

В современном государстве при существующей рыночной экономике сохраняется множество социально-экономических проблем, требующих «вторжения» государства, так как их решение рынку неподвластно. Предшествующий опыт помог всем осознать, что рынок и государственное регулирование – явления не только совместимые, но и объективно обусловленные. Масштабы, формы и методы воздействия государства на экономику могут быть различными. Влияние на них оказывают человеческий потенциал, обеспеченность природными ресурсами, климатические условия и другие факторы.

УДК 330.342.146

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ПРАВО

д-р юрид. наук, проф. Г.А. ВАСИЛЕВИЧ
(Конституционный Суд Республики Беларусь, Минск)

Исследуются проблемы границ и критериев вмешательства государства в социально-экономическую сферу. Взаимодействие права и экономики рассматривается в ракурсе основополагающих конституционных норм и принципов современного государства. Обращается внимание на такое научное направление, как конституционная экономика. Показана экономическая составляющая Основного Закона Беларуси. Анализируется роль Конституционного Суда Республики Беларусь в решении проблем социально-экономического характера. Делается вывод о необходимости более точного соблюдения правотворческими органами принципов конституционной законности в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов.

Каждое государство осуществляет экономические функции, к которым в литературе относят: разработку хозяйственного законодательства; обеспечение правовой основы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики; поддержку конкуренции и обеспечение сохранности рыночного механизма; перераспределение доходов и материальных благ, направленных прежде всего на обеспечение социальных гарантий и защиту нуждающихся в ней различных общественных групп; регулирование распределения ресурсов для изменения структуры национального продукта; стабилизацию экономики в условиях колебания экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста; предпринимательскую деятельность [1].

Вместе с тем государственное регулирование в сфере экономики должно базироваться на определенных принципах. И здесь очень важную роль приобретают научные исследования и рекомендации ученых в области экономики и права.

В юриспруденции последних лет ученые и практики сосредоточили свои усилия на таких актуальных проблемах, как разделение властей, демократия, верховенство права или закона, политический плюрализм, собственность и ее защита, источники права, правовой статус личности, взаимопонимание человека и государства и др. Все эти проблемы важны и интересны. Ими необходимо заниматься. Вместе с тем следует обратить внимание на такое научное направление, как конституционная экономика, которое изучает «принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве» [2]. У истоков этого направления стоял шведский ученый Кнут Викаксель (конец XIX века), а творчески развил его подходы американский ученый, Нобелевский лауреат Джеймс Бьюкенен, который занимался вопросами политической и экономической организации общества [3].

Конституционная экономика позволяет создать такую модель регулирования общественных отношений, при которой законодательство – это не результат субъективного усмотрения, а отражение объективных процессов.

Надо признать, что не только в экономике, где свое веское слово высказал Джеймс Бьюкенен, но и в иных сферах, например, чисто правовых, ученые-юристы, касаясь вопросов усмотрения, исходили из объективных факторов. Среди таких авторов можно назвать Г.В. Мальцева [4], К. Экштайна [5].

Когда мы говорим о конституционной экономике (возможно, термин нуждается в уточнении), то имеем в виду, что право и экономика не выступают в качестве антагонистов, а, наоборот, объединяют методы решения стоящих перед обществом и государством задач. Отметим также, что в западных странах преимущественно это научное направление развивается усилиями экономистов и реже – юристов.

Существенный вклад в теорию и практику этого научного направления вносят конституционные суды, которые в силу стоящих перед ними задач обязаны в своих решениях руководствоваться принципом верховенства права как источником нахождения оптимального баланса интересов общества, государства и его граждан. Комплексный подход к исследованию проблем конституционной экономики имеет большое практическое значение, поскольку позволяет преодолеть традиционное незнание вопросов экономики для юристов и незнание вопросов права, особенно конституционного, – для экономистов.

Идеи конституционной экономики могут стать основой развития многих доктрин конституционного права. Само понятие «конституционность» может быть распространено не только на юристов, работающих в области конституционного права, но и на экономистов, работающих в сфере конституционной экономики.

С учетом накопленного Республикой Беларусь опыта пятнадцатилетнего развития как независимого государства в новых исторических условиях белорусские экономисты и юристы могут внести свой существенный вклад в развитие теории конституционного выбора. Ведь каждая страна имеет свою специфику, и в зависимости от проводимой внутренней и внешней политики таких специфических черт может быть больше или меньше.

