение инноваций результатов исключительно научной и научно-технической деятельности<sup>65</sup>. По мнению комитета, невозможность отнесения к инновациям результатов других видов инновационной деятельности является недостатком проекта. Более того, комитет предлагает создать отдельную главу закона, в которой необходимо раскрыть все понятия, фигурирующие в нем (пункт 4 заключения).

В отзыве Правительства РФ на законопроект высказана аналогичная мысль. Высший орган исполнительной власти не соглашался с тем, что «под предложенное законопроектом определение не попадают организационные и маркетинговые инновации, в частности, товарные знаки, коммерческие обозначения и знаки обслуживания»<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Там же.

<sup>65</sup> Там же.

<sup>66</sup> Режим электронного доступа: URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=168868#iHQJerTJDeM0JD21>.

Представляется, что выбор той или иной модели инноваций – это вопрос во многом фундаментальный. Какие цели мы в конечном итоге перед собой ставим? Какую экономику мы хотим построить – насыщенную высокотехнологическими товарами или обеспечивающую доступность и высокий уровень услуг?

Поэтому в попытках определить понятие «инновация» весьма полезной может быть именно конституционно-правовая наука. Ведь приоритеты развития страны, в т. ч. в экономической сфере, установлены Конституцией. Именно в ней и необходимо искать ответы на поставленные вопросы.

Кроме того, поскольку инновации – это область обширных финансовых вливаний государства, а инноваторы – субъекты государственной поддержки, поставленный вопрос является еще и вопросом о том, предпринимательство какого типа формирует и стимулирует государство.

Можно отметить, что проблема содержания термина «инновация» имеет гораздо большее конституционно-правовое измерение, чем может показаться на первый взгляд. По существу, она имеет проекцию как на экономические права человека (так как реализация возможности потреблять те или иные инновационные товары и услуги зависит от легальной дефиниции инноваций), так и на экономический публичный порядок (поскольку взаимоотношения власти и инновационного бизнеса базируются на понятии инноваций).

В конституционных текстах многих стран можно найти ориентиры стратегического развития инновационной экономики.

Например, статья 9 Конституции Итальянской Республики устанавливает, что Республика поощряет развитие культуры, научных и технических исследований<sup>67</sup>. Необходимо отметить, что указанная статья находится в разделе «Основные принципы», являющейся аналогом Основ конституционного строя Российской Федерации, что говорит об особой

---

<sup>67</sup> Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. М.: Юрлитинформ, 2006. С. 70.

значимости процитированной нормы. Полагаем, что подчеркивание важности научно-технических исследований на конституционном уровне весьма красноречиво обозначает стратегическую позицию Италии по вопросам инноваций – они понимаются в Республике в узком смысле.

Для более четкого понимания конституционно-правового способа закрепления модели инновационного развития государства сравним приведенные нормы Итальянской Конституции с нормами Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации. В этом документе акцент явно сделан не на закреплении государственной поддержки науки, а на провозглашении свободы занятия наукой (ст. 20), искусством (ст. 21), экономической свободы (ст. 27)<sup>68</sup>. Правда, в Конституции Конфедерации также есть норма, закрепляющая необходимость поощрения научной деятельности<sup>69</sup> (ст. 64). Но полагаем, что она не имеет того значения, которое имеет аналогичная норма в Итальянской Конституции. Во-первых, по своему функциональному назначению статья 64 больше направлена на разграничение полномочий Конфедерации и кантонов, а не на установление стратегических приоритетов (статья находится в Главе 2 «Полномочия»). Во-вторых, широкое понимание инноваций не отрицает их научно-техническую основу, просто оно не ограничивается этим. Конституция Конфедерации подчеркивает необходимость «создания условий, обеспечивающих процветание и экономическую безопасность населения страны» (ст. 94)<sup>70</sup>. Процветание же опирается не только на научные прорывы, но и на качественные услуги. Из совокупности цитируемых норм выводится широкое понимание инноваций.

Пожалуй, наиболее ярким примером установления конституционных критериев экономического развития является Конституция Испании, статья 130 которой устанавливает: «Публичные власти способствуют модернизации и развитию всех секторов экономики, в частности, земледелия,

---

<sup>68</sup> Там же. С. 95-96.

<sup>69</sup> Там же. С. 103.

<sup>70</sup> Там же. С. 109.

животноводства, рыболовства и различных ремесел, в целях приведения качества жизни всех испанцев к одинаковому уровню»<sup>71</sup>. Цитируемая норма, во-первых, устанавливает, что инновации (то есть процесс обновления) являются постоянным детерминантом экономической жизни страны. Во-вторых, они устанавливают приоритетные секторы экономики. Кстати сказать, В.В. Комарова одной из первых проанализировала новый конституированный в результате поправок к Конституции РФ 2020 года термин «приоритеты»<sup>72</sup>.

В контексте данной работы важно, что инновации, согласно Конституции Испании, не являются лишь научно-техническим феноменом, а распространяются на широкую сферу социально-экономических отношений.

Таким образом, многие европейские конституции задают ориентиры развития экономической сферы. Эти ориентиры выражены и сформулированы специфическими, присущими конституционному праву конструкциями. Так, цель развития экономики в Швейцарской конфедерации – «процветание и экономическая безопасность населения». Четко определены конституционные критерии развития экономики в Конституции Испании, в которой ясно задан вектор модернизационного развития экономики<sup>73</sup>.

Попытаемся вывести основные принципы деятельности государства в сфере инновационной экономики и из норм российской Конституции.

В Конституции заложен антагонизм между принципом свободы экономической деятельности и принципом социального государства.

Конституция РФ гласит: «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ст. 34). Данное

---

<sup>71</sup> Там же. С. 225.

<sup>72</sup> Комарова В.В. Конституционные приоритеты: теоретическое наполнение и модели реализации // Журнал Конституционного правосудия. 2023. № 4 (94). С. 33-39.

<sup>73</sup> Рузанов И.В. Конституционно-правовое содержание понятия «инновация» // Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 30.

положение дает возможность каждому гражданину России заниматься тем, чем он считает нужным, и это право, безусловно, не подлежит сомнению. Однако меры государственной поддержки не могут быть направлены на все виды предпринимательской деятельности.

Государство, не ставя под сомнение возможность граждан заниматься любой не запрещенной законом деятельностью, должно поддерживать лишь отрасли, имеющие стратегическое значение. Этот тезис созвучен мысли И.А. Курбатова о необходимости государственного стратегического планирования, поскольку в нем «определяются цели и приоритеты развития страны»<sup>74</sup>.

Поэтому полагаем, что принцип социального государства не столько противостоит принципу свободы экономической деятельности, сколько дополняет его. Статья 7 Конституции установила требования к проводимой государством социальной политике, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Хотелось бы особо выделить регулятивный потенциал последней части нормы. Очень часто специалисты, комментируя статью 7, заостряют внимание на том, что власти должны обеспечивать поддержку особо уязвимых групп населения – пенсионеров, многодетных семей, инвалидов, малоимущих и т.д. Однако данное положение Конституции имеет и чисто экономическое значение. Здесь мы видим специфические конституционно-правовые категории (достойная жизнь и свободное развитие человека), выражающие цели социальной политики. Эти категории встречаются и в Конституциях зарубежных государств. Так, статья 2 Основного Закона ФРГ наделяет граждан правом на свободное развитие своей личности<sup>75</sup>. Часть 1 статьи 10

---

<sup>74</sup> Курбатов И.А. Конституционные основы государственного планирования экономического развития Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2017. С. 10.

<sup>75</sup> Конституции зарубежных стран: указ. сборник. С. 128.

Конституции Испании называет среди прочих основ политического строя и социального мира свободное развитие личности<sup>76</sup>.

Однако нормативное комбинирование требований обеспечения достойной жизни и свободного развития личности является спецификой нашей Конституции. Именно здесь необходимо искать основания конституционно-правового регулирования экономики.

Понятие «достойная жизнь» является феноменом, требующим отдельного рассмотрения. Отметим, что для современных авторов характерен взгляд на достойную жизнь как на «продукт деятельности не только государства, но и институтов гражданского общества, а значит, и субъектов предпринимательской деятельности в том числе»<sup>77</sup>.

Поэтому, несмотря на то, что буквальное толкование нормы статьи 7 может привести к выводу о том, что обеспечение достойной жизни человека – задача исключительно государства, это не так. Бизнес также участвует в решении указанной задачи<sup>78</sup>. Категория «достойная жизнь» имеет также культурно-исторический характер, а потому отсутствуют ее универсальные критерии. Вместе с тем существуют общепризнанные стандарты, закрепленные в международно-правовых актах, выступающие первоначальной основой таких критериев. Так, Всеобщая Декларация прав человека закрепляет, что «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи...»<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Там же. С. 203.

<sup>77</sup> Бакланова Е.В. Сущность и критерии достойной жизни человека и общества как цели социального государства: Автореф. дис. ... кандид. юр. наук. М., 2007. С. 7.

<sup>78</sup> Рузанов И.В. Конституционно-правовое содержание понятия «инновация» // Черные дыры в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 30.

<sup>79</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995. 5 апреля. №67.

Основываясь на данных правовых положениях, комментаторы Конституции России отмечают, что «достойная жизнь – это возможность обладать и пользоваться благами современной цивилизации: иметь надлежащие жилищные условия и медицинское обслуживание, современную бытовую технику, средства передвижения, рациональное и калорийное питание, возможность пользоваться услугами предприятий сферы обслуживания, пользоваться культурными ценностями и др. Достойная жизнь немислима и без свободного развития личности, предоставления ей возможности усвоить достижения науки, культуры, получить профессию»<sup>80</sup>.

Можно предположить, что попытка ограничить понятие инноваций исключительно техническими нововведениями не вполне правомерна. Известны примеры, когда достижения мысли, не имеющие технической основы, играли огромную роль в продвижении экономики и, в конечном счете, в достижении достойного уровня жизни. Так, изобретение системы рассрочек в торговле дало для развития экономики не меньше, чем многие технические открытия. Соответственно, эту систему, равно как и систему онлайн-продаж, можно смело назвать инновацией своего времени, достойной всемерной поддержки.

Кроме того, помимо ценности достойной жизни и свободы предпринимательской деятельности Конституция закрепляет еще и право на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Важность рассматриваемого принципа очевидна. Достаточно лишь упомянуть, что, например, В.Д. Зорькин рассматривает норму части 1 статьи 44 Конституции как развитие положений статьи 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью<sup>81</sup>. Реализация данного права предполагает свободный

---

<sup>80</sup> Комментарий к Конституции РФ (Под ред. Л.А. Окунькова). М.: БЕК, 1996. С. 25.

<sup>81</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). Под ред. В.Д. Зорькина., М.: Норма, 2011. С. 290.

выбор человеком направлений своего творческого поиска, будь то техническое или нетехническое творчество. Как было отмечено в предыдущем параграфе, российская модель нормативного закрепления прав человека требует от государства не только закрепления, но и обеспечения прав человека.

Кроме того, некоторые ориентиры можно найти в компетенционных нормах Конституции. Так, обновленная в 2020 году редакция статьи 114 относит к компетенции Правительства, в том числе сохранение и развитие научного потенциала Российской Федерации (пункт «в.1»). То есть, речь идет не только о техническом потенциале, а о развитии науки в целом.

Исходя из изложенного, полагаем справедливым тезис, что духу российской Конституции соответствует максимально широкое толкование термина «инновация».

Отметим, что конституционные поправки 2020 года включали в себя, среди прочего, вновь введенную статью 75.1 Конституции, в соответствии с которой 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.

По мнению Конституционного Суда РФ, выраженному в Постановлении от 24.03.2023 № 10-П, создание условий для устойчивого экономического роста подразумевает в том числе и скорейшее внедрение изобретений и иных патентоспособных результатов творческой деятельности в жизнь, а также гарантирует уважение человека труда (это относится и к авторам изобретений)<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2023 N 10-П // СЗ РФ. 2023. 03 апреля. № 14.

Т.Я. Хабриева резонно отмечает, что обновленная в 2020 году Конституция РФ «формирует мировоззренческую парадигму, (...) идеологию социально-экономического развития России (на основе знаний и высоких технологий), включая критерии для определения пределов допустимого использования инноваций. В ней нашли отражение стимулы научно-технологического развития (...) и гарантии защиты от его нежелательных эффектов, причем для всех основных субъектов конституционных отношений – личности, общества, государства. Во-вторых, она создает необходимые конституционные ориентиры для достижения стратегических целей России. В-третьих, оформляет конституционную модель сферы общественной жизни, именуемой философами «техносферой», «антропотехносферой», ее ценностные основания, институциональную и функциональную базу, правовое взаимодействие объектов и субъектов, правовые инструменты реализации государственных приоритетов, а также конституционные гарантии безопасности личности, общества, государства»<sup>83</sup>.

Таким образом, новая редакция Конституции, во-первых, подтвердила приверженность защите достоинства человека, во-вторых, провозгласила в качестве важнейшей государственной задачи создание условий устойчивого роста как экономики, так и благосостояния граждан. Полагаем, что эта задача не может быть решена только лишь при помощи технических изобретений – она требует также и развития нововведений, не имеющих технической основы.

Исходя из изложенного, отметим, что, во-первых, Конституция России требует от власти постоянного развития инноваций (нормативно это закреплено посредством требования обеспечения условий для достойной жизни, а также посредством компетенционных норм), а во-вторых,

---

<sup>83</sup> Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации: самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 12. С. 17-18.

ориентирует на широкое понимание инноваций как результат не только технического открытия, но и любого творческого труда (через ту же самую категорию достойной жизни, право на свободу творчества, а также через требование обеспечения условий устойчивого экономического роста и повышения благосостояния граждан).

Следует отметить, что закрепление понятия инноваций в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон) приводит к еще одному неоднозначному последствию. Дело в том, что на основании пункта «е» части 1 статьи 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта находятся в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Соответственно, можно констатировать, что избранный законодателем способ регулирования инновационной деятельности приводит к тому, что она попадает в сферу совместного ведения.

Подтверждая данную мысль, статья 16.3 Закона относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации право принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о поддержке инновационной деятельности, а также право принятия программ и проектов субъектов Российской Федерации, направленных на поддержку инновационной деятельности. Таким образом, сфера инноваций в настоящее время урегулирована в Российской Федерации по так называемой рамочной модели – федеральным центром принят закон, содержащий основные положения об инновациях, а субъекты имеют полномочия, прямо названные в Федеральном законе. Среди основных положений, урегулированных центром, находится, в том числе и определение инноваций.

До 2011 года, в отсутствие федеральной дефиниции, субъекты РФ активно предлагали свои определения.

Не случайно В.И. Крусс пишет о вожделении «региональных» законодателей соответствовать духу времени и федеральным политическим

установкам, которое побуждает их к участию в модернизации национальной экономики<sup>84</sup>.

До принятия изменений в федеральное законодательство 2011 года нормативно-правовые акты субъектов отражали разный (и широкий, и узкий) подход к инновациям. После 2011 года большинство регионов стали приводить свои нормативно-правовые акты в соответствие с федеральным законодательством.

Так, например, статья 1 Закона Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 145 «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея» вводит следующее понятие: инновация (нововведение) - конечный результат деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности<sup>85</sup>.

Приведенная дефиниция представляет собой яркий пример широкого подхода к инновациям: здесь нет технической составляющей.

В ранее действовавшем Постановлении Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 28.09.2010 №355 предлагался ярко выраженный узкий подход: под инновационными товарами, работами, услугами понимаются новые или значительно усовершенствованные товары, работы, услуги, подвергавшиеся в течение последних трех лет разной степени технологическим изменениям<sup>86</sup>. После принятия на федеральном уровне дефиниции инноваций названное Постановление было отменено

---

<sup>84</sup> Крусс В.И. К вопросу о конституционной состоятельности субфедерального регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации (на примере Тверской области) // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2014. № 3. С. 297.

<sup>85</sup> Закон Республики Адыгея от 28 декабря 2007 г. № 145 «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 2007. N 12.

<sup>86</sup> Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 28 сентября 2010 г. №355 «О порядке предоставления государственной поддержки действующим малым инновационным компаниям» // День Республики. 2010. 29 сентября.

Постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 29 октября 2012 года № 470, в котором содержится определение, полностью дублирующее федеральное<sup>87</sup>.

Законодательство Чеченской Республики вплоть до настоящего времени демонстрирует узкий подход к инновациям, входящий в противоречие с федеральным. Чеченский законодатель понимает под продукцией инновационной деятельности внедренные научно-технические или научно-технологические достижения, освоенные в производстве новые или усовершенствованные товары, услуги или технологические процессы<sup>88</sup>.

Такое обстоятельство ставит перед нами вопрос о федеративных отношениях в России, о том, насколько описанная ситуация с термином «инновации» соответствует конституционным требованиям разграничения предметов ведения. Учитывая то, что инновации рассматриваются как предмет регулирования законодательства о науке, а последнее находится в сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, можно предположить, что наличие различных подходов к инновациям в разных субъектах Федерации до 2011 года не противоречило Конституции. Как разъяснял еще в 1996 году Конституционный Суд, субъекты Федерации до издания федеральных законов «вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, однако после издания федерального закона, региональное законодательство должно быть приведено в соответствие с ним»<sup>89</sup>. Из такого

---

<sup>87</sup> Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 29 октября 2012 года № 470 «О Порядке предоставления государственной поддержки действующим инновационным компаниям» // Режим электронного доступа: <https://docs.cntd.ru/document/453356669> (дата обращения 30.07.2024).

<sup>88</sup> Закон Чеченской Республики «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике» от 6 марта 2007 г. № 7-рз (ред. От 23.05.2018 №21-РЗ) // Режим электронного доступа: <https://docs.cntd.ru/document/906802974> (дата обращения 30.07.2024).

<sup>89</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П // СЗ РФ. – 1996. – 15 апреля. № 16. Ст.1909.

подхода исходят и конституции (уставы) субъектов РФ, например, Устав Самарской области (статья 18)<sup>90</sup>.

Таким образом, те нормативные акты субъектов Российской Федерации, в которых после 2011 года сохранилось узкое понимание инноваций, не соответствуют конституционным принципам разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Сложнее обстоит дело с регионами, пошедшими по пути дифференциации инноваций, вводя, помимо общего определения, еще и дополнительные (базисная инновация, улучшающая инновация и пр.). Например, в Законе Республики Северная Осетия-Алания «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания» реализован дифференцированный подход к определению термина «инновации»<sup>91</sup>. В статье 1 дается легальное понятие трех видов инноваций.

Прежде всего, генеративное определение: «Инновация (нововведение) – конечный результат инновационной деятельности, предназначенный к реализации в виде принципиально новых или усовершенствованных продуктов и технологий. (...) Инновационная деятельность – выполнение работ и (или) оказание услуг по созданию, освоению в производстве и (или) практическому применению новой или усовершенствованной продукции, нового или усовершенствованного технологического процесса»<sup>92</sup>.

Базисная инновация – нововведение, направленное на создание и освоение принципиально новых идей, технологий, новой техники, новых поколений материалов и машин, превосходящее лучшие мировые аналоги или соответствующее им; улучшающая инновация – нововведение по

---

<sup>90</sup> Устав Самарской области от 18 декабря 2006 г. № 179-ГД (с изменениями и дополнениями) // Режим электронного доступа: URL: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_samar/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_samar/) (дата обращения 03.10.2023).

<sup>91</sup> Закон Республики Северная Осетия-Алания от 06.07.2001 N 23-ПЗ (в ред. от 15.11.2021) «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802040927> (дата обращения 03.10.2023).

<sup>92</sup> Рузанов И.В. Инновационная политика и федеративные отношения в России // Федерализм. 2016. № 3. С. 171.

совершенствованию или распространению освоенных поколений техники и технологий, моделей машин и разновидностей материалов, улучшению рыночных характеристик товаров, работ и услуг»<sup>93</sup>.

Но не противоречит ли Конституции такое дополнение федеральных норм? Однако противоречия здесь нет. Известно, что к федеральному ведению относится регулирование основных прав и свобод личности, однако это не препятствует регионам регулировать права граждан, не являющихся основными. Иными словами, регионы вправе устанавливать не предусмотренные на федеральном уровне права человека и инновации, равно как и дополнять их гарантии.

Это доктринальное положение является ключевым для решения проблемы распределения полномочий между центром и регионами в сфере инноваций. Основная цель любого инновационного закона – обеспечить механизмы поддержки инновационных предприятий, поэтому фактически то или иное определение инноваций можно рассматривать как предпосылку права субъектов инновационной деятельности на дополнительные меры поддержки. Таким образом, в том случае, если законодательство субъекта Федерации отражает широкий подход к инновациям, не будет противоречить Конституции введение дополнительных региональных видов инноваций, чтобы регион мог дополнять меры поддержки в зависимости от важности конкретного производства для экономики региона.

К такому выводу мы приходим, анализируя инновации с точки зрения требований экономического публичного порядка.

В науке конституционного права используется термин «экономический федерализм», под которым понимается «децентрализованная система обеспечения социально-экономического развития территориально-дифференцированного общества и ресурсных возможностей территориально

---

<sup>93</sup> Закон Республики Северная Осетия-Алания от 06.07.2001 N 23-ПЗ (в ред. от 15.11.2021) «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802040927> (дата обращения 03.10.2023).

распределенных уровней публичной власти. Он включает в себя два блока: экономика федеративных отношений (в свою очередь включает в себя бюджетный, налоговый, фискальный федерализм и федерализм в управлении публичной собственностью) и федерализм в управлении социально-экономическим развитием. Экономический федерализм и каждая из его составляющих основываются на определенных принципах, в частности, на принципе единства экономического пространства и свободы перемещения в его рамках товаров, услуг и финансовых средств»<sup>94</sup>.

Важность категории «единое экономическое пространство» подчеркивает Г.А. Гаджиев, по мнению которого, оно «обеспечивает государственное единство Российской Федерации. Для его обеспечения необходимо, чтобы в стране было единство и единообразное применение основных экономико-правовых категорий и институтов»<sup>95</sup>.

Полагаем, что ситуация, при которой в каждом субъекте Федерации будет свое понимание термина инноваций, подрывает государственное единство Российской Федерации.

Вместе с тем обширность нашей страны объективно предопределяет различия в уровне социально-экономической обеспеченности регионов, задает разные приоритеты их развития, в том числе и в инновационной сфере. Очевидно, например, что в городе Москва достаточно хорошо представлена сфера торговли, поэтому здесь актуально развитие высокотехнологичных инноваций, тогда как инновации в сфере продаж не так остро необходимы. В то же время в некоторых отдаленных субъектах Федерации есть проблемы с обеспеченностью элементарными благами. Для этих регионов технологические инновации, возможно, менее важны, чем инновации в сфере

---

<sup>94</sup> Хвощин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 21.

<sup>95</sup> Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: Дис. ... док. юрид. наук. М., 1996. С. 169.

услуг. Полагаем, что отмеченные различия в потребностях российских регионов должны учитываться при правовом регулировании инновационной деятельности.

Данное обстоятельство еще раз подтверждает необходимость регулирования инновационной деятельности посредством специального закона. Включение инновационной тематики в законодательство о науке не позволяет субъектам Федерации, нуждающимся в нетехнологических инновациях, создавать нормативную базу для их поддержки. Правда у них есть путь для обхода этого препятствия – регулировать инновационную деятельность не в рамках законодательства о науке, а в качестве части политики по социально-экономическому развитию региона. Однако такой способ ведет к расшатыванию единого экономического пространства и, как следствие, к подрыву государственного единства страны.

Специальный федеральный закон об инновациях обеспечит реализацию принципа субсидиарности в управлении социально-экономическим развитием регионов. В соответствии с ним каждому уровню публичной власти должны принадлежать те функции, которые он может выполнить максимально эффективно<sup>96</sup>. Очевидно, что субъект Федерации априори более эффективен в определении приоритетов своего развития.

При этом федеральное законодательство не должно быть излишне детальным. Г.А. Гаджиев, исследуя вопросы экономического федерализма, пишет: «Если на федеральном уровне будут приниматься законы, имеющие характер Основ законодательства, то у субъектов Федерации будут расширяться законодательные возможности. В случае же детального регулирования общественных отношений федеральными властями, сфера дискреции субъектов Федерации будет сужаться»<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Хвощин А.А. Указ. дис. С. 29.

<sup>97</sup> Гаджиев Г.А. Указ дис. С. 297.

Данные концептуальные подходы созвучны активно продвигаемому в настоящее время кластерному способу развития регионов. Как отмечает Д.И. Артемова, «Промышленный кластер — это основной инструмент развития региональной промышленной политики. Государство в лице Минпромторга России дало четкий сигнал бизнесу о необходимости выстраивания кооперационных цепочек. Уникальность промышленного кластера заключается в том, что все предприятия, которые в него входят, получают возможность от государства субсидировать до 50% понесенных затрат в случае реализации инвестиционных проектов, направленных на выпуск новых видов промышленной продукции»<sup>98</sup>.

Приемом законодательной техники по реализации всех приведенных концептуальных соображений может быть дифференциация регулирования, которую мы видели на пример Закона Республики Северная Осетия-Алания «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания». Такое регулирование, с нашей точки зрения, позволяет объединять оба подхода к пониманию инноваций. В приведенных нормах воплощено как узкое понимание инноваций, так и широкое. Более того, в исследуемом Законе Республики Северная Осетия-Алания отражены и положения экономической науки. Экономисты выделяют так называемые рационализирующие или псевдоинновации, направленные на частичное улучшение устаревших поколений техники или технологий. Подчеркивается их негативный эффект, так как они тормозят развитие экономики<sup>99</sup>.

Включение в текст нормативного акта понятия улучшающей инновации позволяет законодателю более тонко подходить к регулированию инноваций, выделить их типы, а соответственно, индивидуализировать меры поддержки различного рода инновационных продуктов. По нашему мнению, необходимо

---

<sup>98</sup> Экономическое право. Учебник, 2-е издание. Под научной редакцией проф. Н.С. Бондаря. Москва, Проспект, 2023. С. 355.

<sup>99</sup> Теория инновационной экономики: Уч. пособие / Под ред. проф. О.С. Белокрыловой. Ростов н/Д.: Феникс, 2009. С. 39.

перенять, заимствовать на федеральном уровне опыт законодательной дифференциации понятия инновация, реализованный в Республике Северная Осетия-Алания. А для наиболее полного достижения конституционных целей целесообразно определить еще и признаки, которыми должен обладать продукт (товар, услуга или работа), чтобы быть квалифицированным в качестве инновации.

Безусловно, первым и главным признаком инноваций является принципиальная новизна продукта. Этот признак вытекает из самого термина «инновация», который происходит от латинского словосочетания «в направлении изменений» (*in novation*). Ключевым словом является слово «принципиальная» новизна. Это означает, что такой продукт не должен был производиться ранее. Данная оговорка позволит провести четкую грань между инновацией и модернизацией (внедрение в экономический оборот уже существующих продуктов – обеспечение жителей всех регионов страны компьютерами, мобильной связью, цифровым телевидением – очень важно и заслуживает поддержки, однако это нельзя считать инновациями).

Важно также учитывать, что не любое новшество автоматически является инновацией. В экономической литературе приводятся примеры непрогрессивных новшеств, например, переход многих российских предприятий на бартерные схемы расчетов в 90-х годах<sup>100</sup>. Поэтому для того, чтобы считаться инновацией, помимо новизны, продукт должен обладать признаком экономической эффективности и полезности. В свою очередь, экономическая эффективность и полезность – это не просто абстрактные характеристики. Это атрибут инновационного продукта, выражающийся в том, что его внедрение приводит к одному из следующих результатов: созданию новых рабочих мест (хотя в ряде случаев инновационные разработки наоборот способствуют сокращению рабочих мест), увеличению налоговых поступлений (за счет увеличения потребительской стоимости

---

<sup>100</sup> Там же. С.40.

продукта), развитию инфраструктуры, снижению себестоимости существующего продукта. Если принципиально новый продукт обладает одной из перечисленных характеристик, то он неизбежно будет отвечать конституционно заявленному требованию создания условий, обеспечивающих достойную жизнь человека.

Таким образом, основным выводом данного параграфа является мысль о необходимости учета при разработке понятия инноваций конституционных норм, которые задают ориентиры для развития экономики страны – достижение достойного уровня жизни, обеспечение устойчивого роста экономики и благосостояния граждан.

Исходя из сказанного, диссертантом предлагается следующее определение инноваций.

Инновация – это качественно новый продукт (товар, услуга, работа), обладающий признаком экономической эффективности и полезности, то есть обеспечивающий один из следующих результатов: 1. создание новых рабочих мест; 2. увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней; 3. развитие инфраструктуры; 4. снижение себестоимости существующего продукта.

Также, исходя из представленного в данном параграфе анализа, считаем целесообразным принятие федерального закона «Об основах инновационной деятельности в Российской Федерации», в котором бы использовался эффективный и научно обоснованный опыт субъектов Российской Федерации по дифференциации инноваций.

В Законе, помимо прочего, должно быть зафиксировано генеративное определение инноваций (предложенное в предыдущем абзаце), установлена классификация инноваций на технологические и нетехнологические, а также закреплено право субъектов Федерации концентрировать средства региональных бюджетов на поддержку тех или иных видов инноваций. Такая модель регулирования позволит, с одной стороны, иметь единый на всю

страну терминологический аппарат инновационной сферы, а с другой стороны, предоставит субъектам возможность быть эффективными в решении задач социально-экономического развития.

