

УДК 342.722.1

DOI: 10.34670/AR.2022.61.12.007

## Гарантии осуществления конституционного права на занятие экономической деятельностью в субъектах Российской Федерации

**Сибгатуллина Гульназ Мансуровна**

Соискатель,  
кафедра конституционного и административного права,  
Казанский (Приволжский) федеральный университет,  
420008, Российская Федерация, Казань, ул. Кремлевская, 18;  
e-mail: rgm120878@mail.ru

### Аннотация

Исследователи подчеркивают, что под конституционными гарантиями понимаются общие и специальные нормы, реализация которых обеспечивает существование определенных субъективных прав и свобод. В преимущественном виде они выражаются в государственных обязанностях содействовать каждому лицу в осуществлении принадлежащих прав, в механизме их защиты и в ряде дополнительных мер, которые позволяют реализовать соответствующие конституционные положения. В статье проанализирована проблема реализации конституционного права на занятие экономической деятельностью в субъектах Российской Федерации. В условиях фрагментарной регламентации осуществления права на занятие экономической деятельности особое значение приобретает система гарантий, предоставляемых субъектами РФ гражданам и юридическим лицам. Поскольку в федеральном законодательстве по-прежнему не решен вопрос о разграничении экономической деятельности от предпринимательской, а также не получили закрепление нормативные дефиниции, сложилась ситуация неопределенности полномочий субъектов федерации в данном направлении. В результате автор предлагает систему гарантий, сложившихся в региональном законодательстве на примере отдельных субъектов РФ и некоторых видов экономической деятельности.

### Для цитирования в научных исследованиях

Сибгатуллина Г.М. Гарантии осуществления конституционного права на занятие экономической деятельностью в субъектах Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 2А. С. 61-67. DOI: 10.34670/AR.2022.61.12.007

### Ключевые слова

Субъекты федерации, конституционное право, право на экономическую деятельность, экономическая деятельность, конституционное законодательство.

## Введение

Исследователи подчеркивают, что под конституционными гарантиями понимаются общие и специальные нормы, реализация которых обеспечивает существование определенных субъективных прав и свобод [Хазов, 2011, 128; Федорова, 2007, 38]. В преимущественном виде они выражаются в государственных обязанностях содействовать каждому лицу в осуществлении принадлежащих прав, в механизме их защиты и в ряде дополнительных мер, которые позволяют реализовать соответствующие конституционные положения [Лаврик, 2006, 61].

Применительно к праву на занятие экономической деятельностью гарантии его реализации можно ранжировать на две большие группы:

- универсальные конституционно-правовые гарантии – содержатся в уставах и конституциях субъектов РФ, а также в иных источниках конституционного права;
- дополнительные правовые гарантии – предоставляются законами субъектов федерации в рамках отдельных видов экономической деятельности.

### Конституционно-правовые гарантии в области свободы экономической деятельности

Конституционные гарантии носят общий характер, поскольку распространяются на все виды экономической деятельности вне зависимости от того, обеспечена ли реализация права на занятие ими отдельным законом или нет. При этом конституции и уставы субъектов федерации подчеркивают, что на их территории признаются равным образом все права, сформулированные на международном, федеральном и региональном уровнях. Тем самым тот факт, что в определенном уставе или конституции не прослеживается какого-либо субъективного права, не умаляет его значения, а гарантии, предназначенные обеспечивать права и свободы граждан, имеют всеобщий характер.

Указанный принцип особенно актуален для права на занятие экономической деятельностью, поскольку во многих конституциях и уставах субъектов РФ он напрямую не зафиксирован.

Так, отсутствие в Уставе Тюменской области норм, посвященных экономической деятельности, компенсируется положениями ч. 1 ст. 58, в соответствии с которой органы власти обязаны обеспечить на территории области реализацию не только Конституции РФ и федеральных законов, но и областных и окружных законов. Разграничение последних объясняется сложносоставностью данного субъекта федерации, поскольку Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа образуют с Тюменской областью единый субъект РФ. При этом в ч. 2 ст. 58 подчеркивается обязанность не только органов власти и должностных лиц, но и граждан, и их объединений соблюдать те правовые акты, которые имеют юридическую силу на территории Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов.

Примером такого разграничения служат законы данных округов, затрагивающие специфичные виды традиционной экономической деятельности, сопряженной с правами коренных народов севера. Так, в Законе ХМАО – Югры от 07.07.2004 № 44-оз «О развитии северного оленеводства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» северное оленеводство рассматривается в качестве разновидности хозяйственной деятельности, при этом ее участник может не иметь статус предпринимателя. Из этого следует, что речь идет именно

об «иной экономической деятельности», выделяемой ч. 1 ст. 34 Конституции РФ.

