

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ
КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

Авлиякулов Адхам Алишерович
преподаватель кафедры «Основы государства и права»
юридического факультета Термезского государственного университета
(Термез, Узбекистан)

Аннотация.

Статья посвящена теоретико-правовому осмыслению экономической функции государства в свете Конституции Республики Узбекистан в редакции 2023 года. На основе сопоставления либеральной, кейнсианской, ордолиберальной и институциональной концепций участия государства в экономике обосновывается понимание экономической функции как системы гарантирующей, регулятивной, фискальной, стратегической и субсидиарной предпринимательской деятельности государства. Анализируются конституционные основы этой функции и формы её реализации в законодательстве о конкуренции, инвестициях, государственно-частном партнёрстве и приватизации. Делается вывод о переходе от модели «государства — главного реформатора» к модели «государства-регулятора и гаранта» и о необходимости законодательного закрепления пределов участия государства в предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: экономическая функция государства, экономическая конституция, социальное государство, рыночная экономика, конкуренция, субсидиарность, приватизация, Конституция Республики Узбекистан.

Introduction

Annotatsiya

Maqola 2023-yilgi tahrirdagi O'zbekiston Respublikasi Konstitutsiyasi asosida davlatning iqtisodiy funksiyasini nazariy-huquqiy jihatdan tahlil qilishga bag'ishlangan. Davlatning iqtisodiyotdagi ishtiroki haqidagi liberal, keynschilik, ordoliberal va institutsional konsepsiyalarni qiyoslash asosida iqtisodiy funktsiya kafolatlovchi, tartibga soluvchi, fiskal, strategik va subsidiar tadbirkorlik faoliyati tizimi sifatida asoslanadi. «Bosh islohotchi davlat» modelidan «tartibga soluvchi va kafil davlat» modeliga o'tilayotgani hamda davlatning tadbirkorlik faoliyatidagi ishtiroki chegaralarini qonun bilan mustahkamlash zarurligi to'g'risida xulosa chiqariladi.

Kalit so'zlar: davlatning iqtisodiy funksiyasi, iqtisodiy konstitutsiya, ijtimoiy davlat, bozor iqtisodiyoti, raqobat, subsidiarlik, xususiy lashtirish.

Abstract

The article offers a theoretical and legal analysis of the economic function of the state under the 2023 Constitution of the Republic of Uzbekistan. Drawing on liberal, Keynesian, ordoliberal and institutional approaches, it conceptualises the economic function as a system of guaranteeing, regulatory, fiscal, strategic and subsidiary entrepreneurial activity of the state, and examines its constitutional basis and implementation in competition, investment, public-private partnership and privatisation legislation. The author concludes that Uzbekistan is moving from the model of the "state as chief reformer" to that of the "state as regulator and guarantor" and argues for statutory limits on state participation in business.

Keywords: economic function of the state, economic constitution, social state, market economy, competition, subsidiarity, privatisation, Constitution of Uzbekistan.

Проблема пределов и форм участия государства в экономической жизни общества принадлежит к числу фундаментальных проблем теории государства и права. Её решение в каждый исторический период определяется не только господствующими экономическими доктринами, но и конституционной моделью взаимоотношений публичной власти, собственника и предпринимателя. Для Республики Узбекистан этот вопрос приобрёл новое звучание после принятия на референдуме 30 апреля 2023 года обновлённой Конституции, существенно переработавшей главу XII «Экономические основы общества» [1]. Конституционные новеллы, касающиеся добросовестной конкуренции, приоритета прав потребителей и благоприятного инвестиционного климата, требуют пересмотра сложившихся в отечественной науке представлений об экономической функции государства, которые во многом сформировались в контексте переходного периода 1990-х годов и не отражают современной логики реформ.

В общей теории государства функции государства принято определять как основные направления его деятельности, в которых выражаются сущность и социальное назначение государства на конкретном этапе развития [11]. Экономическая функция при таком подходе относится к внутренним функциям и охватывает деятельность по организации, регулированию и обеспечению функционирования национальной экономики. Однако подобное определение, будучи методологически корректным, остаётся формальным: оно фиксирует сферу деятельности, но не раскрывает её меру, то есть ответ на вопрос, в каком объёме и какими средствами государство вправе вмешиваться в экономику. Именно этот вопрос составляет предмет многовековой дискуссии экономической и правовой мысли.