Приведем пример. В приватизации по своим конечным целям мы принципиально не отличаемся от западных стран и существенно отличаемся от других стран СНГ. Что имеется в виду – разгосударствление у нас идет во имя общественных интересов. На Западе в силу сформированного гражданского общества этот процесс весьма прозрачен и контролируется СМИ, партиями, другими институтами гражданского общества. У нас гарантом защиты интересов всего общества в этом процессе выступает Глава государства в силу имеющихся у него полномочий, подкрепленных его политическим курсом. Это как раз и позволяет исключить незаконное обогащение лиц, которые оказались ближе на соответствующем отрезке истории к материальным ресурсам. Иные примеры очевидны. Так, не секрет, когда в некоторых странах целые комплексы скупались у государства за бесценок, а через несколько лет это же государство выкупало их за сумму, в сотни раз большую. Люди становились миллиардерами за счет «дырок» в законодательстве, превращались в «меценатов» за счет того же государства. Поэтому особенность белорусского пути развития в данной сфере и заключается в концептуальном плане, что мы следуем законам не дикого (раннего) рынка, а рынка уже состоявшегося, когда, принимая решение, надо «спешить медленно».

С учетом необходимости обеспечения высоких темпов экономического и социального развития конституционная экономика как экономическая теория конституционного выбора для нас более важна, чем для западных стран, где в силу устоявшихся отношений кардинальные изменения роли государства если и будут происходить, то не в силу внутренних, а внешних причин, и прежде всего процесса глобализации.

Благодаря тому, что человек обладает разумом (сознанием), он способен делать выбор. Как отмечает В. Кокорев, «люди не могут «сливаться» в процессе выбора в некое единое существо. Никакой социальный организм не имеет центра принятия решений, находящегося «вне» индивидов. Общественное «сознание» не существует иначе, как в и через «сознание» индивидов. Нет никакой первичной воли, направляющей развитие общества, формирующей цели общественного развития и выбирающей их вне всякой связи с предпочтениями людей. Другими словами, логика коллективной организации может быть сведена к логике индивидуального расчета. Однако в зависимости от того, требуется ли согласование предпочтений и поведения индивидов в процессе выбора (и если требуется, то какого числа индивидов)..., следует различать три типа выбора: индивидуальный, двухсторонний и коллективный» [6].

В этой связи показательны решения Конституционного Суда Республики Беларусь по вопросу (говоря в общем), касающемуся вступления в ЖСК и получения внесенных средств в связи с выходом из строящегося дома кооператива. В законодательстве не были оговорены сроки возврата ЖСК своему бывшему пайщику внесенных средств. Конституционный Суд указал на необходимость установления такого срока (сейчас он составляет два месяца). При этом он учитывал и интересы ЖСК – коллектива граждан, взявших на себя обязательство построить общими усилиями дом. Поэтому безотлагательный возврат денег неприемлем. Учитывая некоторые трудности на практике с приемом новых членов в отдельные ЖСК, Конституционный Суд предложил органам исполнительной власти (это их право) создать соответствующий фонд, из которого могла бы осуществляться материальная поддержка строительства кооперативного дома в случае, если из-за выхода из ЖСК у последнего нет своих средств.

Практической задачей для нас является выявление конституционно-правовых предпосылок эффективного развития экономики.

Взаимосвязь между Конституцией и экономикой подтверждается как зарубежным, так и отечественным опытом. Например, конституционные реформы 1988 – 89 годов СССР и БССР, в Республике Беларусь в 1994 году позволили выйти на качественно новый уровень развития частной форме собственности.

Опыт других стран также свидетельствует, что для демократии нежелательно как отсутствие, так и неограниченное развитие свободы предпринимательской деятельности. Понимание угрозы в этой сфере проявляется в принятии антитрестовского законодательства, введении ограничений права собственности во имя общественных интересов и др.

Интересным является исследование влияния экономических кризисов на государство и право, и в свою очередь конституционных кризисов на экономику. В начале 90-х годов XX столетия мы были в затяжном экономическом кризисе, с которым был связан и конституционный кризис 1996 года. Следует признать, что наше государство вышло из них в целом цивилизованно. В этом как раз и заключается особенность белорусской модели развития.

