

УДК 342.417 (470)

Е. В. Титова

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ КОНСТИТУЦИОННОГО ВОСПРИЯТИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ

E. V. Titova

ON CERTAIN PROBLEMS OF CONSTITUTIONAL PERCEPTION OF ECONOMIC PROCESSES

В статье обосновывается необходимость системного конституционно-правового подхода к решению экономических задач, стоящих перед российской государственностью. Обосновывается тезис о том, что установление границ государственного регулирования экономической сферы предполагает уяснение содержания конституционных принципов, а также необходимость детализации содержания того или иного принципа при его применении в качестве критерия оценки конституционности норм законодательства. На примере Постановления Конституционного Суда РФ от 17 января 2013 года № 1-П по делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях показано, что неправомерное (неконституционное) поведение законодателя негативно сказывается на правовом регулировании, в том числе экономических отношений.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование экономических процессов; конституционные принципы; экономические аспекты конституции; правомерное поведение хозяйствующих субъектов; ненадлежащее осуществление властно-публичных полномочий.

The article considers the necessity of the systematic constitutional and legal approach to the solution of economic tasks and problems which the Russian statehood. The author proves the idea that establishment of limits of the state regulation of economic sphere presupposes the clarification of the essence of the constitutional principles, as well as the necessity of the specification of the essence of certain principles in the process of its implementation as a criterion of the assessment of constitutionality of norms of legislation. On the example of the decision of the Constitutional Court of the Russian Federation as of January 17, 2013 No. 1-П on the case of constitutionality test of part 5 of the article 19.8 of the Administrative Code of the Russian Federation the author shows that wrongful (non-constitutional) behavior of the legislator affects negatively the legal regulation of economic relations.

Keywords: constitutional and legal regulation of economic processes; constitutional principles; economic aspects of constitution; rightful behavior of economic entities; improper exercise of power.

Проблема устойчивого развития российского государства на современном этапе его развития непосредственным образом связана с преодолением кризисных явлений в экономике. Обоснованно отмечается, что одним из факторов, положенных в основу этого процесса, является гармонизация политической и экономической власти в соотношении со свободой, представляющая собой перво-

очередную задачу современного конституционализма.

Успешность решения указанной проблемы определяется несколькими обстоятельствами. Так, модернизация государства по объективным причинам предполагает интенсификацию всех видов его деятельности, в том числе и в сфере экономических отношений. Это, по мнению Н.С. Бондаря, может приводить как

39

Конституция,
государство и общество



к уменьшению объема «автономности» хозяйствующих субъектов, так и своеобразному «сращиванию» политических и экономических субъектов на базе общности финансово-политических интересов. Последнее связано с тем, что капитал обеспечивает вхождение во власть, что, в свою очередь, способствует получению определенного рода «внеэкономических (внеконкурентных) преференций и преимуществ» [5, с. 64—65]. Результатом слияния политических, экономических и административных ресурсов может являться формирование искаженной, «корпоративной» демократии, которая, основываясь на неконституционной системе ценностей и игнорируя принцип верховенства права, «более опасна для общественной системы, чем тоталитарная» [3, с. 42].

В этой связи особую актуальность приобретает возможность целенаправленного и эффективного использования правовых средств, которые способны обеспечить желаемый результат конституционного развития посредством достижения оптимального баланса политических и экономических интересов, нахождения эффективной формулы взаимодействия собственности и власти.

Представляется, что в первую очередь к числу таких средств необходимо отнести системный, конституционно-правовой подход к решению экономических проблем. Неслучайно В. Д. Зорькин, говоря о правовой реформе в контексте «трансформации правовой системы стран административно-командной экономики к рыночному типу», характеризует ее как создание системных предпосылок для того, чтобы Россия «взяла правовой барьер», состоявшийся как правовое и одновременно социально справедливое государство. В настоящее время, по его справедливому замечанию, продвижение к «полноценному правовому состоянию» происходит слишком медленно, что тормозит развитие страны, создавая разнообразнейшие риски и угрозы. «Если не форсировать в стране правовую реформу, — пишет ученый, — то и все остальные реформы, прежде всего создание правовой, конституционной экономики, с очень большой вероятностью начнут буксовать» [7, с. 4—5].