В ст. 3 анализируемого Закона ХМАО-Югры выделяются специализированные гарантии для реализации данного субъективного права. Они заключаются в поддержке северного оленеводства за счет мер, осуществляемых органами государственной власти округа. Среди таких мер, в частности, обозначены:

- возмещение затрат оленеводов при помощи предоставления бюджетных субсидий;
- гарантии по использованию земель;
- обеспечение ветеринарной и иной сопутствующей деятельностью;
- грантовая и кадровая поддержка и др.

При этом данные гарантии существуют на фоне ограничения поголовья оленей, устанавливаемого специальным органом, который определяется Правительством автономного округа.

Примечательно, что в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа обозначены принципы формирования подобных гарантий. Так, в ст. 68 установлено, что окружные органы государственной власти обязаны осуществлять поддержку и производить стимулирование традиционных видов экономической деятельности (промыслов и ремесел) при помощи предоставления финансовых и налоговых приоритетов в рамках проводимой политики округа. Тем самым прослеживается системность в регламентации гарантий, направленных на поддержку отдельных видов экономической деятельности. Это позволяет сделать вывод, что имеются конституционные преимущества для особой категории экономических отношений на фоне отсутствия каких-либо регуляторов у других видов экономической деятельности.

Таким образом, признание приоритета федеральных конституционных норм над региональными является первоначальной гарантией реализации права на занятие экономической деятельностью в условиях, когда оно не получило непосредственной регламентации в конституциях и уставах ряда субъектов РФ.

### **Региональные гарантии конституционного права на занятие экономической деятельностью**

Вместе с тем в уставах областей и автономных округов, как правило, не выделяются многие другие субъективные права граждан по причине их закрепления в Конституции РФ.

Наоборот, конституции республик, входящих в состав Российской Федерации, дублируют и дополняют соответствующие федеральные конституционные нормы, касающиеся экономической деятельности. Однако среди них имеются исключения, представляющие особый интерес в аспекте анализируемых правовых гарантий.

Например, Конституция Удмуртской Республики не выделяет право на занятие экономической деятельностью. Более того, не прослеживается в ней закрепления и иных субъективных прав граждан. Поэтому глава 2 получила наименование «Защита прав и свобод человека и гражданина», что предопределило включение в ее состав основных гарантий.

Помимо признания верховенства федеральных норм, в ст. 17 Конституции Удмуртской Республики подчеркивается, что права и свободы определяют смысл, содержание и применение законов на территории Республики, а также деятельность органов власти и местного самоуправления. Следовательно, наличие права на занятие экономической деятельностью в ч. 1 ст. 34 Конституции РФ обязывает органы власти Удмуртской Республики определять

собственную практику применения законодательства.

Аналогичные положения получили закрепление в ч. 3 ст. 3 Устава Ростовского области, при этом в нем не выделяется субъективное право на занятие экономической деятельностью. Более того, в ч. 4 ст. 3 подчеркивается возможность органов государственной власти определять дополнительные гарантии, направленные на реализацию прав человека и гражданина.

Отдельной конституционной гарантией является обеспечение реализации права на занятие экономической деятельностью региональным правосудием, что сопряжено с государственной защитой субъективных прав граждан. При этом закреплённая система охраны и защиты прав не ограничивается только правом граждан и юридических лиц обращаться в суды, что отмечается в большинстве конституций и уставов. Соответственно в качестве конституционных гарантий реализации права на экономическую деятельность используются:

- обязательства по осуществлению государственной поддержки и защиты;
- запрет на использование экономической деятельности против прав и свобод других граждан, а также запреты, связанные с монополизацией и недобросовестной конкуренцией;
- уточнение предметов ведения субъектов РФ по вопросам экономических отношений;
- закрепление права граждан на обращение в органы власти и к должностным лицам субъектов федерации;
- признание права на обжалование действий (бездействия), решений, актов органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц, если они нарушают или необоснованно ограничивают реализацию права на занятие экономической деятельностью;
- установление дополнительных институтов по защите права на занятие экономической деятельностью (Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам предпринимателей в субъекте РФ).