Демократическая Конституция создает предпосылки и рамки функционирования экономики рыночной. Для того чтобы подтвердить этот факт, иногда необходимо время и терпение тех, кто проводит политику в этой области. Ведь раздавались в середине и конце 90-х годов нетерпеливые голоса – нет реформ. Но они есть. Только проводятся они постепенно, с оглядкой на опыт, в том числе и отрицательный, других стран.

Конституция Беларуси имеет широкую экономическую составляющую. Здесь и гарантии права собственности, различные ее формы, свобода предпринимательства, экономическая функция государства, защита социально-экономических и социально-культурных прав и свобод. Таким образом, можно говорить об экономическом плюрализме. В Конституции сочетаются идеи рыночной экономики, эффективного государственного регулирования и социальных традиций как собственных, так и новейшего времени. Это очевидно, если обратиться к конституционным нормам о равенстве форм собственности, социальной защите населения.

Каркасом здания белорусской экономики, как и любой иной цивилизованной системы экономического развития, являются принципы правового социального государства, неприкосновенность собственности, свобода договора, стабильность гражданского оборота. Каждый из этих принципов имеет нормативное содержание как свод разумных правил, предписаний, которые проявляются в процессе нормотворческой и, самое главное, правоприменительной практики.

Конституционные принципы не изобретаются людьми – они ими обнаруживаются, как и всякие объективно существующие законы: естественные, экономические.

Применительно к конституционной экономике назовем следующие основные принципы: конституционность; справедливость; соразмерность ответственности участников рыночных отношений; пропорциональность в регулировании рыночных отношений. Согласно ему органы власти не могут налагать на граждан обязательства, превышающие установленные пределы необходимости, вытекающие из публичного интереса, для достижения цели, преследуемой данной мерой. Если установленные обязательства явно не пропорциональны целям, мера должна быть аннулирована. Принцип пропорциональности закреплён в национальном праве большинства европейских стран.

Принцип пропорциональности должен рассматриваться как допущение такого вмешательства в права и свободы, которые конституционно необходимы. Основой для определения законности действий является статья 23 Конституции, а также положения международных документов о правах и свободах граждан.

Впервые идея пропорциональности ограничений прав отстаивалась автором в особом мнении относительно заключения Конституционного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 1994 года по делу «О соответствии Конституции примечания к статье 177 Уголовного кодекса Республики Беларусь» (Народная газета. 1995, 18 января).

Наиболее полно идея пропорциональности ограничений достигаемым законодателем целям была сформулирована в решении Конституционного Суда от 27 сентября 2002 года по вопросу о конституционности норм правовых актов, предусматривающих проставление отметок в паспортах граждан Республики Беларусь для временного выезда за границу. Его стержнем является предсказуемость, а также отсутствие обратной силы вновь принимаемого закона, стабильность приобретенных прав, законные ожидания; добросовестность, которая содержит ряд правил, адресованных как органам государства, так и частным лицам; недопустимость злоупотребления правами.

Принцип непридания актам, устанавливающим или усиливающим ответственность, обратной силы является одним из важнейших. Эта основополагающая идея правового государства закреплена в части пятой статьи 104 Конституции. И хотя в данной норме речь идет о законах, однако указанный принцип имеет универсальный характер и распространяет свое действие на все акты законодательства, т.е. декреты, указы, постановления Правительства, акты министерств, ведомств, местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Здесь много недостатков и огромное поле деятельности для Конституционного Суда, а также органов Прокуратуры, на которые возложено осуществление соответственно контроля и надзора за конституционностью и законностью правовых актов. Конечно, могут быть и изъятия из принципа непридания акту обратной силы, например, когда речь идет о расширении для граждан преимуществ, основанных на законе.

Отступление от принципа недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение участников общественных отношений, приводит к нарушению других принципов правового государства, а значит, прав и свобод граждан. В этом случае нарушается принцип доверия гражданина государству. Государство, по существу, произвольно посягает на уже приобретенные и охраняемые права. Каждый конституционный принцип имеет свое нормативное содержание.

Так, принцип конституционности предполагает соблюдение требования иерархической соподчиненности нормативных правовых актов.

Особое место среди источников права занимают заключения Конституционного Суда, которые могут объявить не имеющими юридической силы нормативные акты любого государственного органа.