### **1.3 Инновационная экономика и правовая стратегия в Российской Федерации**

Заявленная тема диссертации предполагает наличие определенной специфики не только у инноваций как продукта, но и у инновационного типа экономики, которая предопределяет особенности конституционно-правового регулирования. Прежде всего, необходимо разобраться с терминологическим аппаратом. Что такое инновационная экономика?

В противовес формационному подходу к историческому процессу американский футуролог Э. Тоффлер в своей работе «Третья волна» предложил делить все общества не по соотношению классовых сил, а по господствующему способу удовлетворения материальных потребностей людей. Исходя из этого, Э. Тоффлер выделяет аграрные общества, индустриальные и зарождающуюся постиндустриальную цивилизацию. «Третья волна несет с собой присущий ей новый строй жизни, основанный на разнообразных возобновляемых источниках энергии; на методах производства, делающих ненужными большинство фабричных сборочных конвейеров; на новых ненуклеарных семьях; на новой структуре, которую можно было бы назвать «электронным коттеджем»; на радикально измененных школах и объединениях будущего»<sup>101</sup>.

Наряду с термином «постиндустриальное общество» часто используется понятие «информационное общество». Его отличительные особенности дал Ф. Фукуяма:

-замена производства как источника богатства сферой обслуживания;

---

<sup>101</sup> Тоффлер Э. Третья волна. М.: АСТ, 1999. С. 33-34.

-повышение роли информации и интеллекта, замена труда физического трудом интеллектуальным;

-глобализация экономики, стирание национальных границ;

-возрастание духа свободы и равенства в обществе<sup>102</sup>.

К. Шваб, основатель и президент всемирного экономического форума в Давосе, в 2016 году ввел понятие «четвертая промышленная революция». С его точки зрения, отличительными чертами четвертой промышленной революции являются: темпы развития (научно-технический прогресс в настоящее время развивается по экспоненте); широта и глубина (буквально каждая сфера нашей жизни подвержена влиянию постоянно обновляемых технологий); системность (революция заключается не просто в появлении отдельных новаций, но в системном воздействии всех систем общества и государства)<sup>103</sup>.

Процитированную книгу К. Шваба вообще можно назвать энциклопедией футуризма, поскольку в ней дано исчерпывающее описание новых технологий; проанализирована их социальная специфика; представлен прогноз того, как они будут влиять на государство, общество и личность в будущем

Выделим наиболее важные в контексте конституционно-правового исследования черты четвертой промышленной революции по К. Швабу.

Прежде всего, по мнению данного автора, которое подкреплено серьезным статистическим материалом, в современном мире усиливается проблема неравенства между владельцами интеллектуального или физического капитала с одной стороны, и теми людьми, которые живут за счет собственного труда<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> Фукуяма Ф. Великий разрыв. М.: АСТ, 2003. С. 11.

<sup>103</sup> Шваб К. Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2023. С. 11.

<sup>104</sup> Шваб К. Указ. соч. С. 23.

В будущем эта проблема может усугубляться, поскольку флагманы четвертой промышленной революции создают меньше рабочих мест, чем лидеры предыдущих технологических прорывов<sup>105</sup>.

Важно отметить, что неравенство в новых условиях имеет качественно иную природу. Нередко инновационные технологии работают по принципу «победитель получает все»<sup>106</sup>. Речь идет о том, что создав какую-то инновационный продукт или отрасль, инноватор на долгие годы получает монополию на нее, поскольку копировать его продукт и создавать ему конкуренцию по целому ряду технологических и экономических причин довольно сложно. Собственно, это мы и можем наблюдать эмпирически - на рынках социальных сетей, электронных платформ для вызова такси, доставки еды и товаров, маркетплейсов и многих других присутствует 1-3 игрока, и конкуренция там весьма ограничена. Отмеченная особенность не только обостряет проблему неравенства, но и создает угрозу монополий со всеми вытекающими из этого угрозами для конституционных ценностей.

Противоречивым оказывается и влияние технологий на институты государственной власти: с одной стороны, технологии создают новые возможности для гражданского общества (упрощается проблема координации, выражения мнений), с другой стороны, технологии могут использоваться и для антиконституционных действий (беспрецедентное усиление надзора за гражданами, находящееся на грани, а порой и за гранью вмешательства в частную жизнь)<sup>107</sup>. Кроме того, технологии заметно упрощают жизнь антисоциальным структурам террористической и экстремистской направленности (пожалуй, никогда еще в мировой истории задача вербовки сторонников, трансляции собственной разрушительной идеологии не была столь легко решаемой как сегодня).

---

<sup>105</sup> Там же. С. 49-51.

<sup>106</sup> Там же. С. 61.

<sup>107</sup> Там же. С. 87.

Отмеченные тенденции, безусловно, требуют реакции Правительств и некоторой корректировки наших теоретических представлений о его функциях.

В этом плане, как уже отмечалось во введении, плодотворным, а возможно, и неизбежным представляется использование методологических подходов, заложенных профессором И.А. Умновой-Конюховой, которая обосновывает наличие межотраслевого института конституционное футуристическое право. Оно, по мнению ученой, направлено на выработку конституционной оценки и конституционного прогноза, а также концепций, стратегий и тактик конституционного развития, в том числе, в контексте развития научно-технического прогресса<sup>108</sup>. При этом, предметом конституционной футурологии выступают знания об идеале конституционного строя и конституции, о будущем конституционного развития<sup>109</sup>. В этом тезисе для нас чрезвычайно важно то, что существует некий идеал конституционного строя, и его основные ценности и параметры должны быть неприкосновенны вне зависимости от вектора научного прогресса.

И.А. Умнова-Конюхова верно отмечает, что нынешний этап научно-технологической революции (ученая не использует термин К. Шваба «четвертая промышленная революция», но описываемые ею тенденции и явления очень близки к его подходам) характеризуется преобразованием количественных показателей научно-технического прогресса в качественные. Новое качество жизни влияет, в том числе и на право. Основные тенденции развития современного права, по мнению И.А. Умновой-Конюховой, сводятся к следующему:

---

<sup>108</sup> Умнова-Конюхова И.А. Конституционное футуристическое право и конституционная футурология в XXI столетии: монография. Москва: РУСАЙНС, 2021. С. 9.

<sup>109</sup> Там же. С. 98.

- появление большого количества норм - технических нормативов и стандартов, что позволяет говорить о формировании «технического права»<sup>110</sup>;

- рост числа законов, ограничивающих конституционные права и свободы человека<sup>111</sup>;

- возрастание роли подзаконных актов как реакция на угрозы безопасности<sup>112</sup>;

- регулирование приобретает характер чрезвычайного и оперативного права, что помимо выше отмеченных тенденций характеризуется ослаблением парламентских процедур принятия законов<sup>113</sup>;

- появление целого ряда новых субъектов права, чей правовой статус характеризуется тем, что они, будучи частными по форме, оказывают услуги публичного характера<sup>114</sup>.

В целом, ученая отмечает некоторый кризис в современном праве, вызванный тем, что его развитие не успевает за развитием прорывных технологий. Особенно И.А. Умнова-Конюхова в качестве вызовов праву отмечает процессы сетевой цифровизации, развитие искусственного интеллекта и биотехнологий<sup>115</sup>.

Видные исследователи правовых проблем цифровизации Р.В. Амелин и С.Е. Чаннов прямо используют термин «цифровая экономика», говоря о ней как о стадии развития экономики на этапе четвертой технологической революции. При этом, они отмечают значительное влияние этого явления на институты государства и права<sup>116</sup>. Эти же ученые подчеркивают важность

---

<sup>110</sup> Умнова-Конюхова И.А. Указ. соч. С. 43.

<sup>111</sup> Там же. С. 56.

<sup>112</sup> Там же.

<sup>113</sup> Там же. С. 60.

<sup>114</sup> Там же. С. 88.

<sup>115</sup> Там же. С. 75.

<sup>116</sup> Экономическое права. Учебник, 2-е издание. Под научной редакцией профессора Н.С. Бондаря. Москва, Проспект, 2023. С. 213.

анализа имеющихся тенденций развития права под воздействием цифровых технологий с целью подготовки к грядущим изменениям<sup>117</sup>.

Экономисты также исследуют понятие инновационной экономики. Ф.И. Пилова определяет инновационную экономику как экономику, формирующуюся на использовании новых знаний (новых идей), признаками которой являются: постоянное обновление производства и многих социальных институтов; постоянное технологическое совершенствование; выдвижение интеллекта и ученых в качестве важнейших факторов производства<sup>118</sup>.

А.С. Басюк и К.Н. Вицелярова выделяют следующие признаки инновационной экономики: доступность любой информации любому гражданину в любой точке страны в любое время; способность общества производить информацию, необходимую для устойчивого социально-экономического развития; ускоренная компьютеризация и автоматизация; радикальное изменение социальных структур; открытость новым знаниям и др.<sup>119</sup>.

И.В. Скоблякова называет спецификой инновационной экономики ускоренное, непрерывное экономическое развитие; быстрые и непредсказуемые изменения на рынке; короткий цикл жизни продуктов и технологий и др.<sup>120</sup>.

Осмыслению феноменов научно-технического прогресса и их влияния на социальную жизнь посвящены и исследования отечественных философов. Во-первых, исследователи отмечают тот факт, что человек в

---

<sup>117</sup> Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. Москва: Норма, 2023. С. 12.

<sup>118</sup> Пилова Ф.И. Содержание и основные понятия инновационной экономики // Известия Кабардино-Балкарского государственного аграрного университета им. В.М. Кокова. 2018. №1. С. 99.

<sup>119</sup> Басюк А.С., Вицелярова К.Н. Признаки инновационной экономики // Экономические исследования. 2023. №1. С. 6-7.

<sup>120</sup> Скоблякова И.В. Инновационно-интеллектуальные системы и их роль в постиндустриальном обществе // Финансы и кредит. 2008. №24. С.23-27.

постиндустриальном обществе «оторван от пуповины традиционной локальной культуры», что создает «предпосылки для формирования нового типа личности, для которой характерны свобода в самоопределении своей духовности и мировоззренческих ориентиров, расширение спектра своей повседневной жизнедеятельности»<sup>121</sup>. Из этой особенности следует еще одна специфическая черта бытия человека в обществе – неукорененность индивида в социокультурном пространстве<sup>122</sup>. Информационное общество, выдвигающее в качестве центральной ценности информацию, производит невиданный ранее феномен – виртуальную реальность. Это обстоятельство порождает сверхреальное пространство смыслов и ценностей. В экономической сфере этот тезис лучше всего может проиллюстрировать обращение на бирже акций крупных компаний. Стоимость акций, динамика ее падения и роста часто абсолютно никак не связаны с реальной прибыльностью соответствующей компании. Близок к этому признаку и характер потребления, господствующий в информационном обществе, – так называемый символический характер<sup>123</sup>. Речь идет о том, что человек, приобретая определенный товар (автомобиль, жилье), приобретает не только, собственно, этот товар, но и символ своего социального положения.

Хотелось бы отметить, что сами по себе инновации не являются каким-то новым феноменом. Научно-технические открытия, их внедрение в хозяйственную жизнь - атрибут любого типа экономики. В конце концов, величайшее изобретение в истории человечества - колесо, было сделано в рабовладельческом обществе. Поэтому наличие изобретений не является отличительной особенностью современного общества.

Не вдаваясь в терминологические споры экономистов об инновационной экономике, отметим, что практически все они указывают на

---

<sup>121</sup> Манакова И.Ю. Человек в постиндустриальном обществе: автореф. дис. ... канд. философских наук. Воронеж, 2008. С. 10-11.

<sup>122</sup> Там же. С. 11.

<sup>123</sup> Там же.

такой ее признак как скорость происходящих изменений, их масштаб и непрерывность. Действительно, даже эмпирически заметно, что буквально за последние 10-20 лет коренным образом изменились способы удовлетворения базовых потребностей человека. Значительное количество тех вещей, без которых мы сегодня не представляем свою жизнь, просто не существовали в недалеком прошлом. Можно сказать, что на современном этапе развития общества изобретение – это не просто деятельность энтузиастов, это основной смысл и содержание экономики. Государственные и частные акторы рассматривают инновации как свое главное конкурентное преимущество и основной источник развития, целенаправленно планируя производство и внедрение инноваций в свои хозяйственные процессы.

В этой связи можно говорить об инновациях не как о предмете, но как о процессе. К. Шваб, раскрывая сущность четвертой промышленной революции, также отмечает, что «инновация – это сложный социальный процесс»<sup>124</sup>. То есть, инновационная экономика в силу присущих ей масштаба, скорости внедрения изменений и, говоря шире, – самой сущности, не сводится только лишь к научным открытиям и изобретениям. Она создает качественно новый тип общественных отношений, которые существенным образом влияют на самые разные институты государства и общества. Из анализа приведенных выше работ видно, что инновационная экономика имеет влияние и на основы конституционного строя: инновации специфически действуют на права человека (в чем-то ограничивая их, а в чем-то, наоборот, давая невиданные ранее возможности), на систему разделения властей (формируя, согласно определению И.А. Умновой-Конюховой, «чрезвычайное и оперативное право», и возвышая подзаконное нормотворчество) и на ряд других традиционных институтов конституционного права. Причем это воздействие происходит в

---

<sup>124</sup> Шваб К. Указ. Соч. С.37.

каждодневном режиме, постоянно меняя экономическую и социальную реальность, требуя адекватной реакции государства и права.

Сказанному созвучен и тезис профессора Н.С. Бондаря о том, что процессы экономической модернизации обостряют противоречие между ценностями стабильности и обновления. Ученый отмечает, что единственным эффективным средством поиска баланса между двумя этими ценностями является Конституция<sup>125</sup>. При этом, ученый вводит термин «конституционная модернизация», подчеркивая, что в отличие от конституционной реформы, она заключается в постоянном процессе совершенствования социальных и правовых отношений благодаря системной реализации конституционных ценностей, норм и принципов<sup>126</sup>.

Таким образом, инновационная экономика – это экономика, основанная на постоянном, непрерывном производстве новых знаний и информации, что обуславливает постоянное изменение общества. Безусловно, содержание инновационной экономики не сводится только к этому, однако диссертант полагает, что именно приведенный признак имеет принципиальное значение для права. Ведь право – это средство регуляции общественных отношений. Специфика инновационного типа экономики предполагает постоянное изменение общества, регулярное нарушение status quo между различными социальными группами. Если рассматривать общество как объект управления государственной властью, то с точки зрения теории управления возникает серьезная проблема: субъект управления не обладает точными знаниями об объекте в силу скорости и масштабов развития последнего. Сказанное предопределяет основной вызов, который несет инновационная экономика праву, и именно в этом аспекте фактор инновационной экономики имеет значение для конституционного права.

---

<sup>125</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. Москва: Юнити-Дана, 2014. С. 12.

<sup>126</sup> Там же. С. 14.

Гипотезой данной диссертации является тезис о необходимости использовать методологию конституционной футурологии, прогнозируя основные векторы развития экономики и общества, и создавая такой правовой каркас, который позволит защитить основные конституционные ценности в условиях происходящих драматических изменений. Для этого необходима корректировка ряда конституционно-правовых институтов и конституционной политики.

Следует отметить, что сама по себе мысль о необходимости прогнозирования направлений социально-экономического развития и управления этим развитием не нова ни для науки, ни для законодательства. Не случаен в этом плане большой интерес отечественных ученых, проявленный ими в последние годы, к понятиям правовой политики и стратегии.

Например, профессор А.В. Малько оперирует обоими этими понятиями. Под правовой политикой он понимает научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой жизни общества и личности<sup>127</sup>. Стратегия же в понимании профессора А.В. Малько – это часть правовой политики, которая представляет собой выработку основных направлений развития правовой системы, разработку алгоритма ее усовершенствования<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup> Малько А.В. Правовая политика и стратегия развития российской правовой системы. Право и политика: теоретические и практические проблемы. Сборник материалов 4-й Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. Том Выпуск 4.С. 75.

<sup>128</sup> Там же.

В.В. Трофимов занимает схожие позиции, при этом отдельно выделяя правовую политику в сфере инноваций, понимая под ней научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур, направленную на определение тактики и стратегии правотворчества в сфере инноваций, на создание необходимых правовых условий для эффективной инновационной деятельности на основе разработки и принятия законодательства в области обеспечения инновационного развития страны; тактики и стратегии правоприменения в сфере инноваций, опосредующего правовую инфраструктуру реализации интеллектуальных прав граждан и организаций, а также в области специального правового обучения (образования), способствующего процессу повышения качественного состава научных и юридических кадров, специализирующихся в сфере инноваций<sup>129</sup>.

О.Ю. Рыбаков считает, что правовой стратегии - это основные, перспективные, объективно необходимые направления правового развития, основанные на потребностях в осуществлении социальной справедливости, эффективной защите прав и свобод личности и ее партнерских отношений с государством<sup>130</sup>.

И.Н. Правкина определяет правовую стратегию как недетализированный план деятельности или воздействия, осуществляемого с целью изменения существующего права в соответствии с заранее

---

<sup>129</sup> Трофимов В.В. Роль правовой политики в реализации инновационной стратегии развития социально-экономической и правовой системы России. Право и политика: теоретические и практические проблемы. Сборник материалов 4-й Международной научно-практической конференции, посвященной 100-летию Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. Том Выпуск 4. С. 133.

<sup>130</sup> Доктрина права: понятие, сущность, национальные особенности: монография / под. общ. ред. Р.В. Пузикова, Я. Зелинского. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2016. С. 73.

сконструированной идеальной моделью, отражающей определенное состояние действующего права и правовой практики<sup>131</sup>.

Эта же автор отмечает, что правовые стратегии на современном этапе развития являются источником права, поскольку они «создают идейные и организационные предпосылки для развития действующего права и правовой практики»<sup>132</sup>.

Отдельного внимания заслуживают труды А.М. Голощапова, который на протяжении многих лет исследует проблематику государственно-правовой стратегии. Под последней он понимает систему действий, направленную на реализацию правовых, политических и социальных ценностей, составляющих содержание и потенциал Конституции Российской Федерации, обеспечивающих становление нового российского государства<sup>133</sup>. При этом, по мнению данного автора, ценностями, на реализацию которых должна быть направлена государственно-правовая стратегия, являются три основные признака государства: демократическое, правовое и федеративное<sup>134</sup>. С точки зрения конституционалиста фундаментально важна идея А.М. Голощапова о том, что сами по себе конституционные нормы носят стратегический характер, поскольку обладают наибольшей степенью обобщенности, признают и закрепляют основные институты общества, оформляют организующие начала общества и государства<sup>135</sup>. Такой подход предопределяет ведущую роль конституционного права в разрешении тяжелейших коллизий инновационной экономики: когда мы сталкиваемся со сложными этическими и моральными проблемами, порожденными ею, мы

---

<sup>131</sup> Правкина И.Н. Конституционно-правовые ценности как основа современных правовых стратегий // Вестник экономической безопасности. 2020. №1. С. 66.

<sup>132</sup> Правкина И.Н. Правовые стратегии как источник развития современного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. С.11.

<sup>133</sup> Голощапов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 12.

<sup>134</sup> Там же. С. 13.

<sup>135</sup> Там же. С. 20.

должны ориентироваться прежде всего, на Конституцию и закрепленные в ней ценности.

В одной из своих более поздних работ автор рассматривает государственно-правовую стратегию как способ координации деятельности органов власти для достижения целей, установленных Конституцией<sup>136</sup>. Здесь же А.М. Голощапов выделяет этапы государственно-правовой стратегии как процесса реализации Конституции, важнейшие из которых - прогнозирование; выбор правовых средств достижения целей стратегии (такowymi являются нормы, принципы права, правоприменительные акты, договоры, юридические факты, субъективные права и юридические обязанности); собственно, цели стратегии<sup>137</sup>.

М.А. Краснов, анализируя механизмы формирования экономической политики государства, предлагает авторское определение экономической политики, понимая под ней «систему средств правового, материального, организационного и иного законного воздействия на экономические отношения и их субъектов для достижения определенных органами публичной власти стратегических приоритетов, направлений, целей и тактических задач»<sup>138</sup>.

Обобщая приведенные позиции ученых, отметим, что несмотря на некоторые терминологические различия, в основном имеется консенсус по поводу того, что правовая стратегия – это набор способов и средств достижения целей, которые, в свою очередь, закреплены в Конституции. То есть, речь идет о том, что экономика и общество развиваются не стихийно, подчиняясь «невидимой руке рынка», а в соответствии с некими

---

<sup>136</sup> Голощапов А.М. Государственно-правовая стратегия как форма реализации Конституции // Вопросы правоведения. 2012. № 2. С.99.

<sup>137</sup> Там же. С. 103-104.

<sup>138</sup> Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2012. № 3. С. 65.

приоритетами. Что это за приоритеты, кто и в какой процедуре их определяет – есть вопрос конституционного права.

Анализируя действовавшее на момент написания статьи законодательство, М.А. Краснов выделял три основных элемента в системе способов выработки экономической политики – концепции, программы и прогнозы<sup>139</sup>. Впоследствии, однако, был принят Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», статья 11 которого использует несколько иную терминологию: документы, разрабатываемые в рамках целеполагания (представляется, что это можно назвать концепцией); документы, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (это подвид концепции); документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования; документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования<sup>140</sup>.

По большому счету, система средств и механизмов выработки экономической политики осталась неизменной, уточнены только термины. В целом же, законодатель требует осуществления постоянного прогнозирования, на основе которого, принимая во внимание стратегические цели страны, должны вырабатываться конкретные программы развития.

Полагаем, что в целом, такой способ законодательного регулирования стратегического планирования соответствует методологии конституционной футурологии. Однако с учетом сказанного выше о темпах и особенностях инновационного развития, а также принимая во внимание достигнутый в науке консенсус о сущности правовой стратегии и ее стадиях, считаем, что законодательство должно содержать более подробные требования к содержанию документов стратегического планирования. В состав прогноза социально-экономического развития страны в обязательном порядке должен входить раздел о перспективах развития инноваций и их потенциальном

---

<sup>139</sup> Там же. С. 69.

<sup>140</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 03 июля. № 146.

влиянии на конституционно значимые ценности и интересы, а также примерный набор правовых средств достижения целей стратегии.

Таким образом, выводы настоящего параграфа сводятся к тому, что инновационная экономика характеризуется, прежде всего, невиданным темпом производства и внедрения новых продуктов в экономику и социум, что, в свою очередь, может дестабилизировать государство и общество. Данное обстоятельство требует целенаправленного управления инновационной экономикой, которое должно заключаться в систематическом прогнозировании развития ситуации, выработке правовых средств и способов достижения целей, закрепленных в Конституции.

#### **1.4 Конституционно-правовые риски как элемент правовой стратегии**

В современном мире проблематике инноваций уделяется чрезвычайно много внимания. Философы, футурологи, обществоведы соревнуются друг с другом в предсказании моделей будущего, основанных на инновациях. Политики и предприниматели также не отстают, основывая свои политические программы и бизнес-планы на прогнозировании направлений развития научной и технической мысли. В этой ситуации может показаться, что инновации – это отличительная черта именно нашего времени.

Однако это не так. Инновации (по крайней мере, в предложенном диссертантом понимании) всегда сопровождали хозяйственную жизнь человека. Укрощение огня, создание паровой машины, ткацкого и книгопечатного станков – все это примеры инноваций своего времени, фундаментально повлиявшие на экономику и социальную жизнь.

По-видимому, стремление к творчеству, изобретениям и развитию – одна из базовых потребностей человека, сопровождающая его на всем историческом пути.

Что действительно отличает инновационный тип устройства экономики от аграрного и индустриального – это роль инноваций в экономическом развитии. В предшествующие эпохи инновации были во многом случайным явлением, плодом труда и творчества отдельных энтузиастов. Основным же фактором производства выступали земля, труд и капитал. В настоящее время инновации – это результат системной работы больших коллективов, а также основная движущая сила экономического развития.

Иными словами, инновационная экономика – это такая модель устройства хозяйственной жизни, которая предполагает постоянное появление и развитие инноваций, без которых немислим экономический рост.

Как было показано выше, такая модель отвечает требованиям отечественной Конституции. Вместе с тем, понятно, что постоянно появляющиеся новые продукты инновационного труда влияют на все сферы социальной жизни, а нередко коренным образом меняют общественные отношения и требуют соответствующей реакции правовой системы.

Здесь методологически полезным может быть обращение к активно разрабатываемой в последние годы научной категории конституционно-правовых рисков. С нашей точки зрения, наиболее емко этот термин раскрыла Е.А. Новикова: это «диалектическое единство отрицательного и положительного аспектов, выраженных как в неопределенности наступления неблагоприятных последствий, так и вероятности достижения запланированного субъектами конституционно-правовых отношений результата с учетом возможности отклонений от него, обусловленных объективными и субъективными факторами»<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Новикова А. Е. Риск как объект конституционно-правовой науки: монография / А. Е. Новикова. М.: ЮрВАК, 2019. С. 28.

Содержат ли продукты инновационной экономики конституционно-правовые риски? С философской точки зрения ответ на этот вопрос очевиден – диалектические начала не чужды и сфере инноваций. Поэтому любое изобретение порождает как последствия, способствующие укреплению основ конституционного строя, так и последствия, угрожающие их прочности. Обычный нож в руках медика может спасти чью-то жизнь, а в руках преступника – прервать ее.

Однако, в условиях инновационной экономики, когда создание инноваций и их внедрение в жизнь общества становится основной пружиной экономической системы, данное диалектическое противоречие обостряется (хотя бы за счет интенсивности инновационного процесса).

Указанная проблема хорошо известна правовой науке. Одними из лидеров инновационного развития являются отрасли цифровых технологий, медицинских разработок, а также искусственный интеллект. Данные сферы неизменно привлекают внимание ученых юристов.

Так, работы целого ряда конституционалистов посвящены цифровым технологиям.

Г.Д. Садовникова справедливо отмечает: «Цифровизация всех сторон государственной и общественной жизни, безусловно, является благом, но она же вызывает и угрозы социальному благополучию: облегчает доступ к персональным данным, открывает возможность совершать мошеннические действия путем применения цифровых технологий»<sup>142</sup>.

Т.С. Гладкова приводит впечатляющий перечень вызовов, которые цифровизация несет конституционным правоотношениям: угрозы праву на

---

<sup>142</sup> Садовникова Г.Д. Конституционализация социально-экономической сферы и социальное благополучие человека // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 30-34.

образование; на неприкосновенность частной жизни; вызовы гарантиям свободы мысли и слова; вызовы свободе конкуренции и другие<sup>143</sup>.

Следует отметить, что права человека – не единственный институт конституционного права, подвергающийся рискам в связи с развитием цифровых инноваций. Так, Г.Б. Романовский и О.В. Романовская отмечают, что «цифровые технологии являются угрозой атрибутам государственной власти, поскольку обуславливают гегемонию технологических гигантов, навязывающих личности определенную линию поведения»<sup>144</sup>.

Профессор С.А. Авакьян с присущим ему нестандартным взглядом на, казалось бы, стандартные проблемы поставил вопрос о защите личности от информации. Ученый прямо пишет: «К сожалению, человеческая натура такова, что вынуждена периодически страдать от собственных изобретений и достижений (...). Свобода информации очень быстро продемонстрировала свою обратную сторону – возможность проявления неуважения к личности, неуправляемое заимствование и распространение частных (персональных) данных, а тем более лжи и клеветы, незащитность человека»<sup>145</sup>.

И.А. Филипова отмечает, что «развитие цифровых технологий открывает перспективу укрепления непосредственной демократии, но с другой стороны, может повлечь и кибердиктатуру»<sup>146</sup>.

Не менее острые противоречия возникают в связи с развитием медицинских технологий.

И.А. Кравец, глубоко анализируя тенденции развития медицинских технологий, обуславливающих формирование биоправа, заявляет, что

---

<sup>143</sup> См.: Гладкова Т.С. Вызовы конституционным правоотношениям в условиях перехода Российской Федерации к цифровой экономике (в аспекте исторического материализма) // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 42-46.

<sup>144</sup> Романовский Г.Б., Романовская О.В. О цифровом суверенитете // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 25-32.

<sup>145</sup> Авакьян С.А. Задачи конституционного права в аспекте защиты (от) информации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 4.

<sup>146</sup> Филипова И.А. Прямая и представительная демократия в эпоху цифровых технологий // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 33.

«конституционное право находится на сложной развилке: игнорировать новые реалии, фокусируясь на традиционных правах человека и политической сфере осуществления публичной власти или участвовать в формировании государственно-правовых гарантий человеческой целостности в контексте сосуществования с новыми правами в области биомедицины, биоэтики и нейроэтики»<sup>147</sup>.

И.Ю. Крылатова, осмысляя конституционно-правовое измерение биоэтики и медицины, также отмечает, что «революционные изменения в науке ставят ряд принципиально новых вызовов перед правовой системой»<sup>148</sup>.

И.А. Умнова-Конюхова и И.А. Алешкова прогнозируют, что биоправо станет одной из ведущих отраслей права нового поколения, поскольку бесконтрольное внедрение биотехнологий создают угрозу жизни, здоровью и репродуктивным функциям человека<sup>149</sup>. Развитие биотехнологий профессор И.А. Умнова-Конюхова вообще анализирует именно с точки зрения тех рисков, которые возникают для прав человека. Профессор даже ставит вопрос о появлении нового правового института биологической безопасности<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> Кравец И.А. Антропологический биоконституционализм и конституционная биоэтика: перспективы конституционализации биоразнообразия и конституционная реформа 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 12.