Это обусловлено тем обстоятельством, что правовая реформа фактически является «детонатором» всего процесса желаемых изменений, поскольку в основе создания рыночной экономики лежат как минимум два условия, а именно: наличие правовых гарантий стабильности соб-

ственности и предсказуемости предпринимательской активности и эффективное правовое регулирование экономических процессов. В этом смысле правовая реформа, базирующаяся на приоритете конституционных ценностей, является инструментом проведения необходимых преобразований, нахождения баланса конкурирующих интересов, обновления и поддержания экономики и развития гражданского общества [7, с. 7—8].

Системный подход к пониманию воздействия права на экономику обуславливает необходимость объединения экономического и правового видения общественных процессов, что позволяет избежать «одномерности» при рассмотрении тех или иных проблем. Поэтому большое значение приобретает анализ конституционных норм с точки зрения регулирования ими экономических отношений.

Исторически в каждой российской Конституции присутствовали «экономические» аспекты. Так в Конституции РСФСР 1918 г. отмечена частная собственность на землю, а банки, транспорт и средства производства отнесены к собственности государства. В Конституции РСФСР 1937 г. выделена отдельная глава об экономической системе (экономика составляет единый народнохозяйственный комплекс). Такая же глава имелась и в Конституции РСФСР 1978 года. Конституция России 1993 г. в целом ряде статей затрагивает вопросы экономики [12, с. 53].

С теоретической точки зрения блок конституционных норм экономического характера связывается с концепцией «экономической конституции», основанной на идее ограничения государства правом в указанной сфере [2, с. 54—55]. Компонентами экономической конституции являются экономические права и свободы, вопросы взаимоотношений труда и капитала, вопросы воздействия государства на экономику и установление границ государственного регулирования экономической сферы [1].

По мнению П. Д. Баренбойма, Конституция Российской Федерации содержит огромный ресурс развития конституционно-экономических принципов, а главную идею российской школы конституционной экономики образует взаимосвязь экономического развития и долгосрочных правовых преобразований, совместно исследуемая в настоящее время юристами, экономистами и представителями других научных направлений. Именно с позиций «такого универсаль-

ного комплексного конституционализма», с его точки зрения, должны обсуждаться проблемы жизнеспособности и перспективы применения Конституции РФ, включая и развитие конституционной экономики, принципы которой заложены в дух и текст Основного закона [4, с. 6].

Однако, несмотря на основополагающий характер конституционных норм, необходимо признать, что они обозначают принципы построения и развития рыночной экономики лишь в наиболее общем виде. В связи с этим существенное значение для вектора ее развития приобретает применение судами общих принципов права. Ученые-конституционалисты обоснованно указывают на то, что суды могут обладать большей или меньшей свободой в применении правовых принципов при разрешении конкретных юридических дел, и этом смысле России еще предстоит «определиваться». Проблема выбора заключается в том, стремиться ли к расширению права судов апеллировать к правовым (и, соответственно, базовым экономическим) принципам в процессе защиты прав, либо к максимальной конкретизации законодательного регулирования.

В настоящее время, когда этот вопрос еще не нашел своего однозначного ответа, судебная практика, включая и практику Конституционного Суда РФ, сталкивается с рядом проблем. Так, например, сложную задачу представляет собой уяснение содержания того или иного конституционного принципа, что связано с неоднозначностью субъективных представлений о нем. Кроме того, как справедливо отмечается в юридической доктрине, сами по себе конституционные принципы могут заключать в себе внутренние противоречия, обусловленные необходимостью согласования интересов различных социальных групп.