Отметим, что, соблюдая конституционность (законность), правотворческому органу необходимо стремиться принимать рациональные решения, т.е. можно утверждать об определенной взаимосвязи принципов конституционности (законности) и целесообразности. Часто в литературе их противопоставляют. Однако с таким противопоставлением можно согласиться, если они (эти принципы) выступают как антиподы. На наш взгляд, речь должна идти об их взаимодействии и стремлении к их максимально возможному совпадению: в рамках Конституции или правового закона следует принимать самое оптимальное решение, отвечающее интересам государства, общества и отдельного индивида. Нельзя гипертрофировать права одного из этих субъектов. Ориентиром для правотворческих решений, реализации управленческой функции здесь могут быть положения статей 23, 63 и других Конституции, предусматривающих основания и пределы ограничения прав и свобод человека.

Результатом правотворческих предписаний должна быть определенность их содержания, ясность формулировок и доступность для понимания.

Важнейшим правилом правотворческой деятельности должно стать прогнозирование последствий принятия правовых решений, к какой бы области оно не относилось (пенсионная система, труд, уголовная или административная ответственность и т.п.). И здесь есть огромное поле для деятельности специалистов не только в области права, но и информационных технологий, которые могли бы моделировать последствия принятия и применения нового закона или иного акта, затрагивающего важные общественные отношения. Это было бы огромным вкладом в совершенствование нормотворчества.

Безусловно, право не должно быть «всепроницающим». Следует сменить ориентиры. В основе правового регулирования надо шире использовать не разрешительный, а запретительный порядок, т.е. не перечислять, что можно сделать, а указывать, от чего гражданин должен воздерживаться. Это также может способствовать развитию экономической (деловой) инициативы.

Не только судам, но и законодателю следует, определяя санкцию в виде имущественной, уголовной, административной или иной ответственности, исходить из принципа соразмерности меры наказания тяжести совершенного правонарушения.

Нормы законодательства должны быть четкими и ясными, исключать неопределенность. В противном случае возникают обоснованные жалобы.

Так, в Конституционный Суд поступают многочисленные обращения как от субъектов хозяйствования, так и от граждан по поводу того, что после приобретения в установленном порядке в собственность имущества иногда указанное имущество конфискуется в связи с обнаружившимися нарушениями. Например, имущество было ввезено в Республику Беларусь и совершена сделка с нарушением таможенного режима. Причем иногда осуществлялась перепродажа этого имущества. В итоге «крайним» оказывался последний покупатель: именно у него имущество конфисковывалось. При этом были случаи, когда имущество приобреталось на торгах, организованных судами, и несмотря на это наступали те же последствия – конфискация имущества.

Конституционный Суд еще в решении от 24 мая 2005 года «О конфискации имущества, принадлежащего добросовестному приобретателю», высказал свою позицию по данному вопросу. В частности, было обращено внимание на те гарантии прав собственника, которые содержатся в статье 44 Конституции. Что же касается Кодекса об административных правонарушениях (КоАП), то в соответствии со статьями 8, 22 КоАП административное взыскание применяется к лицу, совершившему административное правонарушение. Возможность применения конфискации имущества к лицу, административного правонарушения не совершавшему и приобретшему на законном основании имущество, режим которого был изменен прежним владельцем вопреки требованиям законодательства, КоАП не предусматривает. Тем более что были случаи, когда конфискованное имущество было приобретено на торгах, проведенных Хозяйственным судом. Проведенные торги не признаны недействительными.

Рассматривая аналогичную правовую коллизию по обращению ООО «Барсервис-2002», Конституционный Суд в решении от 5 декабря 2005 года подтвердил свою позицию, указав, что суды и органы прокуратуры при принятии решений по оспариваемым вопросам должны действовать в рамках предоставленных им полномочий в соответствии с Конституцией (статьи 7, 59, 110, 112, 125) и законами, принимать все меры для обеспечения верховенства права. Более того, Конституционный Суд обратил внимание на то, что при рассмотрении судами общей юрисдикции конкретных дел участники процесса на основании статьи 112 Конституции вправе ставить на разрешение суда вопрос о внесении в Конституционный Суд предложения о проверке акта, подлежащего применению при разрешении спора, на предмет его конституционности. Например, в Российской Федерации запросы судов общей юрисдикции о проверке конституционности таких актов способствуют своевременному исключению из правового поля

неконституционных норм, формированию судебной практики, сориентированной на защиту прав и законных интересов граждан и организаций.