<sup>148</sup> Крылатова И.Ю. Конституционная категория достоинства личности во взаимоотношениях нравственных основ биоэтики и медицины // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 39.

<sup>149</sup> Умнова-Конюхова И.А., Алешкова И.А. Влияние научно-технического прогресса в биотехнологиях на права человека и принципы права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 35-36.

<sup>150</sup> Умнова-Конюхова И.А.. Биологическая безопасность в международном праве и российском праве как новая сфера правового регулирования // Вестник Московского Государственного Областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 2. С.8.

Р.В. Амелин и С.Е. Чаннов выражают озабоченность созданием государственных баз биометрических данных без достаточных гарантий по их использованию<sup>151</sup>.

Перспективы развития искусственного интеллекта сильно будоражат общественность: публицисты рисуют апокалиптические картины восстания машин, массовой безработицы в связи с занятием рабочих мест роботами. Однако, не чужда эта тема и конституционной науке.

Так, А.Ф. Чупилкина подчеркивает, что развитие робототехники и искусственного интеллекта ставит массу весьма серьезных вопросов перед правовой системой: это «вопросы правосубъектности роботов, проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях развития искусственного интеллекта»<sup>152</sup>.

Отметим еще раз, что выбор названных отраслей инновационной экономики вызван исключительно их повышенной общественной значимостью и широким освещением как в научной литературе, так и в публицистике. Однако, отмеченное противоречие можно наблюдать в абсолютно любой сфере инноваций. Например, широкое распространение электронных средств платежей сильно облегчают жизнь граждан, но дают целый ряд новых возможностей мошенникам; активно развивающийся рынок мобильных приложений для поиска, вызова и оплаты такси качественно улучшает рынок перевозок, но ставит ряд вопросов о соблюдении трудовых прав водителей и безопасности пассажиров. Список примеров можно множить до бесконечности – любой продукт инновационной экономики порождает и благо, и риски.

---

<sup>151</sup> Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. – Москва, Норма, 2023. С. 77.

<sup>152</sup> Чупилкина А.Ф, Экономический конституционализм, правосубъектные роботы и некоторые эволюционные вопросы российского и европейского правосознания // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 21.

Отмеченное учеными диалектическое противоречие прослеживается и в нормативных актах, регулирующих общественные отношения в сфере инноваций. Здесь список примеров можно начать прямо с российской Конституции в ред. Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, которым к ведению Федерации отнесено, в том числе, обеспечение безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных<sup>153</sup>.

В последние годы принято значительное количество подзаконных актов, определяющих основные направления развития тех или иных инноваций.

Так, в Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (утверждена Указом Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации»<sup>154</sup>), с одной стороны, отмечается, что избыточное регулирование в этой сфере может существенно замедлить темп развития и внедрения технологических решений (пункт 49 стратегии). С другой стороны, в перечне принципов развития и использования технологий искусственного интеллекта первые два места занимают: «защита прав и свобод человека: обеспечение защиты гарантированных российским и международным законодательством прав и свобод человека, в том числе права на труд, и предоставление гражданам возможности получать знания и приобретать навыки для успешной адаптации к условиям цифровой экономики (подпункт «а» пункта 19 Стратегии); безопасность: недопустимость использования искусственного интеллекта в целях умышленного причинения вреда гражданам и юридическим лицам, а также предупреждение и минимизация рисков возникновения негативных последствий использования технологий искусственного интеллекта» (подпункт «б» пункта 19 Стратегии).

---

<sup>153</sup> Пункт «м» ст. 71 Конституции в ред. Закона Российской Федерации «О поправке к Конституции Российской Федерации» от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Указ. Закон.

<sup>154</sup> Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 // Собрание законодательства РФ. 14.10.2019. № 41. Ст. 5700.

Очевидно, авторы данного документа демонстрируют явное понимание конституционно-правовых рисков, вызванных развитием искусственного интеллекта (защита прав и свобод человека – это средство минимизации именно конституционно-правовых рисков).

Еще более прямо о рисках инновационных технологий говорит Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: «Темпы развития технологий, создания, обработки и распространения информации значительно превысили возможности большинства людей в освоении и применении знаний.

Смещение акцентов в восприятии окружающего мира, особенно в сети "Интернет", с научного, образовательного и культурного на развлекательно-справочный сформировало новую модель восприятия – так называемое клиповое мышление, характерной особенностью которого является массовое поверхностное восприятие информации.

Такая форма освоения информации упрощает влияние на взгляды и предпочтения людей, способствует формированию навязанных моделей поведения, что дает преимущество в достижении экономических и политических целей тем государствам и организациям, которым принадлежат технологии распространения информации»<sup>155</sup>. Иными словами, Стратегия прямо говорит об угрозах, которые сеть «Интернет» создает как безопасности государства, так и культурным правам человека, а говоря шире – его духовной сфере.

Однако речь не идет об искусственном сдерживании информационных технологий: напротив, Стратегия ставит цель устойчивого функционирования информационной инфраструктуры Российской Федерации (п. 29 Стратегии).

---

<sup>155</sup> Указ Президента РФ «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» от 09 мая 2017 г. № 203 // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901 (пункт 16).

Еще более прямолинейно на этот счет высказываются авторы Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года<sup>156</sup>. В подпункте 6 пункта 12 данного документа в числе главных вызовов и угроз экономической безопасности названо развитие энергосберегающих и «зеленых технологий».

С другой стороны, в нашем государстве действует Федеральный закон от 23.11.2009 «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>157</sup> (ставится цель стимулирования энергосбережения и повышения энергетической эффективности).

Анализ зарубежной науки и практики показывает, что отмеченный подход отечественного правотворца не является специфичным.

Резолюция Европейского Парламента от 20 октября 2020 года с характерным названием «Основы этических аспектов искусственного интеллекта, робототехники и связанных с ними технологий» строится по следующей логике: сначала перечисляются все позитивные перспективы, которые сулит развитие искусственного интеллекта (например, дополнительные возможности для бизнеса и людей; создание новых рабочих мест для квалифицированных рабочих, освобождение человека от рутинного труда; защита окружающей среды; увеличение транспортной доступности для людей с ограниченными возможностями и многое другое); затем, однако, следует целый раздел «оценка рисков», в котором констатируется, в частности,

---

<sup>156</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>157</sup> Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 г. №261-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Российская газета. 2009. 27 ноября. № 226.

что «искусственный интеллект, содержит риски нарушения фундаментальных прав человека» (пункт 14 Резолюции)<sup>158</sup>.

В зарубежной науке также осознается опасность, исходящая от инновационного типа экономики. Так, например, некоторые авторы подчеркивают, что так называемая «экономика совместного использования» (речь идет о модели, при которой владение вещами заменяется коллективным использованием товаров и услуг, что обеспечивается современными телекоммуникационными технологиями. Яркий пример такой модели - сервисы каршерингов) обостряет проблему дискриминации, справедливости конкуренции, а также трудовых прав граждан<sup>159</sup>. Р. Кало и А. Розенблат прямо заявляют: «С одной стороны, нам следует приветствовать экономику совместного использования как новую форму коммерции, усиленную технологиями (...). Но мы также должны быть бдительными, чтобы не позволить тем проблемам, на которые уже обращали внимание ученые, привести к разрушениям»<sup>160</sup>.

Интересно, что опасности инноваций осознаются и самим бизнесом, занимающимся прорывными технологиями. Так, Российский альянс в сфере искусственного интеллекта (организация, объединяющая ведущих разработчиков технологий, основанных на искусственном интеллекте) разработал Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта. В нем, среди прочего, перечислены те риски, которые уже привнес в социальную жизнь искусственный интеллект: дискриминация женщин при отборе кандидатов на работу при помощи искусственного интеллекта; дискриминация пациентов медицинских учреждений по имущественному признаку; целый ряд этических

---

<sup>158</sup> European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a framework of ethical aspects of artificial intelligence, robotics and related technologies (2020/2012(INL)) // Режим электронного доступа: URL: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0275_EN.html)

<sup>159</sup> Calo, Ryan and Rosenblat, Alex, *The Taking Economy: Uber, Information, and Power* (March 9, 2017). *Columbia Law Review*, Vol. 117, 2017, University of Washington School of Law Research Paper No. 2017-08. P. 1623-1690.

<sup>160</sup> Там же. P. 1689.

вопросов, связанных с работой искусственного интеллекта по управлению транспортом<sup>161</sup>. В связи с этим, бизнес и сам готов принимать на себя этические и даже правовые ограничения.

Таким образом, инновации – это не только нечто конституционно желаемое и необходимое, это еще и источник серьезных конституционно-правовых рисков (они могут подрывать защиту прав человека, подвергать эрозии государственные институты). Конституционное право не может игнорировать данное обстоятельство. Исходя из этого, выдвинем гипотезу, что государственная политика в инновационной сфере должна сводиться не только к ее стимулированию, но и к попытке купировать негативные последствия инновационного развития. Здесь, однако, важно не выплеснуть с водой ребенка. Защита конституционно значимых интересов и ценностей не должна приводить к подавлению и уничтожению развития. Р.В. Амелин и С.Е. Чаннов отмечают опасность ограничительного подхода, а именно отрицание технологических реалий, когда принимаются правовые решения, не соответствующие объективным факторам развития цифровых технологий и их использования в современном информационном обществе<sup>162</sup>.

Это диалектическое противоречие (с одной стороны, мы заинтересованы в инновациях, с другой стороны, мы опасаемся их деструктивных последствий) органически присущ конституционному процессу. По замечанию Н.С. Бондаря, «подход, характерный для современного конституционализма, основан на признании того факта, что сущность конституции демократического государства должна проявляться именно в юридическом закреплении не совпадающих, но подлежащих согласованию, интересов различных социальных групп, наций, народностей. Согласование, приведение к общему знаменателю интересов и воли

---

<sup>161</sup> Режим электронного доступа (дата обращения 14.10.2023): [https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics\\_files/2023/04/05/AI\\_Ethics\\_Code\\_Russia\\_RU\\_9c4boVq.pdf](https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/04/05/AI_Ethics_Code_Russia_RU_9c4boVq.pdf).

<sup>162</sup> Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий. Москва, Норма, 2023. С. 16.

различных групп общества происходит на основе объективно складывающегося соотношения социальных сил в обществе»<sup>163</sup>.

В условиях инновационной экономики противоречия интересов обостряются еще сильнее, поскольку, как было показано выше, четвертая промышленная революция постоянно производит новые продукты, тем самым меняя status quo между разными группами. Хрестоматийным примером здесь может служить знаменитое восстание луддитов. Словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона характеризует луддитов как «группу английских рабочих, протестовавших в начале 1800-х годов против изменений, которые повлекли промышленный переворот, и считавших, что их рабочим местам угрожает опасность. Часто протест выражался в разрушении машин и оборудования»<sup>164</sup>. Пожалуй, это исторически первый зафиксированный пример противоречий частных и публичных интересов, вызванных внедрением инноваций в производство. Позднее этот эпизод был изрядно романтизирован в художественной литературе, однако уже тогда, в начале девятнадцатого столетия, было показано, что производственные инновации могут приводить не только к позитивным результатам: некоторые участники экономических отношений оказываются проигравшими. Дальнейшее развитие инноваций (электронных технологий, компьютерной техники и др.) в этом смысле не было исключением.

Кстати, слово «луддиты» у нас нередко используется в качестве некоего клейма, навешиваемого на людей непрогрессивных, сопротивляющихся развитию. Представляется, что это не вполне справедливо. В приведенной выше позиции Н.С. Бондаря принципиально важно, что демократическая конституция должна закреплять интересы всех социальных групп. Подход, когда мы заведомо принижаем значение

---

<sup>163</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. Москва: Норма, 2017. С. 39.

<sup>164</sup> Энциклопедический словарь. Т.18. / Издатели Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб.: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1896. С. 74.

интересов той или иной группы, несовместим с демократической сущностью конституции. Между тем, чувства и интересы людей, которые вдруг из-за научно-технического прогресса в одночасье лишаются рабочих мест, вполне понятны и заслуживают внимания. Поэтому юридическая фиксация этого интереса - важная конституционная задача. То же самое касается и любых других проблем, связанных с инновациями. В.В. Путин в своем интервью Т. Карлсону высказался, среди прочего, о деятельности известного американского предпринимателя Илона Маска, занимающегося, среди прочего, и разработками искусственного интеллекта. Президент отметил, что остановить эти исследования невозможно, в связи с чем, наиболее рациональной стратегией действий будет попытка договориться о неких правилах<sup>165</sup>. По существу, Президент России демонстрирует тот же подход, что и профессор Н.С. Бондарь: нужно искать баланс ценностей и интересов. Запрещать инновационные разработки нельзя, но и игнорировать те опасения, которые имеются у общественности в связи с ними тоже нельзя.

В предыдущем параграфе было отмечено, что стадиями правовой стратегии являются прогнозирование, определение целей и выбор правовых средств их достижения. При этом, с учетом специфики инновационной экономики в документах планирования в обязательном порядке должен включаться раздел о прогнозах развития инноваций и их социальных последствиях, а также должен быть предложен набор правовых средств достижения конституционных целей в условиях развития соответствующей отрасли инновационной экономики.

Анализ документов стратегического планирования, приведенных выше, в настоящем параграфе, показывает, что, как правило, цели государства в соответствующей сфере там перечисляются, а вот прогноз развития этой сферы (в том числе, в контексте рисков), а также примерный перечень правовых средств достижения целей в них отсутствует.

---

<sup>165</sup> Цит. По: <https://www.kp.ru/daily/27565.5/4889263/> (дата обращения 22.05.2024).

Как было отмечено выше, цели правовой стратегии перечислены в Конституции. В этой связи, можно сказать, что цели стратегии во всех сферах совпадают: это развитие соответствующей инновации при сохранении достигнутого уровня правовых гарантий личности, закрепленных в Конституции (прежде всего, в Главе 2).

Прогноз развития должен основываться в первую очередь на анализе конституционных рисков, порождаемых соответствующей сферой инновационной экономики. Причем осуществляться этот анализ должен в разрезе каждой из основ конституционного строя (например, как и каким образом развитие искусственного интеллекта повлияет на демократию, на права человека и др.).

Определив круг конституционных рисков, можно переходить к примерному подбору правовых средств достижения целей (развития соответствующей инновации при сохранении конституционных гарантий).

При выборе такого инструментария методологически полезным может быть взгляд на инновации сквозь призму института прав человека. Дело в том, что, как отмечает, например, профессор Г.А. Гаджиев, «основное содержание права на предпринимательскую деятельность в соответствии со статьей 34 Конституции, это творчество и инициатива в процессе поиска новой комбинации факторов производства»<sup>166</sup>. Соответственно, право на создание инноваций – это право человека. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом, если это необходимо «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3 ст. 55 Конституции).

Для контроля обоснованности ограничений прав человека эффективен тест на пропорциональность.

---

<sup>166</sup> Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 5.

Принцип пропорциональности (или в терминологии некоторых исследователей – принцип соразмерности) представляет собой многоэтапный механизм контроля обоснованности ограничения прав человека<sup>167</sup>. Основными стадиями использования принципа являются: идентификация права; идентификация вмешательства; оценка того, предусмотрено ли вмешательство законом; определение того, какими целями оправдано вмешательство; решение о том, является ли вмешательство необходимым в демократическом обществе<sup>168</sup>.

По мнению В.Л. Толстых, принцип пропорциональности в России включает в себя 4 элемента: обоснованность, пригодность, минимальность и сбалансированность<sup>169</sup>. Обоснованность ограничения права в такой трактовке базируется на перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции основаниях. Кроме того, некоторые права могут быть ограничены в целях, указанных в статьях, закрепляющих соответствующее право, например, ч. 2 ст. 36 Конституции, установившая возможность ограничения права собственности на землю в целях защиты окружающей среды, прав и законных интересов других лиц.

Другой пример дает У. Лыхмус – свобода предпринимательской деятельности может быть ограничена в целях пресечения монополизации и недобросовестной конкуренции (статья 34)<sup>170</sup>.

Свойство пригодности означает, что ограничение направлено только на достижение цели, указанной выше<sup>171</sup>.

Это очень важно, поскольку под конституционно обоснованные цели публичные власти могут пытаться подвести меры, совершенно не связанные с декларируемыми целями.

---

<sup>167</sup> Лыхмус У. Общие принципы права и ограничение свободы предпринимательства / Конституционно-правовые основы собственности и предпринимательства: проблемы реализации: Сб. докладов. М.: Институт права и публичной политики, 2010. С. 38.

<sup>168</sup> Там же. С. 38-39.

<sup>169</sup> Толстых В.Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. № 12. С. 54.

<sup>170</sup> Лыхмус У. Указ. соч. С. 39.

<sup>171</sup> Толстых В.Л. Указ. соч. С. 54.

Минимальность означает использование государством инструментария ограничения, который будет наименее обременительным для граждан<sup>172</sup>.

Принцип сбалансированности вытекает из того факта, что сама необходимость ограничения тех или иных прав возникает в ситуации конфликта конституционных ценностей. Поэтому важно установить их равновесие, по возможности обеспечив реализацию каждой из них<sup>173</sup>.

В науке разграничиваются термины «умаление прав» и «ограничение прав». Г.А. Гаджиев так описывает сущность этого подхода: если законодатель ограничивает право в тех целях, которые закреплены в ч.3 ст. 55 Конституции, то имеет место допустимое ограничение. В случае ограничения права без учета указанных целей или с учетом, но в чрезмерной степени, мы имеем дело с умалением<sup>174</sup>.

Полагаем, что данная концепция, по существу, также базируется на доктрине пропорциональности.

Суть теста на пропорциональность исследована в работе Моше Коэн-Элия и Иддо Порат, которые описывают его как двухэтапный процесс. На первом этапе устанавливается сам факт ограничения права, на втором – легитимность цели, которую преследовали публичные власти<sup>175</sup>.

Ограничение права должно отвечать трем критериям: «уместность (то есть связь между ограничением и целью ограничения), необходимость (из всех возможных средств достижения цели было выбрано то, которое в наименьшей степени затрагивает право) и пропорциональность в узком смысле – ущерб частного лица должен быть меньше выгоды властей»<sup>176</sup>.

---

<sup>172</sup> Там же.

<sup>173</sup> Там же. С. 55.

<sup>174</sup> Гаджиев Г.А. Указ. автореф. С. 13.

<sup>175</sup> Там же.

<sup>176</sup> Коэн-Элия М., Порат И. Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность: исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3. С. 61.

Таким образом, принцип пропорциональности предполагает оценку обоснованности ограничения права с помощью анализа социальных ценностей, ради которых производится ограничение и их уравнивание.

Конституционный Суд Российской Федерации иногда упоминает термин «пропорциональность» в своих актах. Например, в пункте 2 Постановления КС от 01.04.2003 указано: «Возможные ограничения федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров, исходя из общих принципов права, должны отвечать требованиям справедливости, быть адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей...»<sup>177</sup>.

Следовательно, тест на пропорциональность не является неизвестным явлением для российской правовой системы. Полагаем, что российская стратегия относительно политики в области инноваций должна выстраиваться с учетом этих положений. С этой точки зрения, запрет на те или иные инновации противоречит Конституции, т.к. не выдержит тест на пропорциональность. Ведь инновации – продукт творческого труда, а защита и уважение свободы творчества – одна из конституционных норм.

Как указывает профессор Н.С. Бондарь, Конституция должна рассматриваться – с точки зрения ее сущностных характеристик – так же, как институционно-правовая основа разрешения социальных противоречий<sup>178</sup>.

Поэтому важно зафиксировать наличие важного конституционно значимого интереса инноваторов и ни в коем случае не умалять его.

Государство должно предпринимать компенсационные действия, направленные на защиту граждан и основ конституционного строя. Для более ясного понимания данного тезиса следует изучить инновации прошлого.

---

<sup>177</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 N 4-П // СЗ РФ. 2003. 14 апреля. № 15. Ст. 1416.

<sup>178</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. М.: Норма, 2017. С. 43.

Например, изобретение автомобиля – безусловное благо, сделавшее жизнь людей комфортнее. Однако оно привнесло и некоторые негативные явления: известно, что во всем мире значительное количество людей погибает в дорожно-транспортных происшествиях; автомобили причиняют вред экологии, а на начальном этапе развития автомобилестроения значительное количество людей, до этого занятых в конной индустрии, лишилось работы. Понятно, что запрет на производство автомобилей был бы и нецелесообразным, и неконституционным.

Вместе с тем, от государства потребовалось принять ряд мер, смягчающих негативные последствия внедрения автомобилей в повседневную жизнь: разработать систему правил дорожного движения; создать дорожную полицию для контроля соблюдения правил; разработать технические требования к автомобилям, повышающие их безопасность и снижающие экологический вред от них; организовать переобучение специалистов для их трудоустройства в новой индустрии.

Такой же подход может быть использован и применительно к любым другим инновациям.

Например, в настоящее время много тревог у экспертов вызывает развитие искусственного интеллекта. Специалисты указывают, что его широкое внедрение в экономику способно оставить без работы миллионы человек. Кроме того, возникает ряд острых этических вопросов, связанных с бесконтрольным ростом использования искусственного интеллекта.

Полагаем, что государство, заранее понимая эти проблемы, должно уже сейчас, на раннем этапе развития искусственного интеллекта, предпринимать компенсационные меры: совместно с представителями индустрии разрабатывать правовые нормы использования искусственного интеллекта, запускать программы переквалификации людей, занимающих те профессии, которые находятся под угрозой исчезновения из-за развития искусственного

интеллекта. Такой же подход справедлив и применительно к любой другой сфере инновационной экономики.

В первой главе был выдвинут тезис о необходимости постоянного и непрерывного прогнозирования развития инновационных процессов, мониторинга порождаемых этими процессами рисков и управления ими. Конечной целью такого управления должно выступать сохранение закрепленных в Конституции ценностей.

Эти ценности можно условно разделить на относящиеся к правовому статусу личности и на регулирующие основы государственного устройства Российской Федерации как правового и демократического государства.

Такой логике подчинена структура второй главы диссертации, в которой мы рассмотрим некоторые вопросы правового статуса личности, а также некоторые вопросы организации государственной власти с точки зрения влияния инновационных процессов на них.

## **Глава 2. Правовые средства достижения целей стратегии инновационного развития**

### **2.1 Новые элементы правового статуса личности как ответ на конституционно-правовые риски**

На протяжении последних двухсот лет нормы об экономике все более прочно завоевывали свое место в конституциях цивилизованных государств. Эта тенденция касается и института прав человека. Вектор развития правового положения личности – расширение перечня прав и свобод. В связи с этим возникла необходимость их классификации. В научной литературе начали выделять так называемые поколения прав и свобод человека и гражданина. Термин «поколение» отражает хронологию возникновения соответствующих прав.

К первому поколению относят личные и политические права (то есть те, которые впервые были провозглашены в конституционных актах последней четверти XVIII века во Франции и США).

Ко второму поколению причисляют экономические, социальные и культурные права (появившиеся не в последнюю очередь благодаря Октябрьской революции 1917 года как реакция западных элит на российские события).

Третье поколение прав – это не столько права отдельной личности, сколько права общностей: «право на самоопределение народов, права национальных меньшинств и т.д. (появившиеся в период после Второй мировой войны). В последнее время выделяют также права четвертого поколения: право на использование достижений научно-технического

прогресса»<sup>179</sup>. Об этом пишут и конституционалисты, и представители иных гуманитарных наук, например, экономист И.А. Бажутин и историк М.М. Бажутина<sup>180</sup>.

В контексте данной диссертации интерес представляют права второго поколения. В первую очередь, необходимо определить их перечень.

В.П. Капыш к числу экономических прав относит «право на занятие предпринимательской деятельностью, право частной собственности, право на свободное использование своих способностей и своего имущества в предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности, свободу договора, право на доброе имя (деловую репутацию), возмещение государством вреда»<sup>181</sup>. Свобода договора, между тем, как и право на деловую репутацию, не упомянуты в тексте Конституции.

В.П. Капыш считает, что «последнее вытекает из права на доброе имя, а свобода договора выводится из принципа социального государства»<sup>182</sup>. В этой связи интересна позиция Г.А. Гаджиева, который также полагает, что свобода договора выводится из толкования Конституции, однако не из 7-й ее статьи, а из ст. 35 (часть 2) и ст. 22 (часть 1). Помимо свободы договора Г.А. Гаджиев включает в перечень основных экономических прав и свобод: «право частной собственности, право на выбор рода занятий и профессии, а также свободу предпринимательской деятельности»<sup>183</sup>.

И.А. Федотов выделяет «право на свободное развитие личности; право свободно избирать род деятельности; право на свободное использование

---

<sup>179</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т.1. 7-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 577-578.

<sup>180</sup> Бажутин И.А., Бажутина М.М. Наука «управление»: от истории к постиндустриальному развитию России. – Киров: Изд-во МЦИТО, 2019. 100 с.; Боброва Н.А., Власова М.А., Рузанов И.В. Уникальная книга о науке «управление». Рецензия на указанную книгу // Юридическая наука: история и современность. 2020. № 12. С. 41-46.

<sup>181</sup> Капыш В.П. Указ. дис. С. 34-35.

<sup>182</sup> Там же. С. 54-55.

<sup>183</sup> Гаджиев Г.А. Указ. дис. С. 9-10.

своих возможностей и имущества для занятия предпринимательской и иной экономической деятельностью; право собственности»<sup>184</sup>.

И.Ю. Крылатова полагает, что «конституционными экономическими правами являются право на труд, на частную собственность, на занятие предпринимательской деятельностью»<sup>185</sup>.

В целом, предлагаемый конституционалистами перечень экономических прав личности совпадает: право на свободное занятие предпринимательской деятельностью, право на свободный труд, право частной собственности.

Выявляя в общем массиве конституционных прав и свобод человека и гражданина те из них, которые называют экономическими, необходимо понимать некоторую условность классификации.

Основные экономические права понимаются в науке конституционного права как «закрепленные и гарантированные Конституцией возможности участия каждого в функционировании экономической системы Российской Федерации посредством удовлетворения своих личных материальных и духовных потребностей, одновременно оформленных в качестве задач государства»<sup>186</sup>.

Важное значение для функционирования экономической системы имеют не только экономические права. Так, право на свободное перемещение (ч.1 ст. 27), будучи личным правом, в то же время является элементом права на свободу предпринимательской деятельности, закрепляя возможность свободного перемещения имущества и товаров. В свою очередь, экономические права не ограничены в сфере своей реализацией только экономикой. Например, установленную ст. 74 Конституции недопустимость

---

<sup>184</sup> Федотов И.А. Экономические права человека и гражданина в социальном государстве: современный опыт России: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2009. С. 16.

<sup>185</sup> Крылатова И.Ю. Конституционно-судебная защита экономических прав граждан в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. 2007. С. 27-29.

<sup>186</sup> Капыш В.П. Указ. соч. С. 24.

установления таможенных границ можно понимать и трактовать как право предпринимателей на государственную защиту их прав и свобод<sup>187</sup>. Однако полагаем, что значение приведенной нормы не ограничено лишь сферой экономики, она обеспечивает и личные права (свободное перемещение).

Иными словами, в системе регулирования правового положения личности основные конституционные права тесно переплетены между собой и в реальной жизни не имеют строгого деления. Аналогичную позицию демонстрирует и практика Европейского суда по правам человека. Так, в деле «Эйри (Airey) против Ирландии» (1979 год) ЕСПЧ указал: «...то обстоятельство, что толкование Конвенции может затронуть и социально-экономическую сферу, не должно само по себе быть решающим аргументом против такого толкования; жесткой границы между этой сферой и содержанием Конвенции не существует» (§26)<sup>188</sup>.

Как видно, европейская судебная практика идет по пути констатации отсутствия «водораздела» между правами человека еще с 1970-х годов. Поскольку европейское право это не только (и не столько) тексты нормативных актов, но и их судебное толкование, справедливо ожидать появления новых, «синтетических» прав, совмещающих в себе признаки различных групп. По нашему мнению, в сфере инновационной экономики формируется такое специфичное право, как право на участие в процессе принятия экономических решений, находящееся на стыке политических и экономических отношений. Это обусловлено конституционными нормами и особенностями постиндустриального общества.

Развитие экономики требует демократических процедур при принятии важнейших решений, влияющих на эту сферу, являясь при этом «конституционно обоснованными, рациональными, эффективными,

---

<sup>187</sup> Там же. С. 30.

<sup>188</sup> Постановление Европейского суда по правам человека от 09.10.1979 «Эйри (Airey) против Ирландии» // URL: <http://base.garant.ru/2561441/> (дата обращения 10.10.2023).

понятными и убедительными для общества, а также справедливыми»<sup>189</sup>. Осталась самая «малость» – обеспечение соблюдения указанных требований в условиях инновационной экономики<sup>190</sup>.

Изучая философскую литературу, касающуюся постиндустриального общества, можно выявить две его базовые характеристики – мобильность и динамизм. Мобильность обусловлена мощным развитием технологий коммуникаций, в частности, электронных. Благодаря этому человек больше не привязан к определенной географической точке. Как отмечает И.Ю. Манакова, «мир сжимается, становясь более доступным и проницаемым»<sup>191</sup>.