Иллюстрацией сказанного, по мнению ряда авторов, может служить проблема поиска баланса между реализацией конституционного принципа экономической свободы (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ) и конституционного принципа социального государства. Очевидно, что первый из них выражает прежде всего интересы экономически активного населения, обладающего интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34). Между тем в составе общества есть и другие категории лиц, не осуществляющие экономическую деятельность и нуждающиеся в государственной поддержке. Учитывая

это обстоятельство, политика социального государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это определяет необходимость ограничивать экономическую свободу посредством взимания налогов, осуществлять перераспределение национального продукта внутри общества, хотя это снижает стимулы для экономических агентов к наиболее эффективному использованию своих способностей и ресурсов. Таким образом, «опасность конституционного балансирования равновеликих ценностей заключается в том, чтобы не принизить значимость одного по отношению к другому и не отдать явное предпочтение одному из них» [9, с. 47—48].

Другая проблема применения конституционных принципов в процессе конституционного контроля связана с необходимостью детализации содержания того или иного принципа при его применении в качестве критерия оценки конституционности норм законодательства. Обоснованно отмечается, что выявление правового смысла конституционных принципов рыночной экономики затруднительно без использования выводов экономической науки. При этом использование потенциала специалистов экономического профиля допустимо только в случае положительного решения важного методологического вопроса о допустимости использования экономических доводов в числе других оснований при осуществлении конституционного толкования или разрешении конфликтов между равноценными правовыми принципами.

Критериями оптимального правового регулирования экономических отношений, их соответствия вектору политического развития государства традиционно служат конституционные принципы равенства, справедливости, соразмерности, добросовестности и недопустимости злоупотребления правами. Кроме того, ряд авторов в качестве такого принципа выделяет принцип пропорциональности, являющийся формой выражения принципа соразмерности и содержащий правила и запреты, адресованные преимущественно законодателю. Сущность указанного принципа заключается в том, что необходимость введения законодательных ограничений должна быть обусловлена признанием важности того или иного публичного интереса как цели, на достижение которой направлено введение ограничения. При этом презюмируется, что эта цель действительно должна быть публично значимой, а способы ее





достижения — иметь минимально ограничительный характер.

Существенную роль для уяснения смысла основных принципов нормативного регулирования экономической деятельности имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Так, например, в Постановлении от 17 января 2013 года № 1-П по делу о проверке конституционности положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Конституционный Суд сформулировал ряд важных положений, касающихся права на предпринимательскую деятельность, равенство перед законом, справедливость и соразмерность наказания. В частности, Суд указал, что конституционные положения, гарантирующие единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств, поддержку конкуренции, свободы экономической деятельности, государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, и запрета экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 1 ст. 8; ч. 2 ст. 34; ч. 1 ст. 45), обязывают государство обеспечивать реализацию данных положений. При этом, придерживаясь ранее высказанной в Постановлении от 18 июля 2008 года № 10-П позиции, Конституционный Суд еще раз подчеркнул, что государство вправе и обязано осуществлять в сфере экономических отношений контрольную функцию, которая по своей конституционно-правовой природе производна от его организующего и регулирующего воздействия на общественные отношения и присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции. Устанавливая меры административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства, федеральный законодатель преследует цели предупреждения совершения новых правонарушений, как самими правонарушителями, так и другими лицами (ст. 1.2 и ч. 1 ст. 3.1. КоАП РФ), стимулирования правомерного поведения хозяйствующих субъектов, иных лиц, а также исходит из необходимости защиты российского рынка, развития национальной экономики, обеспечения наиболее эффективного использования инструментов антимонопольного контроля и регулирования, то есть реализации значимых задач экономической политики Российской Федерации.