В классической либеральной традиции, получившей наиболее последовательное выражение в трудах Ф.А. Хайека, вмешательство государства в экономику рассматривается как угроза свободе личности; задача государства сводится к установлению общих и предсказуемых правил, в рамках которых индивиды самостоятельно реализуют свои цели [17]. Противоположный полюс представлен кейнсианской концепцией, обосновавшей необходимость активной макроэкономической политики государства для поддержания совокупного спроса и

занятости в условиях неспособности рынка к самостоятельному достижению равновесия [19]. Между этими полюсами сложилась ордолиберальная концепция, разработанная В. Ойкеном и воплощённая Л. Эрхардом в модели социального рыночного хозяйства: государство не должно непосредственно управлять хозяйственным процессом, но обязано формировать и охранять «хозяйственный порядок» — прежде всего конкурентную среду — и обеспечивать социальную сбалансированность рыночных результатов [12; 18]. Наконец, современная экономическая теория общественного сектора и институциональная экономика смещают акцент с вопроса о «количестве» государства на вопрос о качестве институтов: государство оправдывает своё вмешательство там, где существуют провалы рынка — монополия, внешние эффекты, информационная асимметрия, недопроизводство общественных благ [22], а его важнейшей экономической задачей становится создание устойчивых правил игры, снижающих транзакционные издержки [21].

Указанные концепции важны не только как предмет историко-теоретического интереса, но и как ключ к интерпретации конституционных текстов. В конституционно-правовой науке сложилось понятие «экономической конституции», под которой понимается совокупность конституционных норм, определяющих основы экономического строя, статус собственности, пределы публичного вмешательства в экономику и гарантии экономических свобод [8; 16]. Анализ экономической конституции позволяет установить, какая из теоретических моделей участия государства в экономике воспринята данным правопорядком, а следовательно, каково нормативно заданное содержание экономической функции государства.

Обращаясь к опыту Узбекистана, необходимо учитывать, что исходная модель экономической функции была сформулирована в начале 1990-х годов в виде пяти принципов перехода к рынку: деидеологизации экономики, признания государства главным реформатором, верховенства закона, сильной социальной политики и поэтапности преобразований [10]. Принцип «государство — главный реформатор» с теоретической точки зрения означал выбор модели активного прямого участия государства в экономике, при которой государство выступало не только регулятором, но и основным субъектом хозяйственной деятельности и распределения ресурсов. Конституция 1992 года в первоначальной редакции этому соответствовала: закрепляя многообразие форм собственности как основу экономики, направленной на развитие рыночных отношений, она характеризовала рынок как цель, а не как средство, и не содержала развёрнутых гарантий конкуренции. Конституционно-правовая база экономических и социальных прав граждан рассматривалась в литературе прежде всего в контексте узбекской модели реформирования и модернизации страны [9].

Конституция в редакции 2023 года свидетельствует о качественном изменении этой модели. Прежде всего, экономическая функция получила телеологическое измерение. Узбекистан провозглашён в числе прочего социальным государством, а деятельность государства, согласно ст. 14, строится на началах законности, социальной справедливости и солидарности в целях обеспечения благополучия человека и

устойчивого развития общества [1]. В ст. 65 основа экономики охарактеризована как собственность в её различных формах, а сама экономика — как развивающаяся в целях повышения благосостояния граждан; государство создаёт условия для развития рыночных отношений и добросовестной конкуренции и гарантирует свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда с учётом приоритета прав потребителей [1]. Сопоставление с прежней формулой показывает, что рынок из цели конституционного регулирования превратился в средство достижения благосостояния, а конкуренция и интересы потребителей стали конституционными ценностями. С теоретической точки зрения это означает восприятие ордолиберального подхода: государство конституционно обязано не управлять хозяйственным процессом, а охранять конкурентный порядок и обеспечивать социальную направленность рыночной экономики.

Этот вывод подтверждается ст. 67 Конституции, согласно которой государство обеспечивает благоприятный инвестиционный и деловой климат, предприниматели вправе в соответствии с законом самостоятельно избирать направления своей деятельности, гарантируются единство экономического пространства и свободное перемещение товаров, услуг, трудовых ресурсов и финансовых средств, а монополистическая деятельность регулируется и ограничивается законом [1]. Здесь экономическая функция сформулирована не как полномочие, а как конституционная обязанность государства, адресатом которой выступают субъекты предпринимательства. Тем самым институциональная идея о государстве как гаранте устойчивых правил игры приобретает нормативное выражение: «благоприятный климат» представляет собой не что иное, как совокупность предсказуемых, стабильных и защищённых судом институтов.