В этом же кроются и причины динамизма современного общества. Будучи доступными для всех, информационные потоки стимулируют небывалую научную активность. Эмпирически это хорошо заметно на примере частоты обновлений модельных рядов автомобилей, бытовой техники и др. В результате «индивид, чтобы успеть за развитием цивилизации, вынужден постоянно себя переформатировать, развивать»<sup>192</sup>.

Отмеченные особенности современной экономики диктуют необходимость изменений и в государственно-правовой надстройке. Одним из условий управления чем-либо является знание объекта управления, его интересов и потребностей. Традиционно для решения этих задач используются демократические институты, в частности референдум.

Однако, как отмечает Т.Д. Зражевская, «техника выявления и отражения интересов населения очень сложна, и институт референдума в

---

<sup>189</sup> Гаджиев Г.А. Цели, предмет и содержание курса «Право экономика»... С. 9.

<sup>190</sup> Рузанов И.В. Право на участие в процессе принятия экономических решений в российском конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 27.

<sup>191</sup> Манакова И.Ю. Человек в постиндустриальном обществе: дис. ... канд. философских наук. Воронеж, 2008. С.59.

<sup>192</sup> Там же. С.162.

силу ряда причин не всегда справляется с этой задачей»<sup>193</sup>. В связи с ускоренными темпами развития общества ситуация осложняется еще больше, ведь объект находится в постоянном развитии, следовательно, изменении. В результате под вопросом оказывается эффективность управления экономикой со стороны классических политико-правовых институтов.

Достижение искомых параметров возможно при условии вовлечения предпринимательского сообщества в процессе подготовки экономических решений<sup>194</sup>. Это обеспечит как повышение качества таких решений (предприниматели лучше, чем кто-либо иной, знают о своих проблемах), так и их легитимность (решение, подготовленное не отдельными чиновниками, а большим сообществом, несомненно, имеет больший авторитет).

Таким образом, можно отметить, что в современном мире усиливается потребность в обеспечении участия граждан в процессе подготовки экономических решений. Как пишет профессор Н.А. Боброва, «если формула статьи 3 Конституции РФ о народе как источнике власти не фикция, то требуется развитие реальных форм народовластия и контроля над органами власти»<sup>195</sup>.

В России и за рубежом существует несколько форм использования нормотворческого потенциала предпринимательского сообщества. На западе практикуется система предварительной оценки регулирующего воздействия, применяемая ныне и в России: «Проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов (...), которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) в области установления, применения и

---

<sup>193</sup> Зражевская Т.Д. Техника Конструктивного участия в законотворчестве современных институтов гражданского общества // Юридическая техника. 2013. № 7-2. С. 246.

<sup>194</sup> Рузанов И.В. Правовое положение личности в современном конституционном праве: традиции и новации / Право – явление цивилизации и культуры. М.: Изд-во РУДН, 2019. С. 245.

<sup>195</sup> Боброва Н.А. Недостатки Конституции РФ // Известия академии управления: теория, стратегии, инновации. 2012. № 6 (13). С. 35.

исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (...), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в области оценки соответствия и в области безопасности процессов производства, подлежат направлению в Министерство экономического развития РФ на заключение об оценке регулирующего воздействия. (...) с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации»<sup>196</sup>.

Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. регламентирует порядок проведения оценки регулирующего воздействия. Этим документом среди прочего предусмотрено обязательное уведомление представителей сообщества предпринимателей о начале процедуры оценки регулирующего воздействия (пункт 11, 12). Введено требование об обязательном учете всех предложений и замечаний, поступивших по проекту нормативного акта, с обязательным указанием причин их отклонения<sup>197</sup>.

Эмпирические данные по реализации исследуемого механизма можно найти в предвыборной статье кандидата в Президенты РФ на выборах 2012 г. В.В. Путина «Демократия и качество государства». Тогда кандидат, а впоследствии вновь избранный Президент России писал: «В прошлом году, в рамках «оценки регулирующего воздействия», которая осуществляется совместно с предпринимательским сообществом, еще на предварительной

---

<sup>196</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 12.04.2020) // СЗ РФ. 2012. 24 декабря. № 52. Ст. 7491.

<sup>197</sup> Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № // <https://base.garant.ru/70285758/>

стадии разработки был отклонен фактически каждый второй проект нормативного акта как ухудшающий условия развития экономики России»<sup>198</sup>.

По данным Минэкономразвития РФ, за пять лет работы система оценки регулирующего воздействия (2010–2015 гг.) позволила сэкономить бизнесу 3,1 триллиона рублей (сумма издержек, которые бы понес бизнес в случае принятия законопроектов, отклоненных в результате работы системы)<sup>199</sup>. Ясно, что приведенные цифры являются субъективными и оценочными, тем не менее, они впечатляют. С учетом количества отклоненных в результате применения оценки регулирующего воздействия проектов НПА, можно сделать вывод, что предпринимательское сообщество реально участвует в нормотворческом процессе (в части, затрагивающей его интересы).

Более свежие данные по практике применения оценки регулирующего воздействия также впечатляют. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации за 11 месяцев 2022 (с 1 января по 1 декабря 2022 года) на федеральном уровне было проведено 1079 заключений об ОРВ, из которых 766 положительных, 313 отрицательных. Субъектами оценки было выдвинуто 1678 замечаний и предложений по корректировке, выявлено более 500 миллиардов рублей потенциальных издержек бизнеса<sup>200</sup>. На уровне субъектов федерации процедуру оценки регулирующего воздействия прошли 6606 нормативных актов, 76% нормативных актов доработано о результатах такой оценки<sup>201</sup>.

В этом контексте можно приветствовать увеличение видов подобных процедур. В последнее время в нашей стране утвердился институт так называемой оценки фактического воздействия, то есть экспертиза не проектов НПА, а уже действующих нормативных правовых актов. Его

---

<sup>198</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. № 20/П (4805). С. 1.

<sup>199</sup> Коммерсантъ. 2015. 25 июня. № 110 (5620). С. 2.

<sup>200</sup> [efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.economy.gov.ru/material/file/fbbe59fa955fdfcd4e3f0b5a693b5ea1/2022.pdf](https://efaidnbnmnnibpcajpcglcfindmkaj/https://www.economy.gov.ru/material/file/fbbe59fa955fdfcd4e3f0b5a693b5ea1/2022.pdf) (дата обращения 02.08.2024).

<sup>201</sup> Там же.

зарождение можно связать с принятием Приказа Министерства экономического развития Российской Федерации от 09.11.2011 года<sup>202</sup>.

Приказ устанавливает круг лиц, которые вправе инициировать проведение экспертизы: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, научно-исследовательские, общественные и иные организации, субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности, их ассоциации и союзы, инвестиционные уполномоченные, а также иные лица (п. 4 Приказа). Причем вне зависимости от того, кто является инициатором проведения экспертизы, Минэкономразвития РФ запрашивает мнение о необходимости проведения экспертизы НПА с учетом сложившейся правоприменительной практики в некоммерческих организациях, целью деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В процессе экспертизы осуществляются публичные консультации, исследование нормативного правового акта на предмет наличия положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и составляется мотивированное заключение по результатам экспертизы<sup>203</sup>.

Другое Постановление Правительства<sup>204</sup> устанавливало конкретные последствия выявления экспертизой положений НПА, необоснованно

---

<sup>202</sup> Приказ Министерства экономического развития РФ «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности» от 09.11.2011 № 634 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. 19 декабря. № 51.

<sup>203</sup> Рузанов И.В. Право на участие в процессе принятия экономических решений в российском конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 27.

<sup>204</sup> Постановление Правительства РФ «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной

затрудняющих ведение предпринимательской деятельности (ими являются внесение в Министерство юстиции РФ предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или их отдельных положений, либо направление в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложения по внесению изменений в федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, на основе и во исполнение которых изданы нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности).

Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 № 633 утратило силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 30.01.2015 № 83<sup>205</sup>. Данным нормативным актом процедура оценки фактического воздействия урегулирована более подробно: определены инициаторы, установлены правила публичного обсуждения НПА, подготовки отчетов, их рассмотрения. Принятие данного Постановления окончательно утвердило в правовом поле Российской Федерации институт оценки фактического воздействия.

Таким образом, можно отметить, что предприниматели участвуют не только в процессе подготовки нормативных актов, но и в экспертизе уже действующих НПА.

Статистика оценки фактического воздействия менее впечатляющая, чем оценки регулирующего воздействия. Так, за 2022 год только 427 нормативных актов в субъектах прошли такую оценку, 54% из них получили отрицательное заключение<sup>206</sup>. По-видимому, расширение практики оценки

---

деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 29.07.2011 № 633 // Российская газета. 2011. 5 августа. № 171.

<sup>205</sup> Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (в ред. от 31.12.2020) // СЗ РФ. 2015. 9 февраля. №6. Ст. 965.

<sup>206</sup> [efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.economy.gov.ru/material/file/fbbe59fa955fdfcd4e3f0b5a693b5ea1/2022.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/fbbe59fa955fdfcd4e3f0b5a693b5ea1/2022.pdf) (дата обращения 02.08.2024).

фактического воздействия нормативных актов включает большой потенциал улучшения качества правового регулирования экономики.

К рассмотренному институту примыкает и деятельность Общественной палаты Российской Федерации. Как следует из статьи 2 Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>207</sup>, она учреждена с целью обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития. Для достижения заявленной цели Общественная палата, как и органы предпринимательского сообщества, вправе проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов и проектов НПА органов исполнительной власти Российской Федерации.

Несмотря на то, что решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, имеют рекомендательный характер, сам факт ее создания весьма характерен – он отражает потребность в усилении саморегулировании.

Как показывает анализ всех приведенных нормативных актов, расширение перечня форм осуществления народовластия, а говоря шире – повышение степени участия граждан в управлении делами государства является неоспоримой тенденцией развития конституционного права. Логичной в этом контексте представляется позиция И.Н. Плотниковой, которая настаивает на необходимости закрепления в статье 104 Конституции института народной законодательной инициативы, ссылаясь на то, что «несмотря на обилие форм взаимодействия органов власти с элементами гражданского общества в сфере законотворчества (оценка регулирующего воздействия нормативных актов, публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, общественная экспертиза законопроектов и

---

<sup>207</sup> Федеральный закон «Об общественной палате Российской Федерации» от 04.04.2005 № 32-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) // Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.

др.), отсутствует обязательность учета мнения граждан представительными (законодательными) органами государственной власти при подготовке и принятии законопроектов, внесению изменений в действующие законы»<sup>208</sup>.

При этом хотелось бы отметить, что И.Н. Плотникова, описывая процедуру народной законодательной инициативы, опирается на ее корпоративный характер. Так, ученая предлагает наделить общественные объединения правом выдвижения общественной инициативы, а также - рассмотреть вопрос о создании консультативного органа Федерального собрания РФ и Правительства РФ, состоящего из членов предпринимательских сообществ, представителей трудящихся, и обладающего правом законодательной инициативы<sup>209</sup>.

Представляется, что дальнейшее развитие форм непосредственного народовластия лежит именно в области внедрения народной законодательной инициативы.

Оценка регулирующего воздействия, деятельность Общественной палаты, народная законодательная инициатива – однопорядковые институты с объединяющим функциональным назначением – участие в правотворческой деятельности.

Принципиально другой формой участия гражданского общества в управлении экономикой является деятельность саморегулируемых организаций (далее – СРО). В России статус таких организаций закреплен Федеральным законом, в котором под саморегулированием понимается «самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и

---

<sup>208</sup> Плотникова И.Н. Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 5. С. 34.

<sup>209</sup> Плотникова И.Н. Роль объединений предпринимателей как институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России // Известия Саратовского Университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып 1. С. 71.

правил указанной деятельности, а также контроль соблюдения требований указанных стандартов и правил»<sup>210</sup>.

Разработка правил – это функция, осуществляемая в рамках института оценки регулирующего воздействия. Специфика же СРО заключается во второй части приведенной нормы: они контролируют соблюдение стандартов и правил. Более полное представление о данном направлении деятельности СРО дают нормы статьи 6 указанного Федерального Закона, раскрывающие основные функции, права и обязанности СРО. Кроме того, данная статья предусматривает, что СРО имеет право применять в отношении своих членов меры дисциплинарного воздействия.

Закон также наделяет организации правом участвовать в обсуждении проектов федеральных законов и иных НПА Российской Федерации и ее субъектов, государственных программ по вопросам, связанным с предметом саморегулирования, а также направлять в органы публичной власти заключения о результатах проводимых ею независимых экспертиз проектов нормативных правовых актов. Данные полномочия сближают институт СРО с институтом оценки регулирующего воздействия. Однако функция контроля и, в частности, возможность накладывать меры дисциплинарного взыскания на членов саморегулируемых организаций, – это то, что кардинально отличает их от всех остальных субъектов гражданского общества.

СРО используются во многих сферах экономики. Существуют СРО строителей, проектировщиков, арбитражных управляющих, энергоаудиторов, аудиторов, оценщиков и другие. Иными словами, саморегулирование используется в тех отраслях, в которых традиционно признается наличие публичного интереса. Вместе с тем, его потенциал в настоящее время раскрыт не в полной мере. Так, согласно доклада Минэкономразвития «О состоянии развития саморегулирования предпринимательской и

---

<sup>210</sup> Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» от 01.12.2007 № 315-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 г.) // Российская газета. 2007. 6 декабря. № 273.

профессиональной деятельности в Российской Федерации» выполнение функций по выработке отраслевых стандартов в настоящее время осуществляется недостаточно эффективно<sup>211</sup>. Тем не менее, отметим сам факт существования подобных организаций с перечисленными функциями - на наш взгляд, он отражает реалии инновационной экономики с ее потребностью в усилении саморегулирования.

В цитируемой статье В.В. Путина предпринята попытка сделать шаг в сторону увеличения участия гражданского общества в правотворчестве. Президент предложил «ввести правило обязательного рассмотрения в парламенте тех общественных инициатив, которые соберут сто тысяч и более подписей в интернете»<sup>212</sup>.

Позже данная инициатива получила правовое закрепление, хотя и в искаженном, «осторожном» виде<sup>213</sup>.

Активное осуществление публичных функций субъектами гражданского общества вызывает рефлексию и в юридической литературе. Так, В.В. Комарова, Г.Д. Садовникова, С.В. Нарутто, М.В. Варлен отмечают: «Институты гражданского общества во многих сферах социальной жизни справляются лучше, чем государство: осуществляют инновации, обеспечивают повышение качества и снижение издержек предоставляемых услуг, большее равенство потребителей»<sup>214</sup>. Из этого тезиса ученые делают вывод: «Через призму реализации конституционно закрепленного демократического социального государства и теории экономики

---

<sup>211</sup> [efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.economy.gov.ru/material/file/71ab8a88b5aa8b51bde0a1699352f647/Doklad\\_2019.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/71ab8a88b5aa8b51bde0a1699352f647/Doklad_2019.pdf) (дата обращения 02.08.2024).

<sup>212</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства... С.1.

<sup>213</sup> Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 4.03.2013 г. № 183 (в ред. от 04.07.2020) // СЗ РФ. 2013. 11 марта. № 10. 1019.

<sup>214</sup> Конституционализация российского права в учении академика О.Е. Кутафина: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. В.В. Комарова. Москва: Норма: ИНФРА-М. 2023. С. 341.

гражданского общества целесообразна частичная передача полномочий в сфере экономики институтам гражданского общества»<sup>215</sup>.

Деятельность некоторых некоммерческих организаций представляет собой другой пример осуществления публично значимых функций частными субъектами. О.А. Кожевников отмечает активное участие НКО «в решении таких вопросов как забота о малообеспеченных, больных, социально неблагополучных гражданах, содействие воспитанию и образованию детей и подростков, сохранение и развитие культуры, реальная защита прав и свобод, гарантированных Конституцией России»<sup>216</sup>.

Н. С. Бондарь отмечает, что одной из основ методологического подхода Конституционного Суда Российской Федерации к разрешению политических конфликтов является принцип баланса централизации и децентрализации, требующий установления для каждой сферы подлежащих государственному регулированию общественных отношений разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования<sup>217</sup>.

Очевидно, поиск новых моделей принятия экономических решений является насущной потребностью и объективной необходимостью, истоки которой предопределены спецификой современной экономики. Возможно, мы являемся свидетелями формирования новой идеологии публичной власти.

Правовой основой новой идеологии должны стать положения статьи 3 Конституции о народном суверенитете. Раскрывая ее содержание, профессор С.А. Авакьян указывает, что власть народа в России «осуществляется в трех основных формах: государственная власть, общественная власть, власть

---

<sup>215</sup> Там же. С. 342.

<sup>216</sup> Кожевников О.А. Конституционно-правовое регулирование участия некоммерческих организаций в экономической деятельности как один из путей преодоления новых экономических вызовов в мировой и российской экономике // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24). С. 27.

<sup>217</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. Москва: Юнити-Дана, 2014. С. 103.

местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть»<sup>218</sup>.

Таким образом, власть народа – это не только государственная власть. Публичной и политической властью можно считать также и общественную власть. Концептуальной основой такой позиции является утверждение, согласно которому «первейшее назначение власти – это самоорганизация граждан для управления своей жизнью»<sup>219</sup>. Для полного понимания приведенной позиции необходимо процитировать определение общественной власти в понимании С.А. Авакьяна: «Общественная власть – это власть различных объединений и коллективов граждан в отношении лиц, состоящих в этих объединениях и коллективах, а также их внутренних подразделений»<sup>220</sup>.

Данная дефиниция весьма подходит к деятельности СРО. Как это было показано выше со ссылками на положения действующего законодательства, СРО обладают определенной властью в отношении своих участников.

Что же касается оценки регулирующего воздействия, то ее конституционно-правовое обоснование следует искать в нормах частей 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ. Как устанавливает ч. 2 ст. 3 Основного закона, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Из буквального толкования этой нормы следует, что референдум и выборы – не единственно возможные формы осуществления народом своей власти. Ученые называют факультативные (консультативные) и императивные формы непосредственного народовластия, относя к последним

---

<sup>218</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т.1. 7-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М. 2023. С. 355.

<sup>219</sup> Там же. С. 356.

<sup>220</sup> Авакьян С.А. Указ. соч. С. 338.

выборы и референдум, а к первым – опросы народа, всенародное обсуждение проектов правовых актов, публичные слушания, указы избирателей и др.<sup>221</sup>

Перечень факультативных форм непосредственного народовластия не является закрытым. Собственно, само название – консультативные – означает то, что решение, принятое народом по итогам применения соответствующей формы народовластия, имеет рекомендательный характер для органов государственной и муниципальной. Именно эта характеристика позволяет квалифицировать институт оценки регулирующего воздействия в качестве факультативной (консультативной) формы осуществления народовластия.

Правовым фундаментом указанной формы являются нормы о народном суверенитете. Необходимость формирования рассматриваемой формы народовластия обусловлена спецификой постиндустриального общества, требующей увеличения участия гражданского общества в правотворчестве. Конкретными видами такого участия выступает институт оценки регулирующего воздействия, деятельность Общественной палаты, а также саморегулируемых организаций. Поскольку данный перечень не является закрытым, постольку можно ожидать развитие форм участия в процессе принятия экономических решений.

В данном параграфе до настоящего момента речь шла о правах человека. Однако права человека не мыслимы в отрыве от обязанностей. Не случайно профессор Н.А. Боброва предложила назвать гл. 2 Конституции «Права, свободы и обязанности человека и гражданина», подчеркнув взаимную ответственность государства и гражданина<sup>222</sup>. Следовательно, анализ правового положения личности в условиях инновационной экономики без анализа обязанностей будет не полным.

Анализ законодательства последних лет показывает, что государство активно накладывает на предпринимателей дополнительные обязанности.

---

<sup>221</sup> Там же. С. 364.

<sup>222</sup> Боброва Н.А. Указ соч. С. 32; Боброва Н.А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 33-38.

Природа этого процесса вытекает из принципа солидарности и специфики инновационной экономики, показанной в первой главе, – вторжение крупных частных «игроков» экономической сферы в публично-правовые интересы.

Конституционный принцип солидарности и отмеченная особенность деятельности крупных экономических акторов делает необходимым возложение на них определенных общественно значимых обязанностей.

Например, Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» обязывает собственников и платформы по распространению информации в сети «Интернет», «хранить на территории Российской Федерации информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков, видео- или иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и информацию об этих пользователях в течение одного года с момента окончания осуществления таких действий»<sup>223</sup>.

Приведенные нормы направлены на достижение публично значимых целей – упорядочение интернет пространства на основании принципа усиления ответственности за распространение недостоверной информации.

Данные нормы законодательства можно толковать как формирование новой конституционно-правовой обязанности – участие субъектов инновационной экономики в осуществлении публично значимых функций.

Однако, возлагая дополнительные обязанности на субъектов инновационной экономики, важно не нарушить принципы соразмерности и пропорциональности, о которых говорилось выше.

Не случайно И.Н. Плотникова в качестве одного из существенных препятствий в реализации прав и свобод граждан называет «введение государственными органами дополнительных обязанностей, обязательных платежей, не предусмотренных федеральным законом; возложение на

---

<sup>223</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 31.07.2023) // РГ. 29.06.2006. № 167 (ч. 3 ст. 10.1).

субъектов права дополнительной ответственности, противоречащей конституционным нормам»<sup>224</sup>.

В связи с этим важно отметить, что введение в правовое поле новых обязанностей для субъектов инновационной экономики должно отвечать формальному и сущностному критериям конституционности.

С формальной точки зрения важно, чтобы новые обязанности закреплялись на уровне закона. С сущностной точки зрения, в контексте принципа пропорциональности важно, что новая обязанность должна быть связана с характером деятельности субъекта, на которого возлагается обязанность.

Так, например, платформы по распространению информации в сети «Интернет» объективно создают то, что экономисты называют экстерналиями, то есть воздействуют на третьих лиц, предоставляя удобные инструменты работы для криминала (от откровенных террористов до мошенников и взяточников). Как было отмечено в третьем параграфе первой главы, сам по себе этот факт не может являться основанием для запрета или подавления соответствующей инновации, поскольку, помимо негативных экстерналий, он несет и позитивные.

Однако, стратегия конституционного регулирования и реакции на инновационный процесс требует принять некие компенсационные меры, которые позволят смягчить негативный эффект инновации, не затрагивая при этом позитивного содержания соответствующего продукта.

Полагаем, что введение дополнительных обязанностей является адекватным инструментом решения поставленной проблемы.

Кстати, Федеральный закон от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дает еще один интересный пример публично значимых обязанностей частных

---

<sup>224</sup> Плотникова И.Н. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека – основополагающий принцип российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4. С. 51.

субъектов права. Указанный закон накладывает на блоггеров, чьи страницы в сети Интернет посещает более 3 тысяч человек в сутки, ряд дополнительных обязанностей. В частности, такие лица должны проверять достоверность размещаемой общедоступной информации до ее размещения и незамедлительно удалять размещенную недостоверную информацию; соблюдать права и законные интересы граждан и организаций, в том числе, честь, достоинство и деловую репутацию граждан, деловую репутацию организаций (пункт 2, 6 части 1 статьи 10.2). Часть 4 статьи 10.2 содержит важную декларацию о том, что злоупотребление правом на распространение общедоступной информации влечет за собой уголовную, административную или иную ответственность.

Полагаем, что введение таких дополнительных обязанностей (заметим, весьма обременительных, так как проверка достоверности информации может быть непростым делом) обосновано с учетом специфики регулируемых общественных отношений. Это связано со значением информации, которая приобретает в современной экономике самостоятельную ценность, а также со скоростью ее распространения. Чтобы эти тезисы не были голословны, приведем пример. В конце марта 2013 года телеканал «РБК-ТВ» сообщил, что Федеральное Бюро Расследований США арестовало российского бизнесмена Романа Абрамовича.

Данная информация оказалась ложной. Можно было бы отнестись к этой ситуации с иронией, однако игроки фондовых рынков восприняли новость как реальную, что крайне негативно сказалось на котировках компаний, в капитале которых имеет долю бизнесмен. Акции этих компаний упали на 3-6%, а в абсолютных величинах убыток Р.А. Абрамовича составил 132 млн. долларов США<sup>225</sup>. Эти цифры производят сильное впечатление. Необходимо также понимать, что Р.А. Абрамович является не единственным

---

<sup>225</sup> Российская газета. 2013. № 6041. С. 8.

акционером этих компаний, следовательно, убытки получил не только он, но и большое количество третьих лиц.

Другой пример – обрушение капитализации компаний, входящих в Dow Jones, в 2013 году, на 200 миллиардов долларов за несколько минут в результате ложного сообщения о взрыве, произошедшем в Белом доме, в Вашингтоне, и о ранении Президента США Барака Обамы. Фабула этого происшествия очень похожа на предыдущий казус – ложное сообщение о событии и довольно быстрое опровержение этой информации. Однако за те несколько минут, которые успели пройти до опровержения, котировки акций ведущих компаний успели упасть в общей сложности на 200 миллиардов долларов<sup>226</sup>.

Существующее в настоящее время правовое регулирование не позволяет в полной мере компенсировать убытки, возникающие в таких случаях, как описанные выше. Прежде всего, в российских судах сложились довольно высокие требования к стандарту доказывания причинно-следственной связи между правонарушением и возникшим ущербом. Например, в приведенном случае довольно сложно было бы доказать в суде причинно-следственную связь между ложной публикацией об аресте Р.А. Абрамовича и возникшими у него убытками. Конечно, дела с такой фабулой не рассматривались отечественными судами, однако, зная их практику по взысканию убытков, можно предположить с достаточно высокой степенью вероятности, что в данном казусе суд, скорее всего, констатировал бы нарушение со стороны СМИ, но отказал бы во взыскании убытков, указав на недоказанность взаимосвязи нарушения и убытков. Получается, что защита прав граждан блокируется нормами процессуального законодательства, а лица, злоупотребляющие свободой информации, получают необоснованные преимущества. Представляется, что такая ситуация должна быть исправлена.

---

<sup>226</sup> «Взрыв Белого Дома» снес 200 млрд [Электронный ресурс] // Режим электронного доступа: URL: <http://www.gazeta.ru/business/2013/04/24/5278329.shtml> (дата обращения 10.06.2024).

Однако данная ситуация еще не самая критическая. Здесь имеется правонарушение, и поэтому можно говорить об ответственности. В примере с распространением информации о взрыве в Белом доме и ранении Барака Обамы сложно ставить вопрос о каком-либо правонарушении, поскольку сама по себе такая информация не является порочащей или оскорбляющей. Получается, что отсутствуют основания для применения санкций. Вместе с тем негативные последствия от таких действий могут быть более существенными, чем от некоторых нарушений.

В этой связи можно поприветствовать нормы закона о дополнительных обязанностях блоггеров. Ориентир регулирования в данной сфере – введение ответственности за распространение не только недостоверных порочащих сведений, но и любых недостоверных сведений, если они повлекли негативные экономические последствия.

Важно понимать, что статус журналиста или иного лица, распространяющего информацию (например, блоггера), предполагает повышенную степень ответственности. Полагаем, что такой подход выдержит тест на пропорциональность.

Такого рода ограничение права на свободное распространение информации является обоснованным, поскольку направлено на защиту одной из ценностей, упомянутых в части 3 статьи 55 Конституции, а именно – права других лиц (в данном случае права собственности и права на доброе имя). Оно является пригодным, поскольку способно служить в качестве превентивного механизма, упреждающего желание злоупотребить свободой информации. Полагаем, что ограничение права является минимальным, оно не затрагивает саму сущность права на свободное распространение информации, которая состоит в запрете предварительного контроля информации со стороны государственной власти. И наконец, предлагаемые меры ограничения являются сбалансированными. Они обеспечивают права

на доброе имя и на собственность, в то же время не выхолащивая содержание права на свободное распространение информации.

Суммируя сказанное, отметим, что инновационные процессы определяют постоянное изменение общества и динамизм социальных процессов. Эти характеристики усложняют управление экономикой и требуют новых управленческих решений. Как ответ на этот вызов формируются новые формы реализации прав человека, позволяющие гражданскому обществу участвовать в правотворческой деятельности.

Кроме того, сложность многих инновационных продуктов, специфика работы инновационных акторов формируют и новые публично-правовые обязанности частных лиц, которые обеспечивают реализацию конституционных функций государства, а также воплощают конституционный принцип солидарности.

Как было сказано в первой главе настоящей работы, одним из этапов конституционно-правовой стратегии является выбор правовых средств достижения целей. Полагаем, что в качестве таких средств могут выступать, среди прочего, новые формы участия гражданского общества в правотворческой деятельности и новые публично-правовые обязанности частных лиц в той мере, в которой эти средства направлены на недопущение снижения уровня конституционно-правовых гарантий прав человека под воздействием инновационных процессов.

## **2.2 Инновационная деятельность и позитивная дискриминация в экономической сфере**

Важным элементом системы конституционного регулирования правового статуса личности является принцип равноправия. Его реализация в условиях инновационной экономики также имеет специфику. Формирование инновационной экономики сопровождается поддержкой со стороны

государства. Помимо прямых дотаций (грантов, субсидий), инновационный бизнес получает поддержку от государства в форме различного рода льгот (налоговых, таможенных и т.д.).