Установление для юридических лиц административного штрафа за нарушение

антимонопольного законодательства, заметно превосходящего по размеру административные штрафы за административные правонарушения в иных областях правового регулирования, наряду с увеличением до двух лет срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения антимонопольного законодательства (ст. 4.5 КоАП РФ), свидетельствует об особой защите государством отношений по поддержке конкуренции как одного из условий эффективного функционирования товарных рынков. Однако применительно к случаям возложения на юридические лица значительных по размеру административных штрафов, уплатить которые в установленные законом сроки они не в состоянии по объективным причинам, указанные сроки отсрочки и рассрочки уплаты административного штрафа могут быть недостаточными, при том, что возможность их продления КоАП РФ не предусмотрена. В случае же неуплаты административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности, в течение тридцати дней со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки данное лицо подлежит привлечению к административной ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, санкция которой предусматривает наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа. Применение такого недифференцированного по размеру штрафа в случаях, когда сумма первоначально назначенного административного штрафа уже является для привлекаемого к административной ответственности лица весьма обременительной, может приобретать характер чрезмерного административного взыскания.

Признавая не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 17, 19 (ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1—3) и 55 (ч. 3), положение ч. 5 ст. 19.8 КоАП РФ, предусматривающее во взаимосвязи с закрепленными данным Кодексом общими правилами назначения административного наказания возможность привлечения юридического лица к административной ответственности в виде административного штрафа в определенных им пределах — от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей, Конституционный Суд РФ указал, что поскольку установленный этим положением значительный минимальный размер административного штрафа в системе действующего правового регулирования, не допускающего назначение административного наказания ниже низшего преде-

ла соответствующей административной санкции, не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Проголосовав против принятия Конституционным Судом РФ Постановления от 17 января 2013 года № 1-П, в особом мнении судья Конституционного Суда А. Н. Кокотов высказал следующую точку зрения: «То, что в некоторых случаях применение штрафа по части 5 статьи 19.8 КоАП Российской Федерации даже в минимально установленном законом размере может влечь существенное ухудшение имущественного и финансового положения привлекаемых к административной ответственности лиц, само по себе еще не свидетельствует о чрезмерном ограничении их конституционных прав и свобод, о несоразмерности такого штрафа конституционным целям и ценностям».

Полагаем, совершенно справедливо было отмечено А. Н. Кокотовым, что, данном случае значение имеет также то, насколько совершение лицом административного правонарушения зависит от его собственного свободного волеизъявления; не предопределено ли решающим образом совершение правонарушения действующим ответственно и разумно субъектом внешними по отношению к нему правовыми и правоприменительными обстоятельствами, такими, например, как неопределенность состава правонарушения, неразграниченность составов разных правонарушений, отсутствие надлежащих средств предотвращения объективного вменения. Одно дело, когда совершение правонарушения зависит исключительно от лица, преступающего закон, и другое дело, когда в той или иной сфере правового регулирования крайне трудно не нарушить какое-либо предписание, даже действуя предельно разумно и ответственно [8].

Полагаем, что приведенный пример, свидетельствует о существовании очень острой проблемы конституционно-правовой ответственности законодателя перед Конституцией за обеспечение конституционности нормативных актов в позитивном и негативном аспекте¹, в том числе и в экономической сфере.

Представляется необходимым научное осмысление правомерности поведения (действий) законодательных органов, поскольку ответственность представительных (законодательных) органов (как и других органов государственной власти и местного самоуправления, издающих нормативные правовые акты) состоит в выявлении действительной потребности в правовой регламентации соответствующих общественных отношений на основе анализа тенденций и противоречий в их развитии, определения баланса интересов различных слоев, социальных групп, категорий граждан, характера и наиболее целесообразного направления этого регулирования. Законодатель несет ответственность за высокое качество закона, которое определяется соблюдением всех принципов законотворчества [11; 13], а также правил и приемов юридической техники.