Немаловажно, что содержание экономической функции в обновлённой Конституции определяется не только нормами главы XII. Положение ст. 20 о толковании всех противоречий и неясностей законодательства в отношениях человека с государственными органами в пользу человека, а также требование ст. 63 о том, что налоги и сборы должны быть справедливыми и не препятствовать реализации конституционных прав, устанавливая пределы фискального и регулятивного вмешательства [1]. Ст. 93 относит к совместному ведению палат Олий Мажлиса определение основных направлений внутренней и внешней политики и принятие стратегических государственных программ, утверждение Государственного бюджета, определение предельного размера государственного долга и установление налогов и других обязательных платежей [1]. Парламентское определение предельного размера госдолга представляет собой конституционное «бюджетное правило», ограничивающее усмотрение исполнительной власти в фискальной сфере. Роль представительных органов в развитии предпринимательской деятельности, включая их законодательную и контрольную функции, справедливо выделяется в современной узбекистанской литературе как самостоятельное направление исследований [20]. Наконец, ст. 49, обязывающая государство принимать меры по охране и восстановлению экологической системы и социально-экономическому развитию

региона Приаралья, демонстрирует возможность территориальной конкретизации экономической функции: экономическое развитие определённого региона, в том числе Республики Каракалпакстан, возведено в ранг конституционной обязанности государства [1].

Совокупный анализ приведённых норм позволяет представить экономическую функцию государства по действующей Конституции не как однородную деятельность, а как систему взаимосвязанных подфункций. Гарантирующая подфункция выражается в обеспечении права собственности, свободы предпринимательства и труда; регулятивная — в установлении правил поведения участников рынка и ограничении монополистической деятельности; фискальная — в формировании и распределении публичных финансов в пределах, заданных принципом справедливости налогообложения; стратегическая — в определении долгосрочных целей развития; предпринимательская (собственническая) — в управлении государственными активами. Принципиально важно, что в логике обновлённой Конституции последняя подфункция приобретает субсидиарный характер: государство вправе выступать предпринимателем лишь там, где частная инициатива недостаточна или где этого требуют публичные интересы. Предложенная классификация позволяет оценивать не только объём, но и качество государственного вмешательства, а также выявлять несоответствия между конституционной моделью и действующим законодательством. Реализация гарантирующей и регулятивной подфункций наиболее последовательно проявилась в сфере конкурентного права. Закон «О конкуренции» подписан 3 июля 2023 года и вступил в силу 4 октября 2023 года; среди его новелл — требования о внедрении антимонопольного комплаенса, то есть системы внутренних процедур, обеспечивающих соответствие деятельности конкурентному законодательству и предотвращение рисков его нарушения [4]. Сфера действия конкурентного законодательства охватывает не только хозяйствующих субъектов, но и органы государственного управления и органы власти на местах, акты и действия которых способны ограничить конкуренцию. В этом проявляется существенная теоретическая особенность регулятивной подфункции в ордолиберальном понимании: государство, охраняя конкурентный порядок, подчиняет его правилам и собственные решения, то есть реализует экономическую функцию одновременно как функцию самоограничения. Конституционная обязанность обеспечивать благоприятный инвестиционный климат получила развитие в Законе «Об инвестициях и инвестиционной деятельности» от 25 декабря 2019 года, закрепившем систему гарантий прав инвесторов, и в Законе «О государственно-частном партнёрстве» от 10 мая 2019 года [2; 3]. Государственно-частное партнёрство заслуживает особого внимания с позиции теории функций государства, поскольку представляет собой форму, при которой государство сохраняет публичную ответственность за обеспечение общественно значимой инфраструктуры и услуг, однако передаёт частному партнёру функции финансирования, создания и эксплуатации объектов. Иными словами, ГЧП является институциональным механизмом перехода от прямого предоставления благ государством к модели

«государства-гаранта», в которой публичная власть отвечает за результат, но не обязательно сама производит его.

Стратегическая подфункция в настоящее время реализуется прежде всего посредством Стратегии «Узбекистан — 2030», утверждённой Указом Президента от 11 сентября 2023 года № УП-158 [6]. В части обеспечения благосостояния через устойчивый экономический рост Стратегия ставит цели довести ВВП до 160 млрд долларов, а доходы на душу населения — до 4 тыс. долларов, удерживать консолидированный бюджетный дефицит ниже 4 % ВВП в 2024 году и 3 % в последующие годы, освоить 250 млрд долларов инвестиций, в том числе 110 млрд долларов иностранных и 30 млрд долларов в рамках ГЧП, а также приватизировать банки, сохранив в распоряжении государства 3–4 банка, и привлечь на рынок не менее четырёх крупных иностранных банков [6]. Сочетание целевых макроэкономических показателей с бюджетными ограничителями и программой сокращения государственного присутствия в банковском секторе позволяет квалифицировать Стратегию как документ, сочетающий элементы индикативного планирования и институциональной реформы. Дальнейшее развитие положений ст. 93 Конституции, относящей принятие стратегических государственных программ к ведению Олий Мажлиса, предполагает выработку механизмов участия парламента в обсуждении и контроле исполнения стратегических документов, что будет способствовать укреплению взаимодействия ветвей власти в определении долгосрочной экономической политики.