Указанные гарантии, в целом, дублируют сложившуюся на федеральном уровне систему обеспечения права на занятие экономической деятельностью и в большинстве случаев не содержат формально-юридических особенностей. Поэтому интерес представляют специальные гарантии, получившие закрепление в отраслевом законодательстве субъектов РФ. Они касаются лишь отдельных видов экономической деятельности, но представляют собой более развернутую совокупность государственных мер, направленных на создание благоприятных условий реализации экономических интересов граждан и юридических лиц.

Однако различаются не только федеральные и региональные гарантии, но и их содержание в законодательстве субъектов федерации. Так, в Республике Татарстан выделяется гарантия стабильности инвестиционного режима. Она заключается в сохранении налоговых преференций для инвесторов в случае неблагоприятного изменения законодательства.

Напротив, в Республике Башкортостан данная гарантия распространяется не только на налоговые льготы и изменения в налоговой нагрузке, но и на общий режим запретов и ограничений, которые потенциально могут возникнуть в связи с изменением инвестиционного законодательства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Башкортостан от 24.12.2010 № 339-з «Об инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Более широкий диапазон стабильности прав инвесторов сформулирован в ст. 16 Закона Алтайского края от 03.04.2014 № 21-ЗС «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае». Так, если приняты региональные нормативно-правовые акты, которые каким-либо образом ухудшают инвестиционное положение либо влияют негативным образом на условия инвестирования, то подобные нормы не применяются к инвесторам, которые успели начать свою деятельность на момент принятия данных актов. Срок такого правового «иммунитета» определяется по срокам окупаемости конкретного инвестиционного проекта, при этом он не может превышать семилетний период с момента начала инвестирования.

В отличие от других субъектов РФ, в Башкортостане сформулирован комплекс нефинансовых мер государственной поддержки инвестиционных проектов, однако только тех из них, которые осуществляются в форме капитальных вложений. В частности, к таким мерам относятся преимущественно информационно-консалтинговые услуги<sup>2</sup>.

В связи с этим интерес представляют нефинансовые гарантии инвестиционной деятельности в Нижегородской области. В ст. 19 Закона от 31.12.2004 № 180-З «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области» к ним также отнесено сопровождение проекта в общении с федеральными органами государственной власти и оказание помощи при создании специальной инфраструктуры.

### Заключение

Таким образом, в рамках реализации права на занятие инвестиционной деятельностью субъекты федерации обладают более широкими возможностями с учетом собственного финансового состояния и инфраструктуры. Однако подобный диапазон построения системы государственных гарантий далеко не всегда прослеживается в иных видах экономической деятельности, в чем видится дефект именно федерального, а не регионального законодательства. Если Российская Федерация взяла на себя функцию определять правовые рамки в области экономических отношений, следует постепенно отказаться от практики формулирования императивных норм в этой сфере. Последние должны быть заменены на принципы и условия, которые позволят субъектам РФ иметь больше правотворческих возможностей по стимулированию граждан к активной экономической деятельности.

В настоящее время назрела потребность в постепенном ослаблении федерального вмешательства в региональные гарантии реализации права на занятие отдельными видами экономической деятельности. От общеконституционных категорий субъекты РФ перешли к формулировке специальных мер государственной поддержки, что вступает в формальное противоречие с нормами отдельных федеральных законов. Вместе с тем стремление Российской Федерации передать часть своих полномочий в экономической сфере субъектам федерации выражается в сознательном игнорировании факта отклонения норм регионального законодательства от общефедеральных требований. Подобную практику необходимо приветствовать и всячески поддерживать в связи с частыми неблагоприятными экономическими ситуациями, которые в субъектах РФ приобретают различные формы и последствия. Идея хозяйственной активности граждан в решении данных проблем может быть

---

<sup>2</sup> Закон Республики Башкортостан от 24.12.2010 № 339-з «Об инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений».

достигнута только за счет расширения круга гарантий, предоставляемых на отдельных территориях, что превращает их в более привлекательные региональные экономические центры.

### **Библиография**

1. Закон Алтайского края от 03.04.2014 № 21-ЗС «Об инвестиционной деятельности в Алтайском крае».
2. Закон Республики Башкортостан от 24.12.2010 № 339-з «Об инвестиционной деятельности в Республике Башкортостан, осуществляемой в форме капитальных вложений».
3. Закон ХМАО – Югры от 07.07.2004 № 44-оз «О развитии северного оленеводства в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».
4. Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2006. 232 с.
5. Областной закон Ростовской области от 29.05.1996 № 19-ЗС (ред. от 15.06.2017) «Устав Ростовской области».
6. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-оз.
7. Устав Тюменской области от 30.06.1995 № 6.
8. Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 215 с.
9. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 501 с.