Однако, принцип равенства, закрепленный частью 1 статьи 19 Конституции, не только запрещает дискриминацию, но и не допускает неоправданных льгот и преференций<sup>227</sup>. Если один субъект осуществляет предпринимательскую деятельность за счет кредитов или акционеров, а другой пользуется субсидиями и грантами, то возникает ситуация неравной конкуренции.

Это явление получило название «позитивная дискриминация». Появлению этого термина человечество обязано США, которые после снятия ограничений для расовых меньшинств (известных как сегрегация), стали создавать искусственные меры их поддержки. Прежде всего это проявлялось в создании квот для меньшинств при поступлении в высшие учебные заведения. Такая политика получила название «позитивная дискриминация» (affirmative action, reverse discrimination).

Позитивная дискриминация нередко становилась предметом исследования Верховного Суд США. Позиция суда сводилась к тому, что постольку, поскольку меньшинства находятся в изначально неравном положении с большинством, имеют право на специальное к ним отношение. Иными словами позитивная дискриминация не противоречит Конституции тогда, когда она направлена на обеспечение уравнивания стартовых возможностей разных групп населения<sup>228</sup>.

В России также целый ряд социальных групп пользуются правовыми привилегиями и льготами. Самый очевидный пример – это дифференцированное отношение к представителям разных полов (в контексте пенсионного законодательства, гарантий трудовых прав и пр).

---

<sup>227</sup> Гаджиев Г.А. Указ. дис. С. 168.

<sup>228</sup> Posner R. The economics of Justice. Harvard University Press Cambridge. 1981. P. 387, 409.

Указанные правовые нормы нередко становились предметом судебной оценки. Так, ряд граждан обращались в Конституционный Суд РФ с жалобой на правовые положения, устанавливающие различные условия назначения пенсий мужчинам и женщинам. Отказывая в принятии к рассмотрению указанных жалоб, Суд указал, что в оспариваемых нормах дифференцированный подход к представителям разных полов обусловлен объективными (физиологическими и социальными) факторами; особая социальная роль женщины в обществе). Поэтому, по мнению КС, пенсионное законодательство не может рассматриваться как дискриминационное, его назначение «по смыслу статьи 19 Конституции Российской Федерации – достижение подлинного, а не формального равенства»<sup>229</sup>.

Можно отметить, что приведенная аргументация Конституционного Суда поддерживается и в доктринальных позициях отечественных ученых.

Ю.В. Капанова отмечает, что «существует некоторое противоречие между принципом социального государства и формально-юридической характеристикой равноправия в его конституционном оформлении, данном статьей 19. (...) В подлинно социальном государстве требование обеспечения справедливости «не противоречит требованию равноправия. Более того, оба эти принципа являются проявлением социальной природы государства»<sup>230</sup>.

Подтверждает эту мысль тезис Г.А. Гаджиева о «двух парадигмах конституционного принципа равенства: либеральная концепция равенства возможностей и концепция равенства результатов. Сторонники первого направления выступают за то, чтобы социальные результаты развития человека были обусловлены только его личными качествами, тогда как подход «равенства результатов» требует «учитывать природное неравенство

---

<sup>229</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 № 276-О // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33903/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33903/) (дата обращения 10.10.2023).

<sup>230</sup> Капанова Ю.В. Конституционные основы равноправия граждан Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2001. С. 35.

людей и в целях достижения справедливости осуществлять перераспределение доходов в обществе»<sup>231</sup>.

Вопрос о том, какая из приведенных моделей предпочтительнее, относится к категории философских и вряд ли может быть разрешен. Однако, конституционный принцип социального государства нацеливает российского законодателя на модель равенства результатов. Именно поэтому можно согласиться с Ю.В. Капановой в том, что «современный подход к равенству предполагает государственное содействие в преодолении несправедливых условий существования незащищенных слоев населения – пенсионеров, инвалидов, многодетных семей»<sup>232</sup>. Иными словами – тех категорий граждан, которые по независящим от них причинам не имеют возможности самореализации. Государство своей политикой должно как бы искусственно «подтягивать» социально-экономическое положение таких граждан. В формулировке Ю.В. Капановой, необходимо добиться «равенства стартовых условий для всестороннего развития каждой личности при сохранении ее индивидуальных особенностей»<sup>233</sup>.

Ю.А. Акимова в диссертации, посвященной проблемам реализации конституционного принципа равноправия мужчин и женщин, затрагивает, в том числе и «положительную дискриминацию женщин» (в терминологии автора). Отмечается, что «меры по поддержке женщин должны быть рассчитаны на то, чтобы добиться равного положения мужчины и женщины, а не создавать привилегии для женщин или для мужчин»<sup>234</sup>.

ЕСПЧ нередко сталкивался с «российскими» делами, возникающими в связи с гендерным неравенством. Одним из самых заметных таких дел стало так называемое «Дело Маркина»: вопрос о правомерности ситуации, при

---

<sup>231</sup> Гаджиев Г.А. Указ. автореф. дис. С. 10.

<sup>232</sup> Капанова Ю.В. Указ соч. С. 35.

<sup>233</sup> Там же. С. 36.

<sup>234</sup> Акимова Ю.А. Конституционный принцип равноправия мужчины и женщины: на примере законодательства РФ и ФРГ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 9.

которой женщины-военнослужащие имеют право на декретный отпуск, а мужчины – нет. В этом деле представители обеих сторон, выстраивая аргументацию, использовали концепцию «позитивной дискриминации»<sup>235</sup>.

Так, представители государства строили свою позицию на доводе о том, что «согласно современным научным исследованиям существуют особые биологические и психологические связи между матерью и новорожденным ребенком. Присутствие и уход матери в течение первого года жизни ребенка имеют особенное значение. Таким образом, интересам ребенка отвечает использование матерью отпуска по уходу за ребенком. Поэтому предоставление женщинам права на отпуск представляет собой не меру, направленную на создание неравноправного положения мужчин и женщин, а позитивную дискриминацию» (параграф 116 Постановления).

Базовой посылкой адвокатов Константина Маркина выступал тезис: доктрина позитивной дискриминации «не могла быть использована для оправдания различия в обращении между мужчинами и женщинами в части права на отпуск по уходу за ребенком. Позитивные дискриминационные меры должны быть пропорциональны цели корректировки, компенсации или смягчения длящихся последствий страданий, перенесенных исторически ущемленной группой, такой как женщины. В отличие от смягчения исторической несправедливости, которую претерпели женщины, политика наделения только женщин правом на отпуск по уходу за ребенком закрепляла гендерные стереотипы, неравенство и страдания, вытекающие из традиционной роли женщин в домашнем хозяйстве, а не в оплачиваемом труде на рабочем месте» (параграф 104).

Суд, оценивая доводы сторон, указал, что «не каждое различие в обращении составляет нарушение статьи 14 Конвенции (...). Различие в

---

<sup>235</sup> Постановление ЕСПЧ от 22.03.2012 «Дело «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба N 30078/06) // Режим электронного доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=283631> (дата обращения 10.10.2023).

обращении является дискриминационным, если нет никаких объективных или обоснованных причин для этого, иными словами, если это обращение не преследует законную цель или если отсутствует разумное отношение пропорциональности между применяемыми средствами и целью, которую необходимо достичь» (параграф 125).

Как видно из мотивировочной части решения ЕСПЧ по «делу Маркина», в принципе Суд с пониманием относится к феномену позитивной дискриминации. Критическое отношение российского юридического сообщества и Конституционного Суда к рассматриваемому Постановлению ЕСПЧ связано с тем, что Европейский Суд не нашел оснований для применения доктрины позитивной дискриминации в конкретном деле.

В контексте данного исследования этот вопрос не представляет большого значения, важно зафиксировать, что и американская судебная практика, и позиции ЕСПЧ, и российская юридическая доктрина в принципе допускают действия властей, представляющие собой позитивную дискриминацию.

При этом основанием такого рода дискриминации является либо историческое притеснение определенных групп населения (как афроамериканцев в США), либо явное фактическое неравенство этих групп (в силу биологических, социальных или иных причин). Правовое регулирование, квалифицируемое как «позитивная дискриминация», должно быть направлено на «уравновешивание» состояния тех лиц, которые находятся в неравном положении.

Экономическая сфера также полна примеров создания льгот и преференций, особенно в контексте инновационной деятельности, необходимость поддержки которой прямо декларируется властями.

Показательна в этом смысле позиция Комитета Государственной Думы по промышленности в отношении одного из проектов по инновациям. В качестве замечания Комитет указывает: «...декларируемое законопроектом

равенство прав всех субъектов инновационной деятельности исключает возможность поддержки отдельных наиболее важных с экономической точки зрения и приоритетных направлений развития» (стр. 3 Заключения)<sup>236</sup>.

По существу, законодатель прямо заявляет, что он рассматривает принцип равноправия как препятствие инновационной политики. Обратим внимание на данную формулировку.

Можно предположить, что противоречия, возникающие в результате позитивной дискриминации в экономической сфере, даже сложнее, чем проблемы гендерного неравенства, что обусловлено двумя факторами.

Государство вообще слабо представляет, как оно может осуществлять политику в экономической сфере какими-либо способами, кроме как предоставлять льготы и преференции отдельным отраслям экономики и категориям предпринимателей. Такие действия публичной власти вызваны желанием добиться экономической эффективности своих действий. Однако экономическая эффективность и принцип равноправия могут остро противоречить друг другу.

Второй фактор, обуславливающий актуальность проблемы позитивной дискриминации в сфере экономики, это конституционно закрепленный принцип поддержки конкуренции (ст. 8), имеющий к тому же статус одной из основ конституционного строя. Российские конституционалисты достаточно давно сформулировали проистекающий из Конституции принцип равноудаленности власти от бизнес-структур<sup>237</sup>.

Иными словами, нейтральность государства по отношению к любым участникам рынка, гарантирование конкуренции – основные принципы рыночной экономики, и нарушение равноправия здесь весьма чувствительно.

---

<sup>236</sup> Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Законопроект № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/495392-5> (дата – 05.10.2023).

<sup>237</sup> Становление конституционной демократии в России на современном этапе. Аналитический доклад. – М.: Институт права и публичной политики. 2002. С. 20.

Существует противоречие между экономической ценностью эффективности, обуславливающей стремление государства предоставлять поддержку определенным экономическим агентам, и конституционным принципом равноправия, исключающим ангажированность государства.

Необходим серьезный конституционно-правовой анализ обозначенной проблемы и, возможно, выработка принципов позитивной дискриминации в сфере экономики. Необходимо определиться и с терминологией, самими понятиями дискриминация и позитивная дискриминация в данной сфере.

Дискриминация – это целенаправленное ущемление определенных групп населения. Власти понимают, что ущемляют эти категории граждан, и сознательно делают это. Наверное, классический пример – сегрегация чернокожего населения в США, хотя это было в прошлом.

Что же касается позитивной дискриминации, то в ее основе лежит не желание ограничить чьи-либо права, а наоборот, цель помочь каким-то социальным группам. Такая дискриминация допустима, исходя из практики Конституционного Суда РФ, ЕСПЧ и Верховного Суда США.

Однако важно выработать критерии допустимости применения таких мер. Согласно Г.А. Гаджиеву, Конституция России восприняла в качестве принципа модель «равенства результатов»<sup>238</sup>, обязывающая государство учитывать природное неравенство людей при перераспределении доходов в обществе, руководствуясь принципом справедливости. Данный подход применим и к сфере экономики, где в силу разных причин некоторые субъекты более уязвимы перед рыночной стихией. Поэтому при формировании конкурентной экономической среды необходимо учитывать «явные различия в экономических весовых категориях».

Помощь государства, предоставляемая с целью выровнять фактическое положение экономических участников, учитывая, что их положение априори (изначально) неравно, является допустимой позитивной дискриминацией, т.е.

---

<sup>238</sup> Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. Указ. соч. С. 112.

не противоречащей Конституции. Однако в случае, если меры поддержки со стороны государства не имеют обоснования в изначальном неравенстве, они неконституционны.

Из анализа существующих мер поддержки бизнеса следует, что они подразделяются на две формы: денежные и не денежные. Такое деление не является данью академической традиции классификации подобных сфер. В его основе – концептуальное различие: если оказывается помощь бизнесу в денежной форме, то в структуру правоотношений между публичной властью, получателем помощи и третьими лицами (конкурентами реципиента государственной помощи) внедряются также нормы о собственности. Публичный орган власти, предоставляя субсидию, фактически отчуждает государственное имущество в пользу частных лиц. Но специфика публичных форм собственности состоит в целевой правосубъектности собственника.

Как убедительно показал А.А. Саурин, государство вправе владеть, пользоваться и распоряжаться объектами собственности (в том числе и денежными средствами) «только в той мере, в которой это способствует достижению его конституционных целей»<sup>239</sup>.

В.Д. Мазаев возводит целевое назначение публичной собственности в ранг конституционного принципа<sup>240</sup>.

Кроме того, конституционно-правовая интерпретация правоотношений, возникающих при предоставлении частным субъектам мер государственной поддержки, способна раскрыть еще один интересный аспект проблемы. Отчуждение государственных денег в пользу третьих лиц можно рассматривать как специфическое ограничение права собственности. Отметим, что Конституционный Суд РФ нередко рассматривает в качестве ограничения права собственности правовые институты, внешне не

---

<sup>239</sup> Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. М.: Статут. 2014. С. 278-285.

<sup>240</sup> Мазаев В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва. 2004. С.12.

направленные на такие ограничения. Так, например, в Постановлении КС прямо декларируется собственное (судебное) понимание налогообложения как ограничения права собственности.

Полагаем, что такая правовая позиция может быть распространена и на отношения, возникающие в связи с выделением финансовой помощи бизнесу. Когда соответствующая государственная программа его поддержки облекается в НПА, власти уже не просто могут, а обязаны выделять деньги лицам, отвечающим установленным критериям. В этой связи, безусловно, происходит ограничение права государственной собственности. Тот факт, что в силу части 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь с соблюдением определенных требований, также придает дополнительную специфику монетарным формам поддержки бизнеса.

Безусловно, предлагаемая правовая конструкция выглядит не вполне привычно. Традиционно говорят о пропорциональности и соразмерности ограничения прав человека, имея в виду, что указанными требованиями связано именно государство, которое не вправе накладывать на граждан чрезмерные ограничения. Однако в данном случае речь идет о необходимости самоограничения государства в распоряжении собственностью. Несмотря на нестандартность такого подхода, полагаем, что он оправдан в силу специфики публичной собственности.

У немонетарных способов поддержки предпринимательской активности названная специфика отсутствует, хотя они способны оказывают столь же сильное влияние на конкуренцию. Например, налоговые каникулы для впервые зарегистрированных индивидуальных предпринимателей – представителей малого бизнеса; возможность использования крупными компаниями института налогового мониторинга, избавляющего их от внеплановых налоговых проверок; обязанность платить торговый сбор,

установленная только для организаций, ведущих деятельность в трех городах федерального значения и др.

Существуют и смешанные формы поддержки. Так, например, выделение особых территорий для организации инновационной деятельности (Инновационный центр «Сколково», Федеральная территория «Сириус») предполагает и прямые финансовые дотации инновационным субъектам, и особые административные режимы для них.

Нет сомнений в том, что применение немонетарных способов поддержки оказывает серьезное воздействие на права и возможности предпринимателей. Приведенные законы требуют глубокого анализа, в т. ч. на степень соблюдения принципа равноправия. Полагаем, что при реализации политики нефинансового стимулирования бизнеса дискреция властей гораздо шире, чем при прямом субсидировании тех или иных структур. Такие действия государства должны подвергаться самому тщательному конституционному анализу. В связи с этим диссертантом будет исследована именно денежная форма поддержки бизнеса.

Проблема позитивной дискриминации была сформулирована выше через противопоставление равноправия и экономической эффективности. Чтобы выработать пути примирения этих двух ценностей (экономической и конституционной), следует дать понятие экономической эффективности. В экономической науке понимание эффективности отнюдь не единообразно.

Существует позиция, в рамках которой эффективность рассматривается как «отношение конечного результата (эффекта) к ресурсу, затраченному на его достижение»<sup>241</sup>. С известной долей условности и преувеличения можно назвать приведенную методику исчисления эффективности бухгалтерской. В самом деле, здесь учитывается лишь то, чтобы государством получено денег больше, чем вложено. Эта методика приемлема для коммерческих структур,

---

<sup>241</sup> Ермолина Л.В. Экономическое содержание категории «эффективность». Понятие стратегической эффективности // Основы экономики, управления и права. 2013. № 2. С. 99.

созданных для извлечения прибыли. Государство же, целью которого является согласование самых разнообразных и противоречивых интересов, в силу самой своей природы не может руководствоваться подобной логикой. Без учета дополнительных факторов политика оказания государственной помощи коммерческим структурам будет противоречить конституционным принципам справедливости, равенства, равноудаленности государства от бизнеса. Так, если одно предприятие получает масштабную государственную поддержку, а его конкурент, находящийся в аналогичных условиях, лишен таких возможностей, это явно не справедливо. С точки зрения интересов бюджета ситуация может выглядеть позитивно, но будет попорана одна из основ конституционного строя – свободная конкуренция. Поскольку в рыночной экономике все очень взаимосвязано, можно сказать, что прямая поддержка одного предприятия будет наносить вред другому предприятию (оно будет становиться менее конкурентоспособным, поскольку субсидируемое предприятие сможет назначать более низкие цены на свою продукцию).

Второй подход к эффективности представлен в работах институциональных экономистов. Они считают экономически эффективной такую политику государства, которая сокращает транзакционные издержки участников экономических отношений (сущность теории транзакционных издержек раскрыта в первой главе). Пожалуй, наиболее четко это сформулировано Р. Познером, полагающим, что «юридические правила должны имитировать идеальный рынок – распределять права собственности так, как это делал бы рынок при отсутствии транзакционных издержек...»<sup>242</sup>.

Данный подход, разработанный чикагской экономической школой, вызывает много критики в российской юридической науке. Так, Е.А. Суханов подчеркивает, что «правовое регулирование должно основываться прежде

---

<sup>242</sup> Шмаков А.В. Экономический анализ права: учеб. пособие. Ч.1. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2005. С. 9.

всего на внеэкономических понятиях справедливости и нравственности и только потом учитывать экономические аспекты, поскольку даже в имущественном споре его стороны ждут от судьи справедливого решения конфликта, а не сокращения издержек (...))»<sup>243</sup>.

Таким образом, в российской правовой традиции подход к эффективности через минимизацию трансакционных издержек, предложенный научным направлением law and economics, не находит большой поддержки.

Другое понимание экономической эффективности предложено итальянским ученым В. Парето. Критерий таков: «Распределение ресурсов эффективно, если невозможно улучшить состояние по крайней мере одного человека без ухудшения состояния кого-либо другого»<sup>244</sup>.

Таким образом, методика В. Парето при определении экономической эффективности государственной политики требует учитывать соотношение интересов различных экономических агентов (баланс сил) и уровень общего благосостояния общества.

Прослеживается генетическая близость такого экономического подхода с конституционными идеями, например, с доктриной общего блага, сущность которой раскрыта в первой главе. Исходя из дефиниции общего блага, предложенной Д.И. Дедовым, можно предположить, что направленное на достижение общего блага решение будет также и «Парето-эффективным».

Критерий Парето критикуется за консерватизм – очень немногие перераспределения благ удовлетворяют его условиям. Как альтернатива сформулирован подход Калдора-Хикса, согласно которому предложение об изменениях в экономике следует принимать, если те, кто станет состоятельнее вследствие изменения, склонны настолько компенсировать

---

<sup>243</sup> Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 6.

<sup>244</sup> Шмаков А.В. Экономический анализ права: учеб. пособие. Ч.1. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2005. С.79.

потери тех, кто стал менее состоятельным вследствие изменения, что последние будут в том же положении, что и до изменений (по их мнению), а первые улучшат свое положение (по их мнению)<sup>245</sup>.

Будет верной характеристика критерия Калдора-Хикса как более гибкого, дающего публичным властям большую степень свободы инструмента. Полагаем, что он может использоваться для определения эффективного решения в ситуации, когда невозможно сравнивать полезность того или иного решения с точки зрения удовлетворения разнопорядковых интересов. Иллюстративен в этом плане пример из американской судебной практики, приводимый М.И. Одинцовой. Суд анализировал правомерность действий попечительского совета школы, продавшего здание за 2000 тысячи долларов местной церкви, а не ассоциации фермеров, которая была готова заплатить 3000 долларов<sup>246</sup>. В делах с такой фабулой вопрос об эффективности действий властей встает крайне остро: как учесть полезности разных людей (индифферентных к религии налогоплательщиков, заинтересованных в максимальном пополнении бюджета, и верующих налогоплательщиков, заинтересованных в развитии религиозной инфраструктуры). По сути, речь идет о конкуренции разнонаправленных, законных интересов, существующих в обществе. Наверное, критерий Парето здесь действительно не применим, поскольку взвешивать разнопорядковые интересы, существующие в обществе (в данном случае материальные и духовные), очень сложно, а часто просто неприемлемо.

В подобных ситуациях критерий эффективности Калдора-Хикса может оказаться работоспособным, ведь он позволяет четко установить, насколько конкретные группы ценят определенное благо. Между тем, при решении вопроса об эффективности программ поддержки бизнеса более продуктивен критерий Парето, учитывающий распределение только финансового ресурса.

---

<sup>245</sup> Там же. С. 82.

<sup>246</sup> Там же. С. 83-84.

В дальнейшем проблема соотношения экономической эффективности и принципа равноправия при монетарной поддержке бизнеса будет рассмотрена в контексте понимания эффективности именно по В. Парето.

При анализе правоотношений, возникающих между реципиентами средств государственной помощи, государством и конкурентами реципиента, необходимо учитывать следующие конституционные составляющие факторы: 1. нормы о защите конкуренции; 2. положения о недопустимости произвольного ограничения права собственности и обязанности соблюдения пропорциональности и соразмерности при осуществлении ограничения; 3. сложившуюся в Российской Федерации модель «равенства результатов»; 4. требование обеспечения общего блага, которому в максимальной степени соответствует экономическая доктрина модели «Парето-эффективности».

Для целей взаимодействия органов власти и бизнеса названные факторы должны быть сведены к удобным в применении принципам. Попробуем сформулировать их, выводя из норм Конституции и их официального толкования.

Имеются Постановления Конституционного Суда по отношению к природе правовых иммунитетов. Последние предоставляют своим обладателям особые преференции. Здесь также возникает вопрос соблюдения принципа равноправия. Анализируя уже цитируемые нами ранее акты Конституционного Суда, можно вывести первый принцип государственной политики в рассматриваемой сфере:

Публичная значимость деятельности получателя льгот. КС РФ определил, что «судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия»<sup>247</sup>.

---

<sup>247</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.1996 № 6-П // СЗ РФ. 1996. 01 апреля. № 14. Ст. 1549.

Аналогичную позицию КС сформулировал, характеризуя депутатский иммунитет: «Неприкосновенность (парламентский иммунитет), закрепленная в статье 98 Конституции (...), не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам»<sup>248</sup>.

Как видим, любой иммунитет является исключительной мерой, направленной на удовлетворение публичных интересов. На наш взгляд, аналогичная позиция справедлива и для экономики.

Государство не должно поддерживать все виды предпринимательской деятельности, а обязано сосредоточиться на стимулировании особо важных направлений, имеющих стратегический характер для развития страны в целом, защиты ее суверенитета и безопасности.

Правовая позиция, сформулированная Конституционным Судом и экстраполированная диссертантом на сферу экономики, находит обоснование в понятии эффективности, предложенном выше. При эксклюзивной государственной поддержке «обычного» бизнеса положение его конкурентов неизбежно ухудшается, ведь субсидированные коммерческие структуры получают возможности по установлению более привлекательных цен и зарплат, т.е. к ним перетекают квалифицированные кадры и клиенты.

«Парето-эффективной» может быть лишь помощь, предоставляемая публично значимым предприятиям или секторам экономики. Эффективной может оказаться немецкая конструкция «коммерческой деятельности, цель которой – удовлетворение интересов общества по его жизнеобеспечению.

Конституционный Суд ФРГ относит к таким целям «те потребности и интересы, которые имеют корни в местном сообществе или имеют особое отношение к нему: дороги, больницы, электроснабжение, водоснабжение и водоотведение, газоснабжение, канализацию, школы, социальное жилье»<sup>249</sup>.

---

<sup>248</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 № 5-П // СЗ РФ. 1996. 26 февраля. № 9. Ст. 828.

<sup>249</sup> Поветкина Е.Л., Кучин С.А. Изъятие в пользу частного лица: практика Германии и США // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2014. № 7. С. 7.

Примером публично значимой деятельности является решение насущных задач государственной политики в экономической сфере: развитие инновационных технологий, энергосбережения, обеспечение потребностей СВО. Если государство нацелено на развитие инновационного сектора экономики, то структуры, занимающиеся инновациями, вправе рассчитывать на государственную поддержку.

Данный принцип отвечает также доктрине пропорциональности, согласно которой ограничение прав может осуществляться только в легитимных целях. Помощь бизнесу, осуществляющему публично значимую деятельность, способствует выполнению функций государства. Поэтому соответствующий НПА пройдет первый этап теста на пропорциональность.

Вместе с тем не любой публично значимый бизнес должен получать прямую государственную поддержку. Некоторые предприятия, будучи публично значимыми, в состоянии сами работать прибыльно и эффективно без внешней поддержки. Несправедливо расходовать средства налогоплательщиков на субсидирование тех, кто в этом не нуждается. Политика необоснованной поддержки противоречит принципам социального государства и не проходит тест на пропорциональность.

В науке конституционного права подчеркивается разница между социальным и социалистическим государством, которое характеризуется политикой патернализма, когда власть берет на себя заботу о гражданах во всей полноте, тогда как социальное государство призвано поддерживать «образно говоря, слабых и немощных, т.е. тех, кому будет трудно без помощи государства»<sup>250</sup>. В системе рынка, когда подавляющая часть средств производства находится в частной собственности, возможности государства не безграничны. В этой связи оно должно сосредоточиться на защите именно «слабых и немощных». Расходуя же деньги на помощь «сильным» (тем, кто может обойтись и без помощи), публичные власти уменьшают поддержку

---

<sup>250</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России... С. 359.

тем, кто в ней нуждается. Необоснованная государственная помощь противоречит конституционному принципу социального государства.

Необоснованная помощь является «Парето-неэффективной», поскольку улучшение положения ее адресата происходит за счет ухудшения положения иных лиц (сокращение строк бюджета на поддержку широкого круга лиц).

Напомним о критерии «уместности» (соответствия средств заявленным целям) в тесте на пропорциональность (поддержка тех, кто может обойтись без нее, не уместна).

Сформулируем еще один принцип государственной поддержки: обоснованность – наличие объективных причин предоставления поддержки.

Ранее говорилось, что помощь экономическим участникам должна оказываться с целью выровнять фактическое положение участников рынка при условии, что это положение по разным причинам является неравным.

Причинами неравенства могут быть длительные сроки окупаемости проекта, его повышенные риски (в агрокомплексе успех бизнеса не полностью зависит от человека) и т.п. Если бизнес компании сопряжен с большими рисками, то компания находится в худшем положении и потому нуждается в государственной поддержке. Тотальное же предоставление преференций и льгот не отвечает критерию обоснованности. Существуют структуры, характеризующиеся высокой доходностью, быстрой окупаемостью, и непонятно, почему они должны иметь преференции.

В то же время известно, что производственный цикл в фармакологии очень велик – от начала разработки нового лекарственного препарата до его коммерческого внедрения проходит до 10 лет. Первые доходы компания получит только через 10 лет. Вот здесь и возникает «естественное» неравенство (по аналогии между инвалидами и здоровыми людьми).

Принцип обоснованности обеспечивает и «Парето-эффективность» государственной помощи. При поддержке тех, кто находится в уязвимой ситуации, исправляются «врожденные слабости» соответствующего бизнеса,

а положение третьих лиц не ухудшается, в чем и состоит отличие позитивной дискриминации от обычной, наносящей вред конкуренции субъектов гражданского оборота. Перераспределение бюджетов в пользу тех, кто и без них успешен, не только несправедливо, но и задает неправильные стимулы субъектам экономической деятельности.

Предпринимательство по своей природе означает самостоятельную деятельность. Поэтому расчет на постоянные государственные преференции не должен доминировать при экономическом планировании.

Как показывает практика, масштабные государственные инвестиции в те или иные инновационные проекты формируют у инноваторов неверные установки и в конечном итоге негативно сказываются на эффективности. Эксперты приводят в качестве примера проект железной дороги на магнитной подвеске «Трансрапид», в который власти Германии с 1960-х годов вкладывали значительные средства. Однако проект, избалованный государственными деньгами, развивался слишком медленно и в итоге потерял свою актуальность<sup>251</sup>. Точно также не выдержал конкуренции с рыночными продуктами проект сверхзвукового самолета Concorde, который на протяжении 25 лет получал масштабные государственные инвестиции, однако был закрыт после трагического крушения в 2000 году<sup>252</sup>. Существуют и отечественные примеры неэффективных государственных инвестиций в инновации. А.И. Казанник отмечает, что государственные корпорации в России показали себя неэффективными с точки зрения управления инновационной ситуацией, что дает ему основания для вывода о «неспособности государственных компаний конкурировать с частными за роль локомотива инновационных процессов»<sup>253</sup>.