Возникший спор, к разрешению которого подключен и Конституционный Суд, характерен следующим. Правовую проблему перед Конституционным Судом должен был поставить субъект, по обращению которого Суд вправе вынести заключение, т.е. тот акт Конституционного Суда, который является окончательным, обжалованию и опротестованию не подлежит. Субъекты хозяйствования и граждане вправе инициировать рассмотрение дел в Конституционном Суде перед теми лицами, которые указаны в части 4 статьи 116 Конституции. В то же время есть примеры, когда такие ходатайства остаются без удовлетворения, а организация (гражданин) практически исчерпала все меры правовой защиты. При обращении в Конституционный Суд с учетом общественной значимости вопроса вынужден в силу требований статей 40, 59, 60 в приемлемых для него формах реагировать на возникшую ситуацию. Ведь государственный орган обязан надлежащим образом исполнять предписания Конституции. Бездействие здесь недопустимо.

Мы убеждены, что практика судов в указанной области изменится. Примером тому являются аналогичные решения Конституционного Суда относительно конфискации транспортных средств при совершении водителями административных правонарушений в связи с перевозкой имущества, запрещенного к вывозу. Были случаи, когда конфискация автомобиля осуществлялась независимо от того, находится он в собственности или же на праве пользования. Конституционный Суд в свое время обратил внимание на то, что в данном случае КоАП предусматривает конфискацию транспортных средств, находящихся в собственности виновного лица. Понадобилось около двух лет, чтобы наконец судебная практика была приведена в соответствие с законом. Это, конечно, свидетельствует о ряде существенных проблем в нашей правовой действительности.

Что же касается защиты прав добросовестного приобретателя имущества, то в Правительстве в настоящее время обсуждаются возможные изменения в законодательстве. Предполагается, что для регулирования отношений, связанных с конфискацией товаров у добросовестных приобретателей – юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – за совершенные административные таможенные правонарушения, установить обязательное указание в товаротранспортных накладных на импортные товары номера деклараций (грузовых таможенных деклараций), по которым данные товары были выпущены в свободное обращение на территории Республики Беларусь. При этом регулирование будет осуществляться в отношении всех товаров, перемещаемых через таможенную границу Республики Беларусь. При последующей перепродаже ввезенного товара на территории Республики Беларусь у каждого следующего покупателя (юридического лица или индивидуального предпринимателя) в товаротранспортной накладной указываются соответствующие номера грузовой таможенной декларации, по которой данные товары были ввезены на таможенную территорию Республики Беларусь. Покупатель (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель) вправе потребовать у продавца копию товаротранспортной накладной с указанными номерами грузовой таможенной декларации, по которым данные товары были ввезены на таможенную территорию Республики Беларусь, заверенную руководителем юридического лица или индивидуальным предпринимателем (продавцом). Покупатель – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель – вправе обратиться в таможенные органы с запросом о том, действительно ли товар, который он планирует приобрести (приобрел), выпущен в свободное обращение на территории Республики Беларусь.

В заключение отметим, что мы коснулись лишь некоторых аспектов, где есть «пересечение» права и экономики. Безусловно, что эта сфера более широкая. При этом совершенно справедливо отмечал упоминавшийся нами Дж. Бьюкенен, что вспашка борозды вдоль межи, разделяющей разные научные поля, всегда даст лучший результат, так как почва здесь обычно более плодородная. Поэтому можно говорить о необходимости поиска юристами решений государственного и общественного развития на сопредельной с экономикой области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственное регулирование рыночной экономики / Отв. ред. И.И. Столяров. – М.: Дело, 2001. – С. 35 – 36.
2. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, В.И. Лафитский, В.А. Мау. – М.: Юстицинформ, 2006. – С. 10.
3. Нобелевские лауреаты по экономике. Джеймс Бьюкенен. – М.: Таурус Альфа, 1997.
4. Мальцев Г.В. Социальная справедливость и право. – М.: Мысль, 1977.
5. Экштайн К. Основные права и свободы. По Российской Конституции и Европейской Конвенции. – М., 2004.
6. Кокорев В. Конвенции конституционного выбора: между мечтаниями Платона и анархо-синдикализмом // Вопросы экономики. – 1997. – № 7. – С. 53.