## **Guarantees for the implementation of the constitutional right to engage in economic activity in the constituent entities of the Russian Federation**

**Gul'naz M. Sibgatullina**

Applicant,  
Department of Constitutional and Administrative Law,  
Kazan (Volga region) Federal University,  
420008, 18, Kremlevskaya str., Kazan, Russian Federation;  
e-mail: rgm120878@mail.ru

### **Abstract**

The researchers emphasize that constitutional guarantees are understood as general and special norms, the implementation of which ensures the existence of certain subjective rights and freedoms. In a predominant form, they are expressed in state obligations to assist each person in the exercise of their rights, in the mechanism for their protection and in a number of additional measures that allow the implementation of the relevant constitutional provisions. The article analyzes the problem of the implementation of the constitutional right to engage in economic activity in the constituent entities of the Russian Federation. In the context of fragmented regulation of the exercise of the right to engage in economic activity, the system of guarantees provided by the constituent entities of the Russian Federation to citizens and legal entities acquires special significance. Since the issue of delimiting economic activity from entrepreneurial activity has not yet been resolved in federal legislation, and normative definitions have not been fixed, a situation has arisen of the uncertainty of the powers of the subjects of the federation in this direction. As a result, the author proposes a system of guarantees that have developed in regional legislation on the example of individual subjects of the Russian Federation and certain types of economic activity.

**For citation**

Sibgatullina G.M. (2022) Garantii osushchestvleniya konstitutsionnogo prava na zanyatie ekonomicheskoi deyatel'nost'yu v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [Garantii osushchestvleniya konstitutsionnogo prava na zanyatie ekonomicheskoi deyatel'nost'yu v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (2A), pp. 61-67. DOI: 10.34670/AR.2022.61.12.007

**Keywords**

Subjects of the federation, constitutional law, the right to economic activity, economic activity, constitutional legislation.

**References**

1. Fedorova L.N. (2007) *Mekhanizm yuridicheskikh garantii konstitutsionnykh prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossiiskoi Federatsii. Doct. Dis.* [The mechanism of legal guarantees of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the Russian Federation. Doct. Dis.]. Moscow.
2. Khazov E.N. (2011) *Konstitutsionnye garantii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii: teoreticheskie osnovy i problemy realizatsii. Doct. Dis.* [Constitutional guarantees of the rights and freedoms of man and citizen in Russia: theoretical foundations and problems of implementation. Doct. Dis.]. Moscow.
3. Lavrik M.A. (2006) *Garantii konstitutsionnykh prav cheloveka (somaticeskii aspekt). Doct. Dis.* [Guarantees of constitutional human rights (somatic aspect). Doct. Dis.]. Irkutsk.
4. *Oblastnoi zakon Rostovskoi oblasti ot 29.05.1996 № 19-ZS (red. ot 15.06.2017) «Ustav Rostovskoi oblasti»* [Regional Law of the Rostov Region dated May 29, 1996 No. 19-3C (as amended on June 15, 2017) “Charter of the Rostov Region”].
5. *Ustav (Osnovnoi zakon) Khanty-Mansiiskogo avtonomnogo okruga – Yugry ot 26.04.1995 № 4-oz* [Charter (Basic Law) of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra dated April 26, 1995 No. 4-oz].
6. *Ustav Tyumenskoi oblasti ot 30.06.1995 № 6* [Charter of the Tyumen region of 06/30/1995 No. 6].
7. *Zakon Altaiskogo kraya ot 03.04.2014 № 21-ZS «Ob investitsionnoi deyatel'nosti v Altaiskom krae»* [Law of the Altai Territory dated April 3, 2014 No. 21-3C “On investment activity in the Altai Territory”].
8. *Zakon KhMAO – Yugry ot 07.07.2004 № 44-oz «O razvitii severnogo olenevodstva v Khanty-Mansiiskom avtonomnom okruge – Yugre»* [Law of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra dated July 7, 2004 No. 44-oz “On the development of reindeer husbandry in the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Yugra”].
9. *Zakon Respubliki Bashkortostan ot 24.12.2010 № 339-z «Ob investitsionnoi deyatel'nosti v Respublike Bashkortostan, osushchestvlyаемoi v forme kapital'nykh vlozhenii»* [Law of the Republic of Bashkortostan dated December 24, 2010 No. 339-z “On investment activities in the Republic of Bashkortostan, carried out in the form of capital investments”].