В начале прошлого десятилетия в России был создан целый ряд государственных институтов инновационного развития, самыми яркими из

---

<sup>251</sup> Компания. 2014. 28 апреля. № 16-17. С. 51-52.

<sup>252</sup> Там же. С. 52.

<sup>253</sup> Казанник А.И. Правовые проблемы инновационного развития... С. 46.

которых были, пожалуй, корпорация «Роснано» и инновационный фонд «Сколково». 28 сентября 2023 года Президент России В.В. Путин, выступая на Восточном экономическом форуме, охарактеризовал финансовую ситуацию в «Роснано» как «большую дыру»<sup>254</sup>. Сложно добавить что-либо к данной характеристике; уточним только размер этой «дыры» – 95,5 миллиардов рублей<sup>255</sup>. Причем о каких-либо прорывных достижениях и разработках этой компании общественность не была проинформирована. Возможно, их и нет.

Зато общественности памятно то предновогоднее выступление главы госкорпорации перед сотрудниками, в котором он сказал: «У нас очень много денег. Их просто вот совсем много. А значит, у нас есть вторая премия помимо первой!»<sup>256</sup>. Получается, вместо того, чтобы генерировать инновации, государственная корпорация занималась распределением премий между сотрудниками, закончив свой путь в бизнесе с долгами размером почти в 100 миллиардов рублей.

Фонд Сколково, несмотря на вкладываемые в него беспрецедентные средства, также не может похвастать какими-либо научными прорывами, зато регулярно становится объектом новостей о возбужденных уголовных делах.

Все это показывает, что удачные инновационные проекты должны обладать признаком коммерческой привлекательности, которая позволит им получать финансирование. Если же в процессе производства инноваций активно задействовано государство со своими финансовыми ресурсами, авторы проекта могут утратить темп и динамику позитивного движения к прибыли. Поэтому принцип эффективности не всегда требует от государства масштабного участия в частных делах и нарушения принципа равенства.

---

<sup>254</sup> Режим электронного доступа: <https://www.fontanka.ru/2023/10/10/72792701/> (дата – 14.10.2023).

<sup>255</sup> Там же.

<sup>256</sup> Режим электронного доступа: <https://www.kp.ru/daily/27262/4395147/> (дата обращения 14.10.2023).

Допустим, что какая-либо группа коммерческих структур занимается публично значимой деятельностью и существуют основания предоставления ей государственной поддержки, это не означает автоматической реализации этой акции. Так, страна заинтересована в развитии малого и среднего бизнеса. Поэтому субъект малого или среднего бизнеса отвечает принципу публичной значимости его деятельности как потенциальный реципиент государственной помощи. Вместе с тем вряд ли правильно помогать *всем* субъектам малого и среднего бизнеса. Отсюда вытекает принцип адресной поддержки.

Адресность означает, что власти не должны принимать решения, в результате которых под действие экономической помощи попадают все без исключения. Так, субъект малого предпринимательства – понятие широкое. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.04.2016 № 265 предельное значение выручки для субъектов малого предпринимательства составляет 800 млн. руб. в год<sup>257</sup>. Данному критерию отвечает множество предприятий, осуществляющих разную по своему характеру деятельность. Некоторые из них весьма нуждаются в государственной помощи, а другие вполне успешны без нее.

Следует учитывать, что государство заинтересовано в развитии не любого вида бизнеса. Вряд ли правомерно поддерживать за счет бюджета деятельность по продаже алкоголя и табака: это противоречит приводившейся позиции Конституционного Суда о публично-правовой природе льгот .

Принцип адресности означает, что государственная поддержка должна предоставляться не тотально, целым секторам экономики, а конкретно тем, кто действительно нуждается.

КС РФ сформулировал концептуальную правовую позицию по вопросу о проявлении принципов справедливости тарифообложения, юридического

---

<sup>257</sup> Постановление Правительства РФ от 04.04.2016 № 265 «О предельных значениях дохода, полученного от осуществления предпринимательской деятельности, для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства» // Российская газета. 2016., 11 апреля. № 76.

равенства плательщиков сборов, равного финансового обременения, всеобщности тарифообложения в сфере обязательного социального страхования. «Эти принципы означают признание неформального равенства плательщиков страховых взносов, обеспечиваемого дифференциацией категорий плательщиков»<sup>258</sup>.

По нашему мнению, данный подход применим и к отношениям, возникающим при распределении государственной помощи бизнесу.

«Разумная дифференциация» – это именно то, что в данной диссертации названо адресностью. Правовые акты, предусматривающие выделение субсидий, должны быть сконструированы таким образом, чтобы обеспечить точность поддержки на основе принципа обоснованности.

В контексте теста на пропорциональность принцип адресности будет обеспечивать критерий необходимости – из всех средств ограничения права должно быть выбрано то, которое делает это в наименьшей степени. Адресность позволяет не расплывать государственные средства, а концентрировать их на основных направлениях, позволяя государству отчуждать свои средства в наименьшем объеме.

Для достижения эффективности принцип адресности также выполняет важную функцию. Те виды бизнеса (малого, среднего, инновационного и т.д. – не важно), которые являются социально нежелательными, накладывают дополнительные издержки на неограниченный круг лиц. Например, бизнес по продаже алкоголя процветает за счет повышения уровня потребления спиртных напитков, тем самым, сокращая экономическую полезность своих клиентов. Принцип адресности позволяет отсекают социально нежелательные виды бизнеса. Это, в свою очередь, обеспечивает «Парето-эффективность».

Как выбрать претендентов на получение государственной поддержки?

---

<sup>258</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23.12.1999 № 18-П // Российская газета. 2000. 19 января. №13.

В силу конституционной нормы о поддержке конкуренции, принципа равноудаленности бизнеса от государства, полагаем, что такой выбор может быть осуществлен только на конкурентной (в частности, конкурсной) основе.

Конкурентность позволяет государству ставить условия получения поддержки, обеспечивая соблюдение теста на пропорциональность – пропорциональность в узком смысле (ущерб от ограничения права должен быть меньше, чем выгода от достижения поставленной цели). Так, если речь идет о поддержке малого бизнеса, то выгода государства может быть достигнута за счет создания устойчиво функционирующего малого предприятия. При решении вопроса о выделении субсидий власти должны определить, насколько они действительно будут способствовать стратегическому развитию реципиента помощи. Отсюда следующий принцип – Конкурентная основа предоставления государственной поддержки.

Любая компания вправе рассчитывать на получение государственной поддержки только по результатам конкурсных процедур. Критерии отбора должны быть адекватны целям программы поддержки.

Вне зависимости от целей конкретных программ принцип конкурентности предполагает активность реципиента государственной поддержки. Он должен получать субсидии или гранты только при условии, что сам готов вкладывать определенные ресурсы в свой проект. Данное обстоятельство – залог «Парето-эффективности». Государство, предоставляя средства такому лицу, как бы компенсирует уже произведенные им расходы. То есть власти не ухудшают чьи-либо позиции, а лишь компенсируют затраты, тем самым выравнивая положение реципиентов субсидий и иных лиц.

Гласность процесса предоставления льгот вытекает из принципа правового государства и позволяет обеспечить подконтрольность экономической деятельности исполнительной власти обществу. Примером негативных результатов отсутствия гласности может служить ситуация, сложившаяся во взаимоотношениях Правительства Самарской области и

шведской компанией ИКЕА. В 2006 году между этой компанией и Самарской областью в лице Правительства был подписан инвестиционный меморандум, согласно которому компания, реализующая проект строительства торгово-развлекательного центра, получила налоговые льготы. О существовании данного меморандума стало известно только в 2014 году, когда шведская компания обратилась в суд с иском к налоговой инспекции о взыскании почти 250 миллионов рублей излишне уплаченного налога.

Информация об этом инвестиционном соглашении стала сюрпризом не только для общественности, но и для налогового органа<sup>259</sup>.

Основания предоставления такой льготы совершенно не понятны. Компания ИКЕА реализует девелоперский проект, который высоко рентабелен и не несет повышенных рисков. Более того, одновременно со шведскими инвесторами в Самаре аналогичные проекты осуществляли иные компании, не получавшие от властей таких преференций. Получается, что местный бизнес был поставлен в неравные условия по сравнению с иностранным инвестором. В силу того, что документ, поименованный как «инвестиционный меморандум», нигде не публиковался, 8 лет о нем ничего не было известно. Если бы государственная поддержка бизнеса осуществлялась гласно, то есть посредством издания нормативно-правовых актов, подлежащих обязательному опубликованию, у надзорных органов и частных лиц была бы возможность оспорить такие сомнительные льготы. Отсутствие гласности повлекло убыток в размере 250 миллионов рублей для государственного бюджета и предоставило иностранному капиталу необоснованные преимущества в осуществлении предпринимательской деятельности.

В предложенной системе принципов интегрированы конституционные требования к взаимоотношениям власти и бизнеса при выделении помощи:

Применение принципа публичной значимости деятельности получателя льгот соответствует первому этапу теста на пропорциональность

---

<sup>259</sup> Самарское обозрение. 2014. 14 августа. № 53(1316). С. 10-11.

(установление легитимной цели ограничения права), позволяет обеспечить «Парето-эффективность», а также адекватен позициям Конституционного Суда о льготах как инструменте, обеспечивающем публичные потребности.

Обоснованность – это принцип релевантный российской конституционной модели «равенства результатов», за счет которого достигается и «Парето-эффективность». Кроме того, он дает возможность соблюсти критерий уместности в тесте на пропорциональность.

Адресность в системе принципов государственной поддержки бизнеса отвечает за соблюдение критерия необходимости ограничения права, а также дает возможность отсека от государственных финансов социально нежелательные виды предпринимательской деятельности, что также способствует «Парето-эффективности»

Конкурентность, возможно, является ядром всей предложенной конструкции. Благодаря применению этого принципа соблюдается пропорциональность в узком смысле, а также одна из основ конституционного строя России – защита конкуренции.

Гласность – это элемент, обеспечивающий реализацию принципов правового государства и подконтрольности действий публичной власти обществу, прозрачности процедуры принятия ею НПА и конкретных решений по предоставлению государственной помощи.

Анализ российской экономической политики позволяет выделить один ее системообразующий признак: наше государство постоянно пытается что-то внедрить, ускорить и даже – не побоимся этого слова – навязать бизнесу. Не углубляясь в совсем уж далекое прошлое (перестроечное «ускорение»), отметим яркие вехи лишь последнего десятилетия: провозглашение цели инновационной экономики и развития нанотехнологий; внедрение искусственного интеллекта на государственном уровне; создание технопарков, инновационных долин – все это примеры государственного активизма, когда государство пытается с помощью административного

ресурса и средств налогоплательщиков обеспечить интенсивное развитие экономики. Обычно это сопровождается выделением преференций и льгот тем компаниям, которые готовы развивать инновации, нанотехнологии или иные желаемые государством направления.

В периоды кризисов активизм государства еще более обостряется. В качестве примера приведем некоторые инициативы экономического блока Правительства РФ. Так, в апреле 2021 года на сайте Минэкономразвития РФ была опубликована новость: Правительство России запускает в этом году новый единый механизм поддержки инвестиций в регионах. Механизм нацелен, прежде всего, на поддержку средних по размерам проектов<sup>260</sup>.

Среди прочего, обращает на себя внимание такая мера как «создание важнейшего для бизнеса консультационного механизма – коммуникации инвесторов со структурами власти в регионах. Речь идет о так называемых «инвестиционных комитетах».

Известно, что «коммуникации со структурами власти» – головная боль для любого инвестора. Властям самого высокого уровня проблема тоже известна. Мы регулярно слышим требования Президента и Правительства, адресованные чиновникам, упростить процедуры выдачи разрешений на строительство, регистрации имущества.

Осознавая сложность проблемы, власти создают инвестиционные комитеты, а по существу, институт чрезвычайного механизма управления. Подоплека проста: бизнес сталкивается с колоссальными бюрократическими препонами, в то время как страна заинтересована в инвестициях. Однако провести серьезные реформы управленческого механизма, которые повысили бы его эффективность, трудно. Поэтому Правительство предлагает своего рода ad-hoc институт (по сути, чрезвычайный институт для избранных), чтобы получить хоть какой-то эффект. Данная инициатива не является новеллой.

---

<sup>260</sup> Правительство запустило единый механизм поддержки инвестиций в регионах. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/andrey\\_belousov\\_pravitelstvo\\_zapustilo\\_edinyy\\_mehanizm\\_podderzhki\\_investitsiy\\_v\\_regionah.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/andrey_belousov_pravitelstvo_zapustilo_edinyy_mehanizm_podderzhki_investitsiy_v_regionah.html) (дата обращения 10.10.2023).

Так, Закон Самарской области от 16.03.2006 N 19-Г<sup>261</sup> предусматривает право инвесторов, реализующих на территории Самарской области инвестиционные проекты стоимостью не менее 300 млн. руб., получить куратора инвестиционного проекта, который оказывает содействие в решении процедурных вопросов реализации инвестиционного проекта.

Итак, те, у кого есть деньги на крупные проекты, получают эффективный способ решения бюрократических проблем, а те, у кого их нет, будут пробиваться сами, часто безрезультатно.

Считаем, что предоставление льготы тем или иным лицам можно рассматривать как ограничение права иных лиц (конкурентов). В самом деле, ситуацию, при которой две компании реализуют похожие проекты, но одна из компаний имеет государственного куратора, который помогает продираться сквозь бюрократические джунгли, а вторая такого куратора не имеет и вынуждена всего добиваться сама, можно рассматривать как ограничение прав второй компании (как минимум, права на честную конкуренцию).

Цель такого ограничения – стимулирование инвестиций, создание новых рабочих мест, повышение налоговой базы – можно рассматривать как легитимную. А вот с критериями уместности и необходимости возникают проблемы. Вместо того чтобы улучшать инвестиционный климат в целом, снимать бюрократические барьеры для всех участников экономической жизни, правительство предлагает создать некие VIP-условия для отдельных крупных инвесторов. Однако это противоречит конституционным ценностям.

Нарушение принципа равенства наблюдается и в налоговой сфере<sup>262</sup>.

Не случайно профессор Н.С. Бондарь подчеркивает, что применительно к сфере налогообложения КС РФ выработал твердый подход: одинаковые экономические результаты деятельности налогоплательщиков должны влечь

---

<sup>261</sup> Закон Самарской области от 16.03.2006 N 19-ГД (ред. от 20.06.2022) «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области» // "Волжская коммуна", N 45(25598), 17.03.2006.

<sup>262</sup> Сасов К.А. Налоги по понятиям // Закон. 2024. № 6. С. 71-77.

одинаковое налоговое бремя и что принцип равенства налогового бремени нарушается в тех случаях, когда определенная категория налогоплательщиков попадает в иные по сравнению с другими налогоплательщиками условия, хотя между ними нет существенных различий, которые оправдывали бы неравное правовое регулирование<sup>263</sup>.

Как известно, налоговая политика, помимо фискальной функции, выполняет важную стимулирующую роль – та или другая настройка налоговой системы стимулирует или наоборот, дестимулирует определенные виды бизнеса. Поэтому полагаем, что нет никаких причин, по которым названная позиция КС РФ не была бы применима к вопросу о льготах, грантах и других формах прямой поддержки бизнеса.

Если непосредственная поддержка предприятий является факультативным видом политики в сфере инноваций, то что же в таком случае выступает ядром такой политики? Хороший ответ на поставленный вопрос дают материалы заседания Совета при Президенте по науке и образованию от 23 июня 2014 года, на котором В.В. Путин привел следующие примеры участия государства в инновационной деятельности: вложения денежных средств в развитие материальной базы инженерных факультетов в размере более 54 миллиардов рублей за период с 2006 по 2014 годы; реформирование структуры учебного процесса в ВУЗах, акцентирование на практической направленности образования; приглашение ведущих учёных, специалистов-практиков из-за рубежа для преподавания в России (посредством программы мегагрантов); привлечение к образовательному процессу преподавателей-практиков; создание условий для развития проектно-ориентированного образования инженерных кадров<sup>264</sup>.

---

<sup>263</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. Москва: Норма, 2017. С. 309.

<sup>264</sup> Заседание Совета по науке и образованию [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/news/45962> (дата обращения 10.10.2023).

Приведенные формы государственного участия в инновационной сфере, на наш взгляд, являются наиболее эффективными и конституционно обоснованными. Финансируя научную и образовательную деятельность, государство, в первую очередь, обеспечивает права граждан на образование, достойную жизнь и свободное развитие.

Одновременно косвенным результатом подобной политики будет поддержка инновационной экономики, поскольку квалифицированные кадры – главная движущая сила инноваций.

Такая позиция согласуется с концептуальными положениями конституционной науки о том, что ядром экономической конституции являются нормы о правах и свободах человека и гражданина. Соответственно, основная функция государства в экономике – это признание, соблюдение и защита экономических прав человека. Фокусирование на финансировании науки и образования в большей степени соответствует указанной функции, чем прямая поддержка инновационных компаний или секторов экономики.

Не случайной в этой связи представляется позиция А.И. Казанника о том, что повышение качества образования – одна из первоочередных задач инновационного развития в России<sup>265</sup>.

Таким образом, принцип равноправия, закрепленный в статье 19 Конституции, не исключает возможность прямой государственной поддержки отдельных компаний или секторов экономики, однако делает такую поддержку исключением из правил.

Н.С. Бондарь отмечает, что социальное правовое государство в том понимании, которое вкладывает в него Конституция, отказывается от патерналистских отношений со своими гражданами и стремится лишь к максимально возможному содействию благу всех граждан и справедливому

---

<sup>265</sup> Казанник А.И. Указ. соч. С. 46.

распределению социальных и правовых обременений<sup>266</sup>. Такому пониманию социального государства максимально соответствует государственная поддержка образования, а не прямые финансовые льготы и стимулы.

Меры, финансово стимулирующие развитие инноваций, должны отвечать критериям публичной значимости деятельности получателя льгот, обоснованности, адресности, конкурентности и гласности. По общему же правилу, власти должны сосредоточиться на поддержке науки и образования, тем самым способствуя развитию инноваций.

### **2.3 Некоторые вопросы организации публичной власти и стратегия инновационного развития**

В первой главе диссертации показано, что экономическая конституция состоит из таких разделов как экономические права человека и конституционный публичный порядок. Правовое положение личности в условиях инновационной экономики претерпевает изменения как за счет включения в него новых правовых возможностей, так и за счет расширения круга конституционных обязанностей.

Поскольку институты конституционного права не существуют изолированно друг от друга, логично предположить, что конституционный публичный порядок также испытывает некоторые трансформации.

Ключевым принципом функционирования системы публичной власти в России является разделения властей. Философские основания указанного принципа разработали Джон Локк и Шарль Монтескьё, рассматривавшие его прежде всего как механизм, предотвращающий узурпацию власти<sup>267</sup>.

---

<sup>266</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. Москва: Норма, 2017. С.41.

<sup>267</sup> История политических и правовых учений: Учеб. пособие для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. 4-е изд. М.: Норма, 2007. С. 336.

Однако, несмотря на внушительную интеллектуальную проработку разделения властей, в современной науке остается немало вопросов, связанных с этой темой. По-прежнему не бесспорен вопрос о количестве ветвей власти. В.С. Нерсисянц бескомпромиссен: «Ветвей власти может быть только три – законодательная, исполнительная и судебная – и никаких больше»<sup>268</sup>. В то же время С.А. Авакьян выделяет десять ветвей власти<sup>269</sup>.

Нормативное регулирование также претерпевает трансформации. Во многих странах Латинской Америки конституции фиксируют четыре ветви власти – три традиционные ветви власти дополнены избирательной властью<sup>270</sup>.

Для понимания сущности разделения властей важно определиться с самим понятием «ветви власти», которое «используется в науке более трех столетий, но до настоящего времени не существует строгого определения этого понятия»<sup>271</sup>.

Полагаем, что это не просто терминологическая проблема, а следствие сущностных противоречий в науке. Так, для родоначальников концепции «разделение властей было способом распределения власти между представителями разных общественных классов»<sup>272</sup>. Но для других ученых (среди которых, безусловно, возвышается фигура Ф. Энгельса) разделение властей есть «просто разделение труда в государственном механизме»<sup>273</sup>.

---

<sup>268</sup> Общая теория права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Издательская группа Норма-Инфра, 1999. С.43.

<sup>269</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т.1 – 7-е изд. М.: Норма: ИНФРА-М. 2023. С. 382.

<sup>270</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. 4-е изд. М.: Юристъ, 2006. С. 156.

<sup>271</sup> Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юристъ, 2005. С. 85.

<sup>272</sup> История буржуазного конституционализма 17-18 вв. / Отв. ред. В.С. Нерсисянц. М.: Наука, 1983. С. 39.

<sup>273</sup> Цит. по: Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск.: Изд-во Томского ун-та. 1988. С. 8-9.

Многие российские дооктябрьские исследователи соглашались с таким взглядом на проблему, исходя из абсолютного единства, нераздельности и требования устойчивости государственной власти<sup>274</sup>.

Отечественные конституционалисты современности в основном также разделяют эту позицию<sup>275</sup>.

Этот подход занимает видное место и в западном научном дискурсе. Например, Дж. Бурдо считает, что разделение властей является мифом<sup>276</sup>.

К. Ливенштейн считал, что этот принцип не соответствует динамизму эпохи радикальных социально-политических преобразований и не имеет права на существование<sup>277</sup>. Согласно Л. Дюги, «концепция суверенитета в трех властях, есть метафизическая концепция, аналогичная христианскому таинству Троицы, которая вдохновляла временами химеры Конституционной ассамблеи 1789 года, но которая неприемлема для создания реального публичного права»<sup>278</sup>. Р. Нейштадт утверждает, что «наличие чистой теории разделения властей не только не подтверждается практикой, но и губительно с точки зрения объективной исследовательской деятельности»<sup>279</sup>.

Итак, исследователи сталкиваются с парадоксальной ситуацией. С одной стороны, нет ничего более классического, чем принцип разделения властей. С другой – нет единообразной позиции ни по вопросу о дефиниции ветвей власти, ни об их количестве, ни даже о легитимности этой теории.

Гипотеза данного исследования заключается в том, что специфика постиндустриального общества также может оказывать воздействие на содержание принципа разделения властей.

---

<sup>274</sup> См.: Шершеневич Г.Ф. *Общее учение о праве и государстве*. М., 1911. С. 39.

<sup>275</sup> См.: Венгеров А.Б. *Теория государства и права: Учебник*. – 4-е изд. М.: Омега-Л, 2007. С. 132.; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. *Общая часть: Учебник для вузов* / Отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М.: Норма, 2005. С. 305-308.

<sup>276</sup> Burdeau G. *Traite de Science Politique*. TV. *Les Regimes Politiques*. Paris. 1980. P. 313-315.

<sup>277</sup> Loewenstein K. *The Balance between Legislative and Executive Power* // *Study in Comparative Constitutional law Chicago law Rev.* 1938. №5. P. 20-21.

<sup>278</sup> Duquait L. *Traite de Droit Constitutionnel*. Vol. 2. *La Theorie Generale de l'Etat*. Paris. 1923. P. 541.

<sup>279</sup> Neustadt R. *Presidential Power* // *The politics of Leadership*. 1989. № 4. P.33.

В анализе данного воздействия мы будем основываться на естественно-правовом понимании права. Позитивист, понимая право как систему формально определенных норм, не сможет раскрыть содержание принципа разделения властей, поскольку, как показано выше, в науке отсутствует единый взгляд на этот феномен. В том же случае, если право и закон разграничиваются (как это делается в естественно-правовой парадигме), исследование разделения властей получает иной методологический инструментарий. В.В. Лазарев, раскрывая различие права и закона, пишет, что первое рождается в результате взаимодействия людей, тогда как закон создается государством, испытывающим влияние права<sup>280</sup>.

При таком понимании разделение властей – это не исторически случайная формула, записанная в Конституции, а продукт договоренностей социума. Причем, поскольку это не просто правовая норма, а норма-принцип, то она, по выражению А.А. Ливеровского, влияет на общественную жизнь лишь в определенной мере своего содержания<sup>281</sup>.

Основываясь на двух названных методологических допущениях (о том, что право – продукт взаимоотношения людей и о том, что правовые принципы являются специфически работающими нормами), можно предположить, что принцип разделения властей с точки зрения своего содержания не статичен. Будучи конституционно закрепленным в некоторых странах несколько веков назад и не меняясь текстуально, в разные исторические периоды он действует по-разному.

Такой подход может вызвать опасения, так как он оставляет правоприменителю некоторую степень свободы усмотрения, что может привести и к произволу. Именно об этом предупреждают сторонники некоторых научных школ, например, текстуалисты в США. Они отмечают,

---

<sup>280</sup> Лазарев В.В. История и методология юридической науки. М., 2016. С. 60.

<sup>281</sup> Ливеровский А.А. Европейская идентичность: конституционное измерение / Формирование современной европейской идентичности в рамках интеграции ЕС: социальное и культурное измерения. Сборник научных статей. СПб. 2018. С. 114.

что юристы-практики должны исходить из буквального значения семантических конструкций позитивного права<sup>282</sup>.

Видимая привлекательность данной позиции не должна вводить в заблуждение. Полагаем, что практическая имплементация такого подхода маловероятна. Это обусловлено природой метода правового регулирования в широком смысле, который базируется на абстракциях и обобщениях, призванных упростить рутинные правовые процессы<sup>283</sup>.

Иными словами, очень большое количество правовых терминов («правовое государство», «социальное государство») являются своего рода кодами, зашифровывающими огромный пласт научных концепций и доктрин. Благодаря этому обстоятельству используемые нами законы не состоят из многотомных трудов: законодателю достаточно лишь употребить термин «социальное государство», не углубляясь в его политэкономия и философия. Но в силу этого же свойства юридического метода регулирования правоприменитель, вне зависимости от намерений, осуществляет содержательную, а не только текстуальную интерпретацию права.

Причем, осуществляя эту интерпретацию, необходимо использовать как весь доступный на современном этапе научный багаж, так и понимание социокультурных, а также экономических реалий. В этой связи, например, норма о частной собственности в эпоху глобализации не может действовать так же, как она действовала в эпоху становления капитализма.

По-видимому, чистый текстуальный анализ конституционного текста просто невозможен, так как выявление сущности того или иного правового понятия требует интерпретации с применением самого широкого контекста: социального, политического, исторического, экономического. Однако, несмотря на сказанное, конституционные принципы остаются правовыми нормами, обладающими высшей юридической силой. Их самостоятельное

---

<sup>282</sup> Jennifer Nou, Regulatory textualism, Duke Law Journal. Vol. 65:81 (2015). P. 106.

<sup>283</sup> Ливеровский А.А. Рациональная модель конституционного нормоконтроля // Право и государство. 2016. № 4(73). С. 45-46.

правовое значение обеспечивается за счет той их части, которая сохраняется в первоначальном виде. Какие-то нюансы, нередко очень важные, могут меняться, но некое ядро конституционного принципа продолжает действовать.

Изучая историю принципа разделения властей, предположим, что таким ядром выступает желание рассредоточить власть между различными структурами и/или людьми, не допуская тиранию.

С учетом данного положения отметим, что, например, вопрос о количестве ветвей власти не столь уж и принципиален (он может быть обусловлен конкретными историческими или политическими причинами в той или иной стране). Гораздо важнее вопрос о балансе сил между разными ветвями власти. В этой связи анализ современного положения вещей должен быть сфокусирован на том очевидном факте, что, как минимум, со второй половины XX в. наблюдается мощное укрепление позиций исполнительной ветви власти с одновременным ослаблением законодательной власти, которая даже формируется и функционирует под влиянием исполнительной власти.

Так, авторы американской Конституции прямо декларировали, что «разделение властей – это попытка уравновесить одни амбиции другими»<sup>284</sup>.

Главным средством доминирования исполнительной власти выступает так называемое делегированное нормотворчество. Этот прием используется в государствах с самыми разными политическими системами, историческими и культурными особенностями, что, по-видимому, свидетельствует о неизбежности этой тенденции в современном государственном управлении.

Дело в том, что те проблемы, которые стоят перед государствами в нынешних реалиях, требуют комплексных профессиональных знаний в самых разных сферах. Парламент по своей природе (в первую очередь, это политический орган) не вполне приспособлен для решения таких задач.

Механизм делегированного нормотворчества позволяет решить эту проблему за счет привлечения органов исполнительной власти, которые

---

<sup>284</sup> Candeub D. Tyranny and administrative law, Arizona law review. Vol. 59:49. (2017) P.74.

более подготовлены к сложным узкопрофессиональным задачам (они изначально формируются по отраслевому принципу, рекрутируя профессионалов в своих сферах). Эта модель регулирования общественных отношений хорошо прослеживается и в отечественной практике. Так, обеспечивая реализацию конституционного права на благоприятную окружающую среду Водный Кодекс РФ декларирует, что использование водохранилищ должно осуществляться в соответствии с определенными правилами (часть 1 статьи 45 Водного Кодекса Российской Федерации).

Однако сами эти правила, которые и являются ядром правового регулирования определенных общественных отношений, устанавливаются Правительством<sup>285</sup>. Аналогичную логику правового регулирования мы можем наблюдать в сфере обеспечения конституционного права на жилище. Федеральный закон (часть 1 статьи 161 Жилищного Кодекса РФ) лишь содержит требование обеспечения безопасных и благоприятных условий проживания граждан. Детально же требования к таким условиям содержатся в Постановлении Правительства РФ «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами»<sup>286</sup>.