По мнению В. И. Крусса, подлинно правомерное поведение конституционно и по форме и по содержанию. При правомерном поведении лицо надлежащим (конституционным) образом пользуется своими неотчуждаемыми правами и свободами либо осуществляет те публично-властные полномочия, которыми оно наделено [10, с. 63]. Наличие же таких законодательных дефектов, как неопределенность состава правонарушения, неразграниченность составов разных правонарушений, отсутствие надлежащих средств предотвращения объективного вменения и др., которые были отмечены А. Н. Кокотовым, свидетельствует о ненадлежащем осуществлении законодателем своих полномочий, что негативным образом сказывается на всех сферах правового регулирования, включая экономическую.

¹ См. подр. [6, с. 7].

References

1. Andreeva N.G. O kontseptsii ekonomicheskoi konstitutsii [On the Concept of Economic Constitution]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2006, No. 1, p. 2-11.
2. Andreeva N.G. O meste kontseptsii «ekonomicheskoi konstitutsii» v evropeiskom diskurse [On the Place of the Concept of Economic Constitution in European Discourse]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2007, No. 12, p. 50-64.
3. Arutyunyan G. Ugrozy korporativnoi demokratsii [Threat to Corporate Democracy]. *Konstitutsionnoe pravosudie*, 2006, No. 3 (33).



4. Barenboim P.D. Konstitutsionnaya ekonomika kak sistema dokazatel'stv otsutstviya intellektual'nogo prevoskhodstva gosudarstva nad ego grazhdanami i popravki k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii [Constitutional Economics as a System of Proof of the Absence of Intellectual Superiority of the State over its Citizens and Amendments to the Constitution of the Russian Federation]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2008, No. 12, p. 5-10.
5. Bondar' N.S. Filosofiya rossiiskogo konstitutsionalizma: v kontekste teorii i praktiki konstitutsionnogo pravosudiya [Philosophy of the Russian Constitutionalism: In the Context of Theory and Practice of Constitutional Justice]. *Filosofiya prava v nachale XXI stoletiya cherez prizmu konstitutsionalizma i konstitutsionnoi ekonomiki*. Moscow, 2010, p. 46-68.
6. Gadzhiev G.A. Konstitutsionnye osnovy yuridicheskoi otvetstvennosti i konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' [Constitutional Fundamentals of Legal Responsibility and Constitutional and Legal Responsibility]. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2014, No. 1, p. 7-15.
7. Zor'kin V.D. Tezisy o pravovoi reforme v Rossii [Theses on Legal Reformation in Russia]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, 2004, No. 2, p. 5-10.
8. Kokotov A.N. Osoboe mnenie sud'i Konstitutsionnogo Suda protiv prinyatiya Konstitutsionnym Sudom Rossiiskoi Federatsii Postanovleniya ot 17.01.2013 № 1-P [Special Opinion of the Judge of the Constitutional Court Against the Acceptance of the Decision as of 17.01.2013 No. 1-P by the Constitutional Court of the Russian Federation]. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, No. 18, January 30.
9. Gadzhiev G.A. Konstitutsionnaya ekonomika [Constitutional Economics]. Moscow. Yustitsinform Publ., 2010. 255 p.
10. Kruss V.I. Zloupotreblenie pravom [Improper Use of Law]. Moscow. Norma Publ., 2010. 176 p.
11. Polenina S.V. Zakonotvorchestvo v Rossiiskoi Federatsii [Law-Making Activity in the Russian Federation]. Moscow, 1996. 145 p.
12. Talapina E.V. Publichnoe pravo i ekonomika [Public Law and Economics]. Moscow. Volters Kluver Publ., 2011. 520 p.
13. Tikhomirov Yu.A. Teoriya zakona [Theory of Law]. Moscow. Nauka Publ., 1982. 256 p.

ТИТОВА Елена Викторовна, канд. юр. наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. В.И. Ленина, 76. E-mail: titova_elena@bk.ru

TITOVA Elena Viktorovna, Cand. Sc. Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 76, Lenin Av., 454080, Chelyabinsk, E-mail: titova_elena@bk.ru

For citation: **E. V. Titova**. On certain problems of constitutional perception of economic processes
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 39–44.