Трансформация предпринимательской подфункции осуществляется через последовательную программу сокращения государственного сектора. Её нормативной основой стал Указ Президента от 27 октября 2020 года № УП-6096 о мерах по ускоренному реформированию предприятий с участием государства и приватизации государственных активов [5], а дальнейшее развитие она получила в Указе от 21 апреля 2025 года № УП-70 «О Программе приватизации на 2025 год» [7]. Последним до 1 января 2030 года введён мораторий на создание предприятий с государственным участием, за исключением предприятий, связанных с обороной и безопасностью, и случаев, предусмотренных решениями Президента; одновременно предусмотрено выставление на торги государственных пакетов акций (долей) в 115 предприятиях, 659 объектов недвижимости, 6100 га земельных участков и прав пользования по 30 основным видам месторождений полезных ископаемых [7]. С теоретической точки зрения мораторий означает фактическое признание субсидиарности предпринимательской подфункции. Вместе с тем сохранение возможности исключений из моратория открывает перспективу дальнейшей детализации критериев участия государства в предпринимательстве на уровне закона. Необходимость формирования гибкой системы управления экономикой, предусматривающей сокращение вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, обоснованно подчёркивается и в экономической литературе [13].

Проведённый анализ позволяет определить актуальную задачу современного этапа: конституционная модель экономической функции уже сформирована, и следующим шагом становится последовательное повышение уровня законодательного

регулирования механизма её реализации, который пока во многом опирается на подзаконные акты. Основные параметры приватизации, создания государственных предприятий, предоставления льгот и преференций определяются преимущественно подзаконными актами, тогда как наибольшую стабильность регулирования обеспечивает законодательная форма. Между тем именно стабильность и предсказуемость правового регулирования составляют сущностное ядро того «благоприятного инвестиционного и делового климата», который ст. 67 Конституции гарантирует предпринимателям. С позиции институциональной теории частое изменение правил игры само по себе повышает транзакционные издержки и тем самым снижает отдачу от проводимых реформ [21].

Решение этой задачи не может быть сведено исключительно к совершенствованию нормативного текста. Эффективность экономической функции определяется не только качеством закрепляющих её норм, но и тем, как эти нормы воспринимаются и применяются органами публичной администрации. В отечественной науке справедливо обращается внимание на значение правопонимания для правоприменения в ходе административно-правовой реформы в Узбекистане [15]. Применительно к рассматриваемой проблеме это означает, что конституционная формула о приоритете прав потребителей или обязанность обеспечивать благоприятный деловой климат реализуются лишь тогда, когда они становятся ориентиром повседневной административной практики, а не остаются декларацией. Не менее важна высказанная К.У. Умаровой идея о потребности в социологии национального права Узбекистана, позволяющей перейти от изучения позитивного права к исследованию «живого права», то есть права, реально действующего в общественных отношениях [14]. Экономическая функция государства представляет собой показательную сферу для такого подхода: степень её реализации измеряется прежде всего фактическим поведением органов власти и хозяйствующих субъектов, уровнем доверия предпринимателей к правовым гарантиям и действительной доступностью судебной защиты.

Из этого вытекает ряд предложений по совершенствованию законодательства. Представляется целесообразным разработать и принять закон об участии государства в предпринимательской деятельности, закрепив в нём исчерпывающий перечень оснований для создания и сохранения предприятий с государственным участием (обеспечение обороны и безопасности, естественные монополии, производство общественных благ, доказанная недостаточность частной инициативы), принцип конкурентной нейтральности, обязывающий ставить такие предприятия в равные условия с частными субъектами, и процедуру периодической оценки целесообразности государственного участия. Тем самым субсидиарность предпринимательской подфункции, ныне обеспеченная временным мораторием, получила бы постоянное законодательное выражение. Далее, конституционный принцип приоритета прав потребителей нуждается в процедурном механизме реализации, которым могла бы стать обязательная оценка регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов в экономической сфере с отдельной оценкой их влияния на конкуренцию и интересы потребителей. Кроме того, требует законодательного

урегулирования порядок рассмотрения Олий Мажлисом стратегических программ социально-экономического развития и регулярной отчётности Правительства об их исполнении, что соответствовало бы смыслу п. 5 ст. 93 Конституции и усилило бы парламентский контроль над стратегической подфункцией. Наконец, оценка реализации экономической функции должна дополняться регулярным социально-правовым мониторингом правоприменительной практики в экономической сфере, позволяющим выявлять расхождение между позитивным и «живым» правом [14].