Таким же образом происходит усиление позиций исполнительной ветви власти за счет делегированного нормотворчества во многих других сферах. При этом отмеченное явление приводит не просто к количественному расширению объема полномочий исполнительной ветви власти, а, по сути дела, к изменению внутренней логики организации власти<sup>287</sup>. Классическое представление о разделении властей исходит из того,

---

<sup>285</sup> Постановление Правительства РФ от 22.04.2009 г. № 349 «Об утверждении Положения о разработке, согласовании и утверждении правил использования водохранилищ, в том числе типовых правил использования водохранилищ» // СЗ РФ. 04.05.2009. №18. Ст. 2247.

<sup>286</sup> Постановление Правительства РФ от 15.05.2013 № 416 (ред. от 13.09.2018) «О порядке осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами» (вместе с «Правилами осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами») // «Собрание законодательства РФ». 27.05.2013. №21. Ст. 2652.

<sup>287</sup> Рузанов И.В. Независимость судебной власти в условиях современного понимания разделения властей // Российский журнал правовых исследований. 2019. № 1 (18). С. 94.

что законодатель принимает законы, а исполнительная власть их исполняет. Однако активное использование делегированного нормотворчества делает исполнительную власть «супер-ветвью», которая и устанавливает правила и применяет. Например, она устанавливает нормы управления МКД и она же выдает управляющим компаниям лицензии, составляет протоколы о нарушении обязательных правил.

Основным субъектом права законодательной инициативы в Госдуме является Правительство РФ, а на региональном уровне – региональная исполнительная власть в лице правительств субъектов РФ. Но это не особенность исключительно российской политической системы.

Это мировая тенденция, в которую Россия лишь вписывается в качестве не самого яркого примера, к тому же российские реалии авторитаризма обусловлены и огромной территорией, и многонациональностью государства, и историческими традициями, и менталитетом народа с запросом на харизматическую личность, и геополитическими сложностями.

К тому же сами закономерности осуществления исполнительной власти способствуют ее усилению, а именно: 1) исполнительная власть работает на принципах единоначалия (законодательная власть – коллегиальности); 2) она работает в ежедневном и непрерывном режиме (законодательная власть – в режиме сессий и заседаний); 3) наконец, самое главное – она распоряжается финансами.

Такая ситуация является идеальной питательной средой для взращивания тенденций усиления исполнительной власти. По существу мы имеем дело с противоречием: с одной стороны, делегирование в нормотворчестве неизбежно и необходимо в силу сложности регулируемых правоотношений, с другой стороны, оно приводит к результатам, явно не отвечающим содержанию принципа разделения властей и, говоря шире, – конституционным ценностям.

Как уже отмечалось, эта тенденция не является российской спецификой. Многие специалисты по административному и конституционному праву США бьют тревогу по этому поводу, отмечая, что делегированное нормотворчество не соответствует нормам Конституции США<sup>288</sup>. Среди многих американских политиков (главным образом, среди республиканцев) критика расширения круга полномочий исполнительных органов власти вообще является обязательным пунктом программы. Квинтэссенцией этого стиля стала избирательная кампания Дональда Трампа в 2016 г., требовавшего «сворачивания административистского государства» («deconstruction of administrative state»)<sup>289</sup>.

Однако, более внимательный анализ истории «административистского государства» показывает, что данный лозунг Дональда Трампа скорее следует отнести к популистской риторике<sup>290</sup>.

Появление этого термина связано с политикой Ф. Рузвельта, который впервые в истории США пытался внедрить в экономику некоторые черты социального государства со всеми его атрибутами: масштабные государственные проекты, программы поддержки незащищенных слоев населения. Функционирование этих программ требовало большого аппарата профессиональных управленцев и, соответственно, расширения их полномочий.

Таким образом, можно зафиксировать парадоксальную закономерность: чем сильнее социальная направленность государства, тем

---

<sup>288</sup> Gary Lawson, *The Rise and Rise of the Administrative State*, 107 HARV. L. REV. 1231, 1237–49 (1994); Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule, *The New Coke: On the Plural Aims of Administrative Law*, 2015 SUP. CT. REV. 41, 42–43; Douglas H. Ginsburg & Steven Menashi, *Our Illiberal Administrative Law*, 10 N.Y.U. J.L. & LIBERTY 475, 491–93 (2016); Gary Lawson, *Delegation and Original Meaning*, 88 VA. L. REV. 327, 353–77 (2002).

<sup>289</sup> Philip Rucker & Robert Costa, *Bannon Vows a Daily Fight for “Deconstruction of the Administrative State,”* WASH. POST (Feb. 23, 2017), [https://www.washingtonpost.com/politics/topwh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/topwh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html) (дата обращения 05.10.2023).

<sup>290</sup> Рузанов И.В. *Независимость судебной власти...* – С.95.

более крепки позиции исполнительной ветви власти в системе разделения властей <sup>291</sup>. Соответственно, если мы считаем принцип социального государства конституционным достижением, которым мы не готовы поступиться, то должны смириться с сильной исполнительной властью, обладающей, в том числе и нормотворческими полномочиями. Поэтому «деконструкция административистского государства» будет противоречить одной из основ конституционного строя России.

Если экспансия исполнительной власти в нормотворчество неизбежна, необходимо искать какие-то альтернативные механизмы обеспечения разделения властей. Полагая, что ядром этого конституционного принципа выступает требование недопустимости сосредоточения всей полноты власти у одного лица (или у одной структуры), предположим, что классическое разделение на три ветви власти не является безальтернативным. Легитимность законотворческой деятельности парламентов во многом обеспечивается за счет процедур, начиная от процедуры избрания и заканчивая процедурой принятия законов. Общее требование к этим процедурам – прозрачность и подотчетность. Это одно из основных отличий исполнительной власти от законодательной: мы видим всю процедуру принятия законов от внесения до опубликования, тогда как нормативные акты исполнительной власти часто готовятся кулуарно, и публика видит только их финальную редакцию.

Законодатели США, отвечая на вызовы, связанные с усилением исполнительной власти, приняли Закон об административных процедурах 1946 года (Administrative procedure act). Закон устанавливает требование обязательного публичного обсуждения проектов нормативных актов (notice and comment). После публикации проекта нормативного акта (которая

---

<sup>291</sup> Sabeek Rahman K., Book review. Reconstructing the administrative state in an era of economic and democratic crisis, Harvard Law Review, Vol. 131 (2018), P. 1683.

является обязательной) граждане вправе представить свое мнение о нем, а орган власти – автор проекта должен ответить на все отзывы<sup>292</sup>.

Как уже говорилось выше, в России существует похожий институт: обязательное рассмотрение инициатив, поддержанных 100 тысячами граждан<sup>293</sup>. Близким по смыслу и содержанию к данному институту является и ряд иных институтов. Так, конституционалисты, исследующие формы народовластия, выделяют среди них опрос граждан, всенародное обсуждение законопроектов, публичные слушания, обращения граждан, законодательные предложения, наказы избирателей<sup>294</sup>. Все это, с нашей точки зрения, ограничивает свободу усмотрения органов исполнительной власти, усиливает прозрачность их работы и соответственно способствует исполнению принципа разделения властей.

Не случайным представляется мнение ученых о необходимости более интенсивного использования этих институтов: «В целях реализации теории экономики и гражданского общества целесообразна активизация использования существующих правовых форм и процедур: публичных слушаний, мониторинга, экспертных советов; на уровне местного самоуправления следует применять дополнительные механизмы: совместное бюджетирование (соучастие в расходах) и самообложение и др.»<sup>295</sup>.

Полагаем, что большим потенциалом обладают механизмы саморегулирования и, говоря шире, участия частного сектора в управлении государством. Здесь важно учитывать позицию Н.С. Бондаря, который,

---

<sup>292</sup> A Guide to the Rulemaking Process URL:[https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf) (дата обращения 05.10.2023).

<sup>293</sup> Указ Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» от 4.03.2013 г. № 183 (в ред. от 04.07.2020) // СЗ РФ. 2013. 11 марта. № 10. 1019.

<sup>294</sup> Тюнина И.И., Тюнин Е.А. Развитие консультативных институтов непосредственной демократии в субъектах Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия право. 2010. № 1. С. 29-37.

<sup>295</sup> Конституционализация российского права в учении академика О.Е. Кутафина: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. В.В. Комарова. М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. С. 343.

комментируя Постановление Конституционного Суда РФ №12-П от 19 декабря 2005 года, справедливо подчеркивает, что «федеральный законодатель вправе наделить рядом публичных нормотворческих, исполнительно-распорядительных, контрольных полномочий автономные публично-правовые субъекты, реализующие, в том числе, экономическую деятельность. Соответствующее полномочие федерального законодателя опирается на взаимосвязанные положения статей 32 (часть 1), 34 (часть 1) и 37 (часть 1) Конституции РФ, по смыслу которых граждане, чей труд свободен, вправе принимать непосредственное участие в управлении делами государства, в том числе в экономической сфере, на началах самоорганизации, самоуправления и саморегулирования»<sup>296</sup>.

Если у кого-то были сомнения в правомерности приведенной позиции, то после принятия конституционных поправок 2020 года, они должны были окончательно развеяться, поскольку пункт «е1» части 1 статьи 114 новой редакции Конституции прямо относит к Полномочиям Правительства РФ осуществление мер по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики.

В этом плане интерес представляет деятельность саморегулируемых организаций, о которой уже говорилось в предыдущем параграфе. Не возвращаясь к анализу их правового статуса, напомним, что они обладают уникальным для частного сектора сочетанием полномочий: они могут принимать обязательные для своих членов правила и регламенты, и они же могут контролировать их исполнение. С учетом того, что во многих сферах бизнеса организации не вправе осуществлять деятельность без членства в саморегулируемых организациях (то есть, получается, исключение из организации может быть фатальным для судьбы компании), можно говорить,

---

<sup>296</sup> Бондарь Н.С. Экономический конституционализм России: очерки теории и практики. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 7. Москва: Норма, 2017. С. 100.

что фактически саморегулируемые организации осуществляют вполне реальную власть в отношении своих членов.

Нужно заметить, что появление таких субъектов права, которые, с одной стороны, выполняют определенные публичные функции, но – с другой, являются негосударственными структурами, не является российской спецификой. Напротив, данная тенденция наблюдается и в зарубежных правовых порядках, в связи с чем, ряд ученых уже говорят о формировании так называемых квазигосударственных органов. В Великобритании даже возник термин «кванго» (квазиавтономная негосударственная организация), под которым понимают альтернативу традиционной организации государства, нацеленную на социальную и экономическую регуляцию<sup>297</sup>. Эти организации занимаются самым широким кругом проблем – от консультативных органов при министерствах до трибуналов, занимающихся проблемами лицензирования<sup>298</sup>. Интересно, что в законодательной практике Франции существует институт независимых административных органов, которые занимаются, в том числе, и регулированием экономики<sup>299</sup>.

Полагаем, что тенденция наделения субъектов частного права определенными властными полномочиями является одним из следствий формирования именно инновационной экономики. Как было отмечено в первой главе, сущностью инновационной экономики является постоянное производство и внедрение новых продуктов и технологий. Государственные органы объективно не успевают за их развитием. Характерно в этом смысле замечание И.А. Умновой-Конюховой, сделанное ею при анализе тенденций цифровизации: «Ни государства, ни общество, ни конкретные люди или их социальные группы не были готовы к столь быстрой технологизации их

---

<sup>297</sup> Marique Y. The Rule-Making Powers of Independent Administrative Agencies (QUANGOs) // General reports of the XVII Congress of the International Academy of Comparative Law. Bruylant: Eleven International Publishing, 2007. P. 876.

<sup>298</sup> Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. Москва: 2011. С. 269.

<sup>299</sup> Там же, С.271.

жизни, в том числе к расширению взаимодействия в дистанционном цифровом формате. Возникла своеобразная «черная дыра» между создателями и операторами новых технологий, с одной стороны, и теми, кто их использует и потребляет, оплачивает соответствующие услуги, с другой стороны»<sup>300</sup>. Она же, анализируя развитие биотехнологий констатирует: «Аналогичным образом законодатели не поспевают за биотехнологическими вызовами, и развитие биоправа осуществляется преимущественно на низовом — ведомственном и частно-корпоративном, то есть локальном уровнях правотворчества»<sup>301</sup>.

Полагаем, что подобное «отставание» законодателя (диссертант же считает, что это касается не только парламентов, но и исполнительной власти, то есть нужно говорить не о законодателе, а о нормотворце), от темпов развития технологий происходит объективно в силу их невиданных масштабов и динамики, а не из-за плохой работы органов власти или их нежелания заниматься исследованием новых технологий.

В этой связи маловероятно, что ситуация со скоростью реагирования государства на развитие инновационных технологий в обозримой перспективе изменится. Вместе с тем, в тексте данной диссертации уже приводился позитивный пример деятельности частных субъектов в саморегулировании — Российский альянс в сфере искусственного интеллекта разработал Кодекс этики в этой сфере<sup>302</sup>.

Анализ этого документа показывает, что частный сектор не хуже государственного осознает риски, которые несет в себе развитие технологий, готов участвовать в выработке правил и норм при их использовании. При этом разработчики технологий как никто другой знают все детали и нюансы своей

---

<sup>300</sup> Умнова-Конюхова И.А. Конституционное футуристическое право и конституционная футурология в XXI столетии: монография. Москва: РУСАЙНС, 2021. С. 75.

<sup>301</sup> Там же, С. 78.

<sup>302</sup> Режим электронного доступа (дата обращения 24.05.2024): [https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics\\_files/2023/04/05/AI\\_Ethics\\_Code\\_Russia\\_RU\\_9c4boVq.pdf](https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/04/05/AI_Ethics_Code_Russia_RU_9c4boVq.pdf).

продукции и могут адекватно спрогнозировать проблемы, с которыми столкнется человечество при ее использовании.

Заметим, что саморегулируемые организации являются не единственными частными субъектами, способными влиять на публично-правовые решения.

Так, например, И.Н. Плотникова указывает на необходимость наделения предпринимательских объединений дополнительными полномочиями.

В частности, И.Н. Плотникова предлагает рассмотреть вопрос «о создании консультативного органа Федерального Собрания РФ и Правительства РФ, состоящего из членов предпринимательских сообществ, представителей трудящихся (по аналогии со статусом Национального совета экономики и труда, о котором говорится в ст. 99 Конституции Италии), который бы обладал правом законодательной инициативы, предварительно рассматривал значимые акты экономического и социального характера, в том числе касающиеся государственного бюджета и программных документов, активно участвовал в процедурах оценки регулирующего и фактического воздействия (что потребует внесения изменений и в Конституцию Российской Федерации)»<sup>303</sup>. Таким образом, усиление роли частных субъектов в законотворческой деятельности – объективное требование времени.

Однако, как уже неоднократно говорилось в данной диссертации со ссылкой на работы большого количества ученых, духу Конституции соответствует требование обеспечения баланса и лишения кого-либо монополии на власть. Поэтому отдавать регулирование полностью в частные руки также нельзя. Думается, что для поиска разумного баланса интересов, призванного обеспечить условия для развития инноваций при минимизации

---

<sup>303</sup> Плотникова И.Н. Роль объединений предпринимателей как институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России // Известия Саратовского Университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 1. С. 71.

рисков их использования, требуется создание институтов прогнозирования, сочетающих частную инициативу и государственный контроль и надзор.

В свете поставленного вопроса, весьма интересна дискуссия, развернувшаяся в свое время вокруг понятия «юридическое лицо публичного права». Понятие это крайне противоречиво и нелегко находит признание в науке. Показательна в этом смысле полемика между двумя видными цивилистами – профессорами Е.А. Сухановым и В.П. Мозолиным. Последний опубликовал статью под названием «Юридические прятки», в которой резко раскритиковал проект изменений в главу 4 ГК РФ, посвященной юридическим лицам<sup>304</sup>. В статье отстаивается необходимость внесения в отечественное законодательство категории публичных юридических лиц для более эффективного осуществления конституционно-публичных функций. В качестве примеров таких лиц названы Центральный Банк, Российская Академия Наук и некоторые государственные корпорации.

Статья профессора Е.А. Суханова «О юридических лицах публичного права» является своеобразным ответом на позицию В.П. Мозолина, в которой он весьма резко высказывается о такой организационно-правовой форме, как юридические лица публичного права. По мнению автора, сама эта дефиниция вводит в заблуждение, так как те структуры, о которых говорят как о юридических лицах публичного права, на самом деле являются субъектами частного права и какого-либо смысла в выделении такой организационно-правовой формы нет<sup>305</sup>.

Этот вопрос не обошел стороной и конституционно-правовую науку. Прежде всего, отметим работы В.Е. Чиркина, который являлся одним из наиболее последовательных сторонников существования юридических лиц публичного права. При этом принципиальная разница между цивилистами и конституционалистами заключается в том, что последние, в частности, В.Е.

---

<sup>304</sup> Мозолин В.П. Юридические прятки // Право и экономика. 2010. № 12. С. 4-9.

<sup>305</sup> Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 2011. № 4. С. 6-22.

Чиркин, рассматривают юридические лица публичного права в качестве публично-правовых образований. В качестве особенностей указанных субъектов права В.Е. Чиркин отмечал следующие черты: 1. Деятельность юридических лиц публичного права направлена на решение задач публичного права; 2. Особое целевое назначение юридического лица публичного права с точки зрения осуществляемых интересов – реализация общественного интереса; 3. Особый порядок создания таких юридических лиц; 4. Обладание публичной властью. Правда, это касается лишь таких разновидностей юридических лиц публичного права как органы государства или муниципального образования и государственных учреждений. Иные разновидности юридических лиц публичного права обладают лишь корпоративной властью в отношении своих участников; 5. Использование имущества не для осуществления хозяйственной деятельности, а для осуществления основных общественных целей; 6. Ограниченность автономии в деятельности таких юридических лиц<sup>306</sup>.

Представляется, что саморегулируемые организации отвечают всем названным признакам. Главным образом следует отметить, что они реализуют публичный интерес (в разработке норм и правил) и их деятельность направлена на решение задач публичного права (широко говоря, такой задачей является качественное функционирование соответствующего сектора экономики).

Полагаем, что для обеспечения большей прозрачности их деятельности они должны быть признаны субъектами стратегического планирования в России и наделены обязанностью осуществлять прогнозирование тенденций инновационного развития в своей сфере с ежегодным представлением в Парламент прогнозов и предложений по законодательному регулированию соответствующих общественных отношений.

---

<sup>306</sup> Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С. 101-103.

Таким образом, наделение частных субъектов определенными властными полномочиями является одним из неизбежных следствий четвертой промышленной революции. Такие субъекты должны стать важным актором в стратегии развития инновационной экономики. Помимо того, что они могут предложить в ряде случаев более качественное регулирование, чем государственные регуляторы, они способны выполнить еще и важную роль в балансировании разных центров власти. Полагаем, что чем их больше, тем меньше рисков узурпации в системе разделения властей.

Общественное участие в процессе принятия нормативных актов является формой предварительного контроля деятельности органов исполнительной власти. Полагаем, что отмеченные в настоящем параграфе реалии требуют и корректировки подходов к последующему контролю.

Судебная власть традиционно занимает достаточно осторожную позицию в отношении проверки НПА органов исполнительной власти. В концентрированном виде эта позиция сформулирована Верховным Судом РФ в следующем положении: «Суды не вправе обсуждать вопрос о целесообразности принятия органом или должностным лицом оспариваемого акта, поскольку это относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц»<sup>307</sup>.

В цитируемой формуле Верховного Суда выражен хрестоматийный подход к разделению властей: принятие нормативных актов – дело исполнительной и законодательной власти, задача судебной власти – проверка законности этого процесса. Вопросы целесообразности, разумности нормативных актов нередко являются вопросом политическим и должны быть доверены именно выборным органам власти.

---

<sup>307</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (подпункт «а» пункта 28) // Российская газета. № 6. 15.01.2019.

Вместе с тем, отправной точкой данного исследования является тезис о том, что органы исполнительной власти нередко сами осуществляют интервенцию на территорию, традиционно считавшуюся полем законодательной власти. Очевидно, что для поддержания устойчивости конструкции разделения властей необходим компенсационный механизм. Полагаем, что судебная власть может выступать в качестве такового. Некоторые намеки на более активную роль суда в оценке нормотворчества имеются уже сейчас. В том же Постановлении Пленума Верховного Суда РФ содержится следующая позиция: «Если оспариваемый акт или его часть вызывают неоднозначное толкование, оспариваемый акт в такой редакции признается не действующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения»<sup>308</sup>.

А вот это уже некоторое отступление от классической нейтральности судов в отношении проверки целесообразности нормативных актов. Ведь выявляя неоднозначное толкование нормативных актов, суды неизбежно будут оценивать их по существу, а не только с точки зрения соблюдения процедуры принятия.

В этом же направлении развивается практика Конституционного Суда. Г.А. Гаджиев отмечает: «Идея оценки последствий принятия нормативных актов и судебных решений высших судов – идея юридического консеквенциализма – не случайно приобрела масштаб философско-правовой проблемы. И хотя юристы продолжают дискуссию о необходимости оценки этих последствий, жизнь движется вперед, а это означает, что в министерствах создаются подразделения по оценке экономических последствий принимаемых нормативных стратегических решений (...)»<sup>309</sup>.

Вместе с тем, для полноценной имплементации такой методологии необходимо решить ряд задач. В частности, для оценки целесообразности

---

<sup>308</sup> Там же.

<sup>309</sup> Гаджиев Г.А. Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве // Ежегодник конституционной экономики. М.: ЛУМ. 2018. С. 20.

принятия нормативного акта судья должен обладать довольно обширными знаниями в различных сферах общественной жизни. Конечно, в распоряжении суда есть классические процессуальные механизмы, помогающие компенсировать отсутствие специальных познаний (заключения экспертов, консультации специалистов), однако полностью они не могут подменить суд. Полагаем, что данное препятствие может быть преодолено путем применения разных стандартов доказывания. В США наработан богатый опыт использования различных стандартов. Повышенный стандарт доказывания требует от органа власти и суда доказательств того, что принятый нормативный акт является максимально рациональным. При обычном стандарте суд исследует, все ли факторы были учтены органом власти при принятии нормативного акта<sup>310</sup>.

Характерна в этом плане позиция судьи Конституционного Суда в отставке, профессора Н.С. Бондаря, комментирующего решения Суда по ряду вопросов налоговой и социально-экономической проблематики. Он подчеркивает, что оценка целесообразности установления того или иного налога не входит в компетенцию Суда, но проверка обоснованности отдельных элементов налога должна осуществляться Судом<sup>311</sup>.

Соответственно, при таком подходе суд не должен вдаваться в технические детали, касающиеся регулируемой сферы, он должен лишь убедиться в том, что нормативный акт не является произвольно принятым.

В контексте обсуждаемого в данном параграфе усиления общественного контроля, полагаем, что суды, в частности, должны проверять, все ли предложения к проекту нормативного акта были рассмотрены органом власти. Последние должны предоставить убедительные

---

<sup>310</sup> Jacob Gersen & Adrian Vermeule, *Thin Rationality Review*, 114 Mich. L. Rev. 1355 (2016). P. 3-18.

<sup>311</sup> Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. Москва: Юнити-Дана, 2014. С. 164.

мотивы отклонения тех или иных предложений. В случае отсутствия таких мотивов суд должен обязать соответствующий орган власти рассмотреть необоснованно отклоненные предложения.

Такой подход мог бы быть имплементирован российскими судами уже сейчас. Полагаем, что это был бы большой шаг вперед на пути укрепления принципа разделения властей в его новом прочтении. Та модель судебного контроля, которая используется российскими судами (проверка формальных процедур принятия нормативного акта) с данной задачей не справляется. Фактически, если орган исполнительной власти принял нормативный акт с соблюдением процедур (что не так сложно), он неуязвим для судебного контроля, что совершенно не предотвращает опасность узурпации власти. Если же орган власти будет ощущать опасность судебного разбирательства, в рамках которого необходимо будет доказать, что им проанализированы и альтернативные модели регулирования, он будет более сдержан.

Еще больший эффект данный подход получит в связи с внедрением в деятельность органов исполнительной власти описанного выше обязательного общественного обсуждения проектов нормативных актов. Полагаем, что орган власти обязан мотивировать свой отказ в реализации каждого предложения, предоставив суду доказательства того, что соответствующая общественная инициатива действительно была рассмотрена по существу, а не формально.

Методология судебного контроля законности нормативных актов исполнительной власти – задача, которую еще предстоит решить отечественной науке. В американской литературе отмечается большое количество методов: анализ издержек и выгод; анализ исполнимости НПА; специальные методы анализа в различных отраслях; анализ безубыточности; ad-hoc анализ; анализ участия (была ли обеспечена возможность участия

общественности в создании нормативного акта)<sup>312</sup>. Наверное, какие-то из этих подходов приемлемы для российской доктрины, какие-то – не вполне, но, во всяком случае, очевидно, что развитие инновационной экономики диктует необходимость движения судебной власти именно в эту сторону.

На текущем этапе развития считаем достаточным внедрения обычного стандарта доказывания по делам об оспаривании нормативных актов, принятых органами исполнительной власти, в рамках которого нормотворец обязан доказать, что им рассмотрены все поступившие предложения относительно оспариваемого нормативного акта и у него имелся мотив для отклонения каждого из предложений. Проверка же целесообразности мотивов для отклонения в данный стандарт не входит.

Деятельность законодательной ветви власти также должна наполниться новым содержанием. В первой главе настоящей диссертации была затронута тема о стратегическом планировании в Российской Федерации. Одним из основных способов формирования экономической политики в нашей стране является разработка стратегий социально-экономического развития. Возникает вопрос, кто определяет национальные цели развития и разрабатывает стратегию их достижения. Ч 10 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закрепляет полномочия участников стратегического планирования. К ведению Президента отнесено определение направлений, целей и приоритетов социально-экономической политики. Полномочия же парламента определены весьма лаконично: Палаты Федерального Собрания РФ осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, полномочия в соответствии с Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ "О парламентском контроле" и проводят обсуждение

---

<sup>312</sup> Jonathan S. Masur & Eric A. Posner, *Norming in administrative law*. Coase-Sandor institute for law and economics working paper № 840, P.5-9.

стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства РФ.

М.А. Краснов, исследуя нормы недействующего ныне Федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>313</sup>, отмечал, что «Палаты Федерального Собрания участвуют в выработке социально-экономической политики только как вспомогательные институты»<sup>314</sup>. Это привело ученого к категоричному выводу о том, что российский Парламент не является субъектом выработки экономической политики. Как видно из приведенных положений действующего закона, ситуация мало изменилась. К аналогичному выводу в результате анализа законодательных инициатив приходит сейчас А.М. Арбузкин<sup>315</sup>.

Между тем, полагаем, что вопреки этой ситуации, природе Парламента как представительного органа соответствует участие в выработке целей и приоритетов развития страны. Депутаты и сенаторы, плотно работающие с субъектами федерации, имеют более тесную связь с населением, чем сотрудники исполнительной власти. Именно они, будучи представителями населения во власти, способны привнести в разрабатываемые стратегии и концепции развития мнение народа. Однако, как показывает практика, в настоящее время Парламент слабо участвует в этих процессах. Все приводившиеся концепции развития оформлены Указами Президента либо Постановлениями Правительства, но не законами. Такое положение вещей противоречит значимости стратегий развития – по существу, они задают вектор движения страны и ее экономики на годы вперед. Они должны

---

<sup>313</sup> Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 26 июля. № 143.

<sup>314</sup> Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России. Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2012. № 3. С. 72.

<sup>315</sup> Арбузкин А.М. Представительные органы и власть народа: слитно или раздельно? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 9-20.

разрабатываться при широком участии заинтересованных лиц – представителей населения, бизнеса, промышленности, науки и др. Организация такого обсуждения максимально удобна на площадке представительного органа власти. В свою очередь, важности данных документов адекватна такая форма нормативного акта как закон.

Поэтому, на наш взгляд, Парламент должен быть наделен более широкими полномочиями по участию в разработке целей и задач социально-экономического развития, а сами стратегии должны приниматься в форме законов.

Сказанное не умаляет роли Президента и Правительства в разработке стратегии – они также должны участвовать в этом процессе, но на базе Парламента. Здесь уместна аналогия, например, с бюджетным процессом, в котором сложно переоценить роль исполнительной власти, вносящей законопроект о бюджете в Государственную Думу, но, тем не менее, окончательная редакция бюджета утверждается именно Парламентом.

## Заключение

Проведенное исследование позволяет утверждать, что поставленные во введении задачи решены.

На основе анализа трудов как ученых юристов, так и специалистов в смежных отраслях выявлена основная характеристика инновационной экономики – постоянное, непрерывное появление новых технологий, фундаментально меняющих status quo как среди экономических агентов, так и в социуме в целом.

Использованный в диссертации подход конституционной экономики, согласно которому моделирование экономических процессов должно осуществляться с учетом достижений конституционной науки, диктует вывод о том, что основные проблемы и противоречия, возникающие в связи с развитием четвертой промышленной революции, также должны разрешаться на основе методов конституционного права. На основании такого подхода предложено определение: инновации – это качественно новый продукт (товар, услуга, работа), обладающий признаком экономической эффективности и полезности, то есть обеспечивающий один из следующих результатов: а) создание новых рабочих мест; б) увеличение налоговых поступлений в бюджеты всех уровней; в) развитие инфраструктуры; г) снижение себестоимости существующего продукта.

Кроме того, принципиально важным является вывод о том, что инновации несут в себе не только благо, но и конституционные риски, угрожающие как обеспечению прав человека, так и некоторым иным основам конституционного строя. В этой связи, инновационный процесс требует целенаправленного управления, он не может развиваться бесконтрольно.

Государственная политика в инновационной сфере должна сводиться не только к ее стимулированию, но и к попытке купировать негативные последствия инновационного развития. Причем, как показано в работе,

нередко действия государства являются реактивными, то есть выработка норм, регулирующих инновацию, начинается уже после того, как она оказала то или иное негативное воздействие на общество. Диссертант полагает, что политика в инновационной сфере должна быть перспективной. Для этого в существующей ныне триаде форм государственной экономической политики (стратегирование, прогнозирование, программирование) необходимо отдельно выделить инновационную составляющую.

В состав прогноза социально-экономического развития страны в той или иной сфере в обязательном порядке должен входить раздел о перспективах развития инноваций в соответствующей области и их потенциальном влиянии на конституционно значимые ценности и интересы.

Соответственно, государство, регулируя те или иные области общественных отношений, должно учитывать этот прогноз и предпринимать компенсационные действия, направленные на защиту прав граждан и основ конституционного строя. Это принципиально важный тезис, так как нередко в общественном дискурсе применительно к тем или иным инновациям звучат радикальные предложения об их полной остановке, запрете и т.д. Такой подход не выдержит тест на пропорциональность и соразмерность. Кроме того, он и экономически неэффективен, ведь инновации при всех рисках, которые они несут, реально продвигают экономику и общество вперед.

Вместе с тем, особенности инновационных процессов осложняют и работу органов власти. Объект управления (общество) находится в постоянном изменении; соответственно, субъект не в полной мере владеет информацией об объекте. Это требует усиления самоуправленческих начал в системе власти.

В диссертации показано, что данные процессы уже объективно происходят (в частности, сформировались несколько новых форм осуществления непосредственного народовластия). В качестве дальнейшего развития этих тенденций предложен ряд новых подходов к деятельности

саморегулируемых организаций. Для обеспечения большей эффективности их деятельности и одновременном гарантировании ее прозрачности саморегулируемые организации должны быть признаны субъектами стратегического планирования в Российской Федерации и наделены обязанностью осуществлять прогнозирование тенденций инновационного развития в своей сфере с ежегодным представлением в Парламент прогнозов и предложений по законодательному регулированию соответствующих общественных отношений.

Кроме того, законодательная и судебная ветви власти также приобретают новое содержание в условиях инновационной экономики. Парламент должен быть наделен широкими полномочиями по участию в разработке целей и задач социально-экономического развития, а сами стратегии должны приниматься в форме законов. В целом, законодательная ветвь власти в силу присущих ей свойств должна стать ведущим центром выработки стратегии социально-экономического развития страны.

В деятельность судебной власти на смену формальному последующему нормоконтролю предлагается внедрить модель сущностного контроля, требующего от органов исполнительной власти объяснения того, по каким мотивам были отклонены те или иные предложения к проекту нормативного акта. Последствием отсутствия таких объяснений должно быть обязывание органов исполнительной власти рассмотреть соответствующие проекты нормативных актов.

Правовое положение частных субъектов также претерпевает изменения. В диссертации указано, что формируется ряд новых возможностей для участия в принятии экономических решений. Вместе с тем, в тех случаях, когда частные субъекты права де-факто или де-юре выполняют публично-правовые функции, целесообразно применять к их деятельности те методы регулирования, которые используются в публичном праве, такие как установление квалификационных требований к

должностным лицам, перераспределение бремени доказывания в судебных делах с их участием, накладывание новых обязанностей на них.

Стержневым элементом правового положения личности является принцип равноправия. Перед современными государствами стоит непростая задача обеспечения реализации этого принципа по отношению к иностранным гражданам и бизнесу с одновременной защитой национальных экономических интересов. Необходимо принятие программных документов, на законодательном уровне фиксирующих долгосрочные приоритеты страны, чтобы все заинтересованные лица могли предвидеть вероятные ограничения своих возможностей, на которые могут и вправе пойти власти.

Применительно к внутригосударственным правоотношениям принцип равноправия также может быть подорван в условиях инновационной экономики, поскольку строительство последней сопровождается беспрецедентными мерами государственной поддержки. Формируя инновационную политику, государство должно быть крайне аккуратным, поскольку любые исключения из принципа равноправия являются экстраординарными мерами.

Результаты, полученные при подготовке данной диссертации, позволяют сделать вывод о целесообразности принятия Федерального закона «Об основах инновационной деятельности в Российской Федерации», в котором должны быть четко закреплены понятие инноваций, полномочия органов публичной власти в области поддержки инновационной деятельности, принципы такой поддержки, обязанности властей в плане прогнозирования развития инноваций.

## Список используемой литературы и источников

1. Всеобщая декларация прав человека (принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Российская газета. 1995.5 апреля. № 67.
2. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. №2. Ст. 163.
3. Международный пакт от 16.12.1966 «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
4. Регламент № 1060/2009 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О кредитных рейтинговых агентствах» (Принят в г. Страсбурге 16.09.2009) // Режим электронного доступа: URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=55064> (дата обращения 10.10.2023).
5. Постановление Европейского суда по правам человека от 09.10.1979 «Эйри (Airey) против Ирландии» // URL: <http://base.garant.ru/2561441/> (дата обращения 10.10.2023).
6. Постановление ЕСПЧ от 22.03.2012 «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба N 30078/06) // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=283631> (дата обращения 10.10.2023).
7. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 1993.
8. Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 04.08.2023) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.
9. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ (в ред. от 22.12.2014, с изм. от 24.07.2023) «О науке и государственной научно-технической политике» // Российская газета. 1996. 03 сентября. № 167.

10. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // Российская газета. 2001. 09 августа. № 151-152.
11. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (в ред. от 13.06.2023) «Об общественной палате Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 7 апреля. № 70.
12. Федеральный закон от 27.07.2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в ред. от 31.07.2023) // Российская газета. 2006. 29 июля. № 165.
13. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (в ред. от 10.07.2023) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 31 июля. № 164.
14. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (в ред. от 02.07.2021 г.) «О саморегулируемых организациях» // Российская газета. 2007. 6 декабря. № 273.
15. Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23.11.2009 г. №261-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Российская газета. 2009. 27 ноября. №226.
16. Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (в ред. от 28.12.2022) «Об инновационном центре Сколково» // Российская газета. 2010. 30 сентября. № 220.
17. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 03 июля. №146.
18. Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (в ред. от 17.09.2020) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами

- Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива // СЗ РФ. 2013. 11 марта. № 10. Ст. 1019.
19. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года // Российская газета. 2020. 22 июля. №159.
  20. Постановление Правительства РФ от 15.05.2010 № 336 (в ред. от 12.04.2020 г.) «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. 24 мая. № 21. Ст.2602.
  21. Постановление Правительства РФ от 29.07.2011 № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Российская газета. 2011. 5 августа. № 171.
  22. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 №1318 (в ред. 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. 24 декабря. № 52. Ст. 7491.
  23. Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (в ред. 31.12.2020) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. 09 февраля. № 6. Ст. 965.
  24. Приказ Министерства экономического развития РФ от 09.11.2011 № 634 «Об утверждении порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение

предпринимательской и инвестиционной деятельности» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. 19 декабря. № 51.

25. Устав Самарской области от 18.12.2006 г. № 179-ГД (с изменениями и дополнениями) // URL: [http://constitution.garant.ru/region/ustav\\_samar/](http://constitution.garant.ru/region/ustav_samar/) (дата обращения 15.10.2023).
26. Закон Республики Адыгея от 28.12.2007 г. № 145 (в ред. 02.07.2015) «Об инновационной деятельности в Республике Адыгея» // Собрание законодательства Республики Адыгея. Майкоп. 2007. № 12.
27. Закон Республики Башкортостан от 28.12.2006 № 400-з (в ред. от 19.12.2022г.) «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания-Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. Уфа. 2007. № 4(250). Ст. 135.
28. Закон Республики Дагестан от 17.03.2006 года № 15 (в ред. от 12.07.2018) «Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан» // Собрание законодательства Республики Дагестан. Махачкала. 31.03.2006. № 3. Ст. 146.
29. Закон Республики Саха (Якутия) от 15.04.2004 года № 132-З N 267-III «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. от 24.12.2022г.) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/802010246> (дата обращения 15.10.2023).
30. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 06.07.2001 № 23-РЗ (в ред. от 15.11.2021) «Об инновационной деятельности в Республике Северная Осетия – Алания» // Режим электронного доступа: URL: <https://docs.cntd.ru/document/802040927> (дата обращения 15.10.2023).

31. Закон Республики Татарстан от 02.08.2010 г. № 63-ЗРТ «Об инновационной деятельности в Республике Татарстан» (ред. от 06.04.2023) // Республика Татарстан. 2010. 6 августа. № 159.
32. Закон Чеченской Республики от 06.03.2007 №7-рз «Об инновационной деятельности в Чеченской Республике» (в ред. от 23.05.2018) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/906802974> (дата обращения 15.10.2023).
33. Закон Алтайского Края от 04.09.2013 года № 46-ЗС «О государственной поддержке инновационной деятельности в Алтайском крае» (в ред. от 31.08.2022) // URL: <http://www.law.ru/npd/doc/docid/14094843/modid/81> (дата обращения 15.10.2023).
34. Закон Забайкальского Края от 20.11.2009 №275-ЗЗК «Об инновационной деятельности в Забайкальском Крае» (ред. от 13.07.2023) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/922220756> (дата обращения 15.10.2023).
35. Закон Красноярского края от 01.12.2011 № 13-6629 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Красноярском крае» (в ред. от 21.11.2019) // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2011. 22 декабря. № 68(509).
36. Закон Пермского края от 11.06.2008 № 238-ПК «Об инновационной деятельности в Пермском Крае» (ред. от 23.08.2018) // URL: <https://docs.cntd.ru/document/911519910> (дата обращения 15.10.2023).
37. Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ (ред. от 30.05.2022) «Устав Ивановской области» // Режим электронного доступа: URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW224;n=83055> (дата обращения 15.10.2023).
38. Закон Калужской области от 04.07.2002 года № 134-ОЗ (в ред. от 05.12.2014) «О государственной поддержке субъектов инновационной деятельности в Калужской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/972210404> (дата обращения 15.10.2023).

39. Закон Костромской области от 10.03.2009 года № 449-4-ЗКО (в ред. от 26.04.2022) «О науке и научно-технической деятельности в Костромской области» // Режим электронного доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/819093632> (дата обращения 15.10.2023).
40. Закон Новосибирской области от 15.12.2007 № 178-ОЗ (ред. от 29.11.2022) «О политике Новосибирской области в сфере развития инновационной системы» // Режим электронного доступа: URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=72823> (дата обращения 15.10.2023).
41. Закон Оренбургской области от 16.11.2009 № 3222/739-IV-ОЗ (ред. от 25.10.2019) «О государственной поддержке инновационной деятельности в Оренбургской области» // URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW390;n=53590> (дата обращения 15.10.2023).
42. Закон Сахалинской области от 16.02.2009 года № 9-ЗО (ред. от 28.07.2021) «О поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Сахалинской области» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/819087221> (дата обращения 15.10.2023).
43. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 28 сентября 2010 г. №355 «О порядке предоставления государственной поддержки действующим малым инновационным компаниям» // День Республики. 2010. 29 сентября.
44. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 29 октября 2012 года № 470 «О Порядке предоставления государственной поддержки действующим инновационным компаниям» // Режим электронного доступа: <https://docs.cntd.ru/document/453356669> (дата обращения 30.07.2024).
45. Законопроект № 99029071-2 «Об инновационной деятельности и государственной инновационной политике» (ред., принятая ГД ФС РФ в I

- чтении 16.06.1999) // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99029071-2> (дата обращения 07.10.2023).
46. Законопроект № 271376-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/271376-5> (дата обращения 07.10.2023).
47. Законопроект № 496139-5 «О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/496139-5> (дата обращения 07.10.2023).
48. Законопроект № 17601-6 «О господдержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/17601-6> (дата обращения 07.10.2023).
49. Законопроект № 343027-5 «О поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/343027-5> (дата обращения 07.10.2023).
50. Законопроект № 344994-5 «Об инновационной деятельности в Российской Федерации» // Режим электронного доступа: URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/344994-5> (дата обращения 07.10.2023).
51. Законопроект № 495392-5 «О государственной поддержке инновационной деятельности в Российской Федерации» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/495392-5> (дата обращения 07.10.2023).
52. Письмо Президента РФ от 03.01.2000 № Пр-14 «Об отклонении Федерального закона «Об инновационной деятельности и о государственной инновационной политике» // URL: <https://base.garant.ru/3111912/> (дата обращения 07.10.2023).
53. Информационное письмо Президиума Верховного Арбитражного Суда РФ от 25.11.2008 № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 2. С. 156-171.

54. Обзор Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2023 г. «Актуальные конституционно-правовые аспекты обеспечения экономической, политической и социальной солидарности: к 30-летию Конституции Российской Федерации (на основе решений Конституционного Суда РФ 2020–2023 годов)» // URL: (дата обращения 19.01.2024)  
<http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report%202023.pdf>
55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверки конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. 14 августа. № 33. Ст. 3424.
56. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. 26 февраля. № 9. Ст. 828.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.03.1996 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Р.И. Мухаметшина и А.В. Барбаша» // СЗ РФ. 1996. 01 апреля. № 14. Ст. 1549.
58. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы» // СЗ РФ. 1996. 15 апреля. № 16. Ст.1909.
59. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 2, 4 и 6 Федерального закона от 4 января 1999 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1999 год» и статьи 1 Федерального закона от 30 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в фонды обязательного медицинского страхования на 1998 год» в связи с жалобами граждан, общественных организаций инвалидов и запросами судов» // Российская газета. 2000. 19 января. № 13.
60. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31

июля 1998 года «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан» // СЗ РФ. 2001. 12 февраля. № 7. Ст. 701.

61. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.04.2003 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 7 Федерального закона «Об аудиторской деятельности» в связи с жалобой гражданки И.В. Выставкиной» // СЗ РФ. 2003. 14 апреля. № 15. Ст. 1416.
62. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.01.2008 № 2-П «По делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 6. Ст. 540.
63. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего

- предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // РГ. 2011, 12 января. № 2.
64. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 № 4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Арбитражного суда Нижегородской области и жалобами обществ с ограниченной ответственностью «Барышский мясокомбинат» и «ВОЛМЕТ», открытых акционерных обществ «Завод "Реконд», "Эксплуатационно-технический узел связи" и «Электронкомплекс», закрытых акционерных обществ «ГЕОТЕХНИКА П» и «РАНГ» и бюджетного учреждения здравоохранения Удмуртской Республики «Детская городская больница N 3 «Нейрон» Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» // СЗ РФ. 2014. 10 марта. № 10. Ст. 1087.
65. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.03.2023 N 10-П «По делу о проверке конституционности пункта 4 статьи 1370 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 3 Правил выплаты вознаграждения за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Гидробур-Сервис» // СЗ РФ. 2023. 03 апреля. №14.
66. Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 № 276-О // URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33903/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33903/) (дата обращения 07.10.2023).
67. Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 187-О-О // URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1690938> (дата обращения 27.01.2023).

68. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Росс. газета. № 6. 15.01.2019.
69. Авакьян С.А. Задачи конституционного права в аспекте защиты (от) информации / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 3–12.
70. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: уч пособие: в 2 т. Т. 1 / С.А. Авакьян. 7-е изд. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 864 с.
71. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие: в 2 т. Т. 2. 7-е изд. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2023. – 936 с.
72. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Эволюция права под воздействием цифровых технологий / Р.В. Амелин, С.Е. Чаннов. – Москва, Норма, 2023. – 280 с.
73. Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева. – М.: Наука, 2006. – 268 с.
74. Арбузкин А.М. Представительные органы и власть народа: слитно или отдельно? // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 4. С. 9-20.
75. Баев Л.А., Шагуров Э.В. Системный подход к определению инновации // Современные технологии в социально-экономических системах: Сборник научных трудов. – Челябинск: ЧГТУ, 1995. – 270 с.
76. Бажутин И.А., Бажутина М.М. Наука «управление»: от истории к постиндустриальному развитию России. – Киров: Изд-во МЦИТО, 2019.
77. Бакланова, Е.В. Сущность и критерии достойной жизни человека и общества как цели социального государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Бакланова Екатерина Владимировна. М. 2007. 24 с.
78. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. – Томск: Изд-во Том. Ун-та, 1988. – 100 с.

79. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). – М.: ООО «Викор-Медия», 2006. – 224 с.
80. Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 5. – Москва: Юнити-Дана, 2014. – 198 с.
81. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия / Бондарь Н.С. – Москва: Норма: ИНФРА-М. 2011. – 543 с.
82. Бондарь Н.С. Экономический конституционализм в России / Н.С. Бондарь. – М.: Норма, 2017. – 272 с.
83. Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации (опыт сравнительного исследования) / Г.А. Гаджиев. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1995. – 232 с.
84. Гаджиев Г.А. Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве / Ежегодник конституционной экономики 2018 / Отв. редакторы С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. М.: ЛУМ, 2018.
85. Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02, 12.00.03 / Гаджиев Гадис Абдуллаевич. М. 1996. – 403 с.
86. Гаджиев Г.А. Основные экономические права: сравнительное исследование конституционно-правовых институтов России и зарубежных государств: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02, 12.00.03 / Гаджиев Гадис Абдуллаевич. М. 1996. – 50 с.

87. Гаджиев Г.А. Цели, предмет и содержание курса «Право и экономика» / Г.А. Гаджиев // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2 (24). С. 8-15.
88. Гладкова Т.С. Вызовы конституционным правоотношениям в условиях перехода Российской Федерации к цифровой экономике (в аспекте исторического материализма) / Т.С. Гладкова // Конституционное и муниципальное право. 2021. №12. С. 42-46.
89. Голощапов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии: Автореф. дис. на соискание уч. степ. канд. юрид. Наук: 12.00.02 / Головощапов Алексей Михайлович. М., 2004. 27с.
90. Дедов Д.И. Общее благо как система критериев правомерного регулирования экономики: монография. – М.: Юрист, 2003. – 147 с.
91. Дорошенко Е.Н. Конституционно-правовое регулирование экономических отношений: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Дорошенко Егор Николаевич. М. 2004. – 191 с.
92. Зражевская Т.Д. Техника конструктивного участия в законотворчестве современных институтов гражданского общества / Т.Д. Зражевская // Юридическая техника. 2013. № 7-2. С. 245-250.
93. История буржуазного конституционализма 17-18 вв. / Отв. ред. В.С. Нерсесянц. – М.: Наука, 1983. – 296 с.
94. Капранова Ю.В. Конституционные основы равноправия граждан Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Капранова Юлия Витальевна. Ростов-на-Дону. 2001. – 189 с.
95. Капыш В.П. Конституционные гарантии обеспечения экономических прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Капыш Владимир Петр. М. 2002. – 175 с.
96. Кожевников О.А. Конституционно-правовое регулирование участия некоммерческих организаций в экономической деятельности как один из путей преодоления новых экономических вызовов в мировой и

- российской экономике // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 2(24). С. 26-30.
97. Комарова В.В. Конституционные приоритеты: теоретическое наполнение и модели реализации // Журнал Конституционного правосудия. 2023. № 4 (94). С. 33-39.
98. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд. – М.: Норма, 2011. – 707 с.
99. Конституции зарубежных стран: Сборник / Сост. В.Н. Дубровин. – М.: Юрлитинформ, 2006. – 448 с.
100. Конституционализация российского права в учении академика О.Е. Кутафина: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. В.В. Комарова. – Москва: Норма : ИНФРА-М, 2023. – 368 с.
101. Конституционная экономика / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010. – 256 с.
102. Коэн-Элия М., Порат И. Американский метод взвешивания интересов и немецкий тест на пропорциональность: исторические корни // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 3. С. 59-81.
103. Кравец И.А. Антропологический биоконституционализм и конституционная биоэтика: перспективы конституционализации биоразнообразия и конституционная реформа 2020 года / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 11-16.
104. Краснов М.А. Конституционно-правовой механизм выработки экономической политики России / М.А. Краснов // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2012. №3. С. 62-80.
105. Крусс В.И. К вопросу о конституционной состоятельности субфедерального регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации (на примере Тверской области) / В.И. Крусс // Вестник ТвГУ. Серия «Право». 2014. № 3. С. 297-307.

106. Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность): Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Крусс Владимир Иванович. М. 2004. – 424 с.
107. Крылатова И.Ю. Конституционная категория достоинства личности во взаимоотношениях нравственных основ биоэтики и медицины // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 8. С. 35-41.
108. Крылатова И.Ю. Конституционно-судебная защита экономических прав граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Крылатова Ирина Юрьевна. Екатеринбург. 2007. – 271 с.
109. Мазаев В.Д. Конституция Российской Федерации 1993 года: свершения, мифы и реалии (на примере экономической модели) // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 21–27.
110. Курбатов И.А. Конституционные основы государственного планирования экономического развития Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Курбатов Илья Алексеевич. М. 2017. – 183 с.
111. Мазаев В.Д. Конституционные основы публичной собственности в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Мазаев Владимир Дмитриевич. М. 2004. – 387 с.
112. Мазаев В.Д. Поиск новых смыслов продолжается (по внесенным поправкам к Конституции РФ) // Lex russica. 2021. Т. 74. № 7 (176). С. 15–31.
113. Мазаев В.Д. Российский конституционализм и мобилизационная тенденция в экономике // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 177–197
114. Манакова, И.Ю. Человек в постиндустриальном обществе: дис. ... канд. философских наук: 09.00.11 / Манакова Ирина Юрьевна. Воронеж. 2008. – 226 с.
115. Медынский В.Г. Инновационный менеджмент: Учебник. – М.: Инфра-М, 2004. – 295 с.

116. Мозолин В.П. Юридические прятки // Право и экономика. - 2010. - №12. С. 4-9.
117. Никогосян Г.Л. Бюджетирование в системе управления транснациональными корпорациями / Г.Л. Никогосян // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2009. № 10. С. 143-153.
118. Новикова А.Е. Риск как объект конституционно-правовой науки: моногр. / А. Е. Новикова. – М.: ЮрВАК, 2019. – 98 с
119. Общая теория права и государства / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Издательская группа Норма-Инфра, 1999. – 552 с.
120. Плотникова И.Н. Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 5. С. 30-36.
121. Плотникова И.Н. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека – основополагающий принцип российского конституционализма // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4. С. 46-55.
122. Плотникова И.Н. Роль объединений предпринимателей как институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля в России / И.Н. Плотникова // Известия Саратовского Университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2020. Т. 20, вып. 1. С. 67-74.
123. Правкина И.Н. Правовые стратегии как источник развития современного права: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.01 / Правкина Ирина Николаевна. Москва, 2016. 30 с.
124. Путин В.В. Демократия и качество государства / В.В. Путин // Коммерсант. 2012. 6 февраля. № 20 / П (4805). С. 1-3.
125. Романовский Г.Б., Романовская О.В. О цифровом суверенитете // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 9. С. 25-32.

126. Садовникова Г.Д. Конституционализация социально-экономической сферы и социальное благополучие человека / Г.Д. Садовникова // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 30-34.
127. Саурин А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения / А.А. Саурин. – М.: Статут, 2014. – 351 с.
128. Суханов Е.А. О частных и публичных интересах в развитии корпоративного права // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 5-9.
129. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. 2011. № 4. С. 6-22.
130. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций. – М.: Волтерс Клувер, 2011. - 520 с.
131. Теория инновационной экономики: учебник / под ред. проф. О.С. Белокрыловой. – Ростов н/Д.: Феникс, 2009. – 376 с.
132. Толстых В.Л. Конституционное правосудие и принцип пропорциональности // Российское правосудие. 2009. № 12. С. 47-56.
133. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М.: АСТ, 1999. – 781 с.
134. Тюнина И.И., Тюнин Е.А. Развитие консультативных институтов непосредственной демократии в субъектах Российской Федерации // Вестник Воронежского гос. университета. Серия право. 2010. № 1. С. 27-39.
135. Умнова-Конюхова И.А. Биологическая безопасность в международном праве и российском праве как новая сфера правового регулирования // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2023. № 2. С. 7-19.
136. Умнова-Конюхова И.А., Алешкова И.А. Влияние научно-технического прогресса в биотехнологиях на права человека и принципы права // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 10. С. 34-45.

137. Умнова-Конюхова И.А. Конституционное футуристическое право и конституцион-ная футурология в XXI столетии: монография / И.А. Умнова-Конюхова. – Москва: РУСАЙНС, 2021. – 286 с.
138. Управление инновационными проектами: Учеб. пособие / Под ред. проф. В.Л. Попова. – М.: Инфра-М, 2009. – 337 с.
139. Фатхудинов Р.А. Инновационный менеджмент / Р.А. Фатхудинов. – СПб.: Издательский дом «Питер», 2003. – 400 с.
140. Федотов И.А. Экономические права человека и гражданина в социальном государстве: современный опыт России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Федотов Игорь Александрович. М. 2009. – 205 с.
141. Хвоцин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хвоцин Алексей Александрович. Тюмень. 2007. – 324 с.
142. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Ф. Фукуяма. – М.: АСТ, 2003. – 474 с.
143. Хабриева Т.Я. Конституция Российской Федерации: самобытность, стабильность и развитие (к 30-летию Основного Закона России) // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 12. С. 5-21.
144. Хвоцин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хвоцин Алексей Александрович. Тюмень. 2007. – 324 с.
145. Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Журнал российского права. 2006. № 5. С.94-105.
146. Чиркин В.Е. Публичная власть. – М.: Юрист, 2005. – 174 с.
147. Чупилкина А.Ф. Экономический конституционализм, правосубъектные роботы и некоторые эволюционные вопросы российского и европейского правосознания // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 10. С. 20-25.
148. Шваб К. Четвертая промышленная революция. – М.: Эксмо, 2023. – 208 с.
149. Шершеневич Г.Ф. Общее учение о праве и государстве. – М. 1911. – 163 с.

150. Шмаков А.В. Экономический анализ права: учеб. пособие. Ч.1 / А.В. Шмаков. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2005. – 136 с.
151. Экономический конституционализм в правотворческом и правоприменительном измерении: сборник материалов Форума экономического конституционализма / отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 11; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. – 172 с.
152. Экономическое право. Учебник, 2-е издание. Под научной редакцией проф. Н.С. Бондаря. – Москва, Проспект, 2023. – 408 с.
153. Энциклопедический словарь. Т.18 / Издатели: Ф.А. Брокгауз, И.А.Ефрон. – СПб.: Типо-Литография И.А. Ефрона, 1896. – 480 с.
154. A Guide to the Rulemaking Process [Электронный ресурс] URL:[https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the\\_rulemaking\\_process.pdf](https://www.federalregister.gov/uploads/2011/01/the_rulemaking_process.pdf) (дата обращения 05.10.2023).
155. Burdeau G. Traite de Science Politique. TV. Les Regimes Politiques. – Paris. 1980. – 600 P.
156. Candeb D.A. Tyranny and administrative law, Arizona law review. Vol. 59:49. (2017) P.49-94.
157. Cass R. Sunstein & Adrian Vermeule, The New Coke: On the Plural Aims of Administrative Law, 2015 SUP. CT. REV. P.41-48.
158. Duquit L. Traite de Droit Constitutionnel. Vol. 2. La Theorie Generate de l'Etat. – Paris. 1923. – 748 P.
159. Douglas H. Ginsburg & Steven Menashi, Our Illiberal Administrative Law, 10. N. Y.U. J.L. & LIBERTY (2016). P.475-521.
160. Gary Lawson, Delegation and Original Meaning, 88 VA. L. REV. (2002). P. 327-404.
161. Gary Lawson. The Rise and Rise of the Administrative State, 107 HARV. L. REV. (1994). P. 1231-1254.

162. Jacob Gersen & Adrian Vermeule, *Thin Rationality Review*, 114 Mich. L. Rev. (2016). P. 1355-1412.
163. Jennifer Nou. *Regulatory textualism*, Duke Law Journal. Vol. 65:81 (2015). P. 81-150.
164. Jonathan S. Masur & Eric A. Posner, *Norming in administrative law*. Coase-Sandor institute for law and economics working paper № 840, P. 1383-1431.
165. K. Sabeek Rahman, *Book review. Reconstructing the administrative state in an era of economic and democratic crisis*, Harvard Law Review, Vol. 131 (2018), P. 1671-1712.
166. Loewenstein K. *The Balance between Legislative and Executive Power // Study in Comparative Constitutional law* Chicago law Rev. 1938. № 5. P. 566-608.
167. Neustadt R. *Presidential Power: The politics of Leadership*. 1989. №4. 221 P.
168. Philip Rucker & Robert Costa, *Bannon Vows a Daily Fight for “Deconstruction of the Administrative State,”* WASH. POST (Feb. 23, 2017), [https://www.washingtonpost.com/politics/topwh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/topwh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html) (дата обращения 05.10.2023).
169. Posner R. *The economics of Justice*. Harvard University Press Cambridge. 1981