Таким образом, Конституция Республики Узбекистан в редакции 2023 года закрепила качественно новую модель экономической функции государства, которая по своему теоретическому содержанию наиболее близка ордолиберальной концепции социального рыночного хозяйства, дополненной институциональным пониманием государства как гаранта устойчивых правил игры. Экономическая функция в этой модели подчинена целям благосостояния граждан и устойчивого развития, реализуется прежде всего через охрану конкуренции, обеспечение инвестиционного климата и ответственную фискальную политику, а прямое предпринимательское участие государства приобретает субсидиарный характер. Законодательство и программные документы последних лет свидетельствуют о последовательном переходе от модели «государства — главного реформатора» к модели «государства-регулятора и гаранта». Завершение этого перехода, однако, предполагает перевод ключевых параметров экономической функции с уровня подзаконных актов на уровень закона, законодательное закрепление пределов участия государства в предпринимательской деятельности и создание процедурных механизмов реализации конституционных принципов конкуренции и приоритета прав потребителей.

Список литературы

1. Конституция Республики Узбекистан: принята на референдуме 30.04.2023 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/docs/6451070> (дата обращения: 08.10.2026).
2. О государственно-частном партнёрстве: Закон Республики Узбекистан от 10.05.2019 № ЗРУ-537 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz>
3. Об инвестициях и инвестиционной деятельности: Закон Республики Узбекистан от 25.12.2019 № ЗРУ-598 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz>
4. О конкуренции: Закон Республики Узбекистан от 03.07.2023 № ЗРУ-850 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz>
5. О мерах по ускоренному реформированию предприятий с участием государства и приватизации государственных активов: Указ Президента Республики Узбекистан от 27.10.2020 № УП-6096 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz>

6. О Стратегии «Узбекистан — 2030»: Указ Президента Республики Узбекистан от 11.09.2023 № УП-158 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz>
7. О Программе приватизации на 2025 год: Указ Президента Республики Узбекистан от 21.04.2025 № УП-70 // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. — URL: <https://lex.uz/docs/7488172>
8. Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики: (развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). — М.: Юристъ, 2002.
9. Исламходжаев Х.С. Конституция Республики Узбекистан: обеспечение экономических и социальных прав граждан // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2012. — № 2. — С. 34–46.
10. Каримов И.А. Узбекистан — собственная модель перехода на рыночные отношения. — Ташкент: Узбекистон, 1993.
11. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2004.
12. Ойкен В. Основные принципы экономической политики: пер. с нем. — М.: Прогресс, 1995.
13. Расулев А.Ф., Воронин С.А. Обновление сферы управления экономикой — необходимое условие на пути к новому Узбекистану // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера. — 2021. — Т. 1, № 3. — DOI: 10.34130/2070-4992-2021-1-3-347.
14. Умарова К.У. От позитивного к живому праву: о потребности в социологии национального права Узбекистана // Государство и право. — 2026. — № 7. — С. 158–167.
15. Умарова К.У. Правопонимание и правоприменение: значение для реализации административно-правовой реформы в Узбекистане // Евразийский юридический журнал. — 2020. — № 10. — С. 70–72.
16. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. — М.: Норма, 2005.
17. Хайек Ф.А. Дорога к рабству: пер. с англ. — М.: Новое издательство, 2005.
18. Эрхард Л. Благополучие для всех: пер. с нем. — М.: Начала-Пресс, 1991.
19. Keynes J.M. The General Theory of Employment, Interest and Money. — London: Macmillan, 1936.
20. Khurramov E. The significance of the functions of representative authorities in the development of entrepreneurial activity: a scientific and legal analysis // Society and Innovations. — 2025. — Vol. 6, Iss. 6. — P. 92–101. — DOI: 10.47689/2181-1415-vol6-iss6/S-pp92-101.
21. North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
22. Stiglitz J.E. Economics of the Public Sector. — 3rd ed. — New York: W.W. Norton, 2000.