

## Экономическая Конституция. Конституционные гарантии свободы предпринимательской (экономической) деятельности

*Экспертное мнение Г.А. Гаджиева*

В соответствии со статьей 8 Конституции России в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, **услуг** и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Содержащиеся в данной статье конституционные принципы формируют основы конституционного экономического строя. Эти принципы лежат в основе большой совокупности конституционных норм, связанных между собой логико-правовыми связями, и в силу этого представляющих собой определенное единство, подсистему конституционно-правовых норм, построенную с использованием концепции «экономической Конституции». Усилиями экономистов и юристов Германии, Франции, Испании, Италии, США, Португалии создана теоретическая конструкция, встроенная в систему конституционного права, которая пытается объяснить, как Конституция регулирует экономические отношения. Она позволила связать в единое целое такие разнородные и противоречивые явления, как свобода экономической деятельности и интервенция государства в сферу экономики. Будучи сопряженной с концепцией социального государства, экономическая Конституция превращается в конституционно-правовую основу социально ориентированной рыночной экономики.

Конституционно-правовая концепция «экономической Конституции» рефлексивно отражает в области конституционного права сложившиеся представления о том, какие функции должно выполнять государство в сфере экономики. Основные принципы, образующие эту нормативно-правовую концепцию, должны служить критериями допустимого с точки зрения Конституции проникновения государства в предпринимательскую сферу, которая обычно является областью частноправового регулирования. По всей видимости, экономическая Конституция может рассматриваться как своеобразный указатель того, как глубоко государство может «погружаться» в глубины регулирования предпринимательской деятельности. Можно представить себе, что «слишком глубокое погружение» не будет отвечать публичным интересам, поскольку будет представлять собой выражение интересов небольшой прослойки чиновничьего класса. В качестве объясняющего эту мысль примера можно вспомнить, как тяжело в нашей стране узаконить дачное строение или иную недвижимость. Усложненный порядок регистрации служит исключительно корыстным интересам чиновников, извлекающих «ренту» из своего статуса и полномочий.

Концепция экономической Конституции является своего рода результатом такого процесса, который Р. Саватье обозначил как «публицизация частного права»<sup>1</sup>, то есть усиление публично-правовых начал в частном праве. С начала XX века ряду частноправовых принципов в ряде стран придали конституционное значение<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Саватье Р. Теория обязательств. М., 1972. С. 201.

<sup>2</sup> См.: Андреева Г.Н. Экономическая Конституция в зарубежных странах. М., 2006.

Вот почему первоэлементы экономической Конституции, а это конституционные нормы, закрепляющие экономическую свободу, права граждан в экономической сфере, пределы их ограничения — почти все генетически связаны с гражданским правом. Государство, закрепляя в конституциях нормы о своих функциях в экономике, берет на себя новое конституционное обязательство, защищая основные экономические права, соблюдать разумную меру в применении ограничительных правовых средств.

Принципы, образующие конституционный экономический строй, не существуют вне системной связи с другими принципами основ конституционного строя, в особенности с принципами правового и социального государства, а также с иными конституционными положениями, имеющими отношение к регулированию экономических отношений. Как подсистема конституционно-правовых норм, экономическая Конституция охватывает: 1) принципы основ конституционного строя о свободе экономической деятельности, о едином экономическом пространстве, о многообразии и равноправии различных форм собственности, о защите конкуренции (статья 8), о социальном характере государства (статья 7), о значении общепризнанных норм и принципов международного права и норм, содержащихся в международных договорах (статья 15); 2) конституционные нормы об основных экономических правах и свободах и основных правах, имеющих хозяйственно-конституционное значение, а также о конституционных гарантиях предпринимательства (статья 34, часть 2; статья 74, часть 1; статья 75, часть 2); 3) нормы, устанавливающие конституционный экономический публичный порядок: а) конституционные принципы государственного регулирования экономической деятельности; б) нормы о возможности ограничения основных экономических прав; в) нормы о полномочиях федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ в сфере правового регулирования предпринимательства. Общей тематикой объединены положения Конституции России, касающиеся финансов и налогов. Конституционное финансовое право является самостоятельной частью «экономической Конституции».

Важной составной частью экономической Конституции являются положения конституционного права, предусматривающие гарантии общественного контроля со стороны гражданского общества над процессом «погружения» государства в сферу экономики. Совершенствование контрольных механизмов над государственным аппаратом со стороны предпринимательского сообщества — это реалии современного конституционализма.

Стержнем экономической Конституции является конституционный принцип свободы экономической деятельности. Экономическая свобода по смыслу Конституции предполагает прежде всего свободу предпринимательства. Свобода предпринимательской деятельности представляет собой универсальный (интегрированный) принцип конституционного права, объединяющий в своем составе несколько относительно самостоятельных принципов правового регулирования отношений в сфере предпринимательской деятельности (принцип свободы договора, общедозволительный принцип, принцип свободы конкуренции и др.).

На конституционный принцип свободы экономической деятельности, закрепленный в основах конституционного строя (ст. 8 Конституции), опираются нормы гл. 2 Конституции, закрепляющие права, имманентно присущие обществу, в котором функционирует рыночный тип экономики. Их можно обозначить как основные экономические права. К ним относятся:

- право выбирать род деятельности или занятий — означает свободу экономического выбора: быть либо предпринимателем-работодателем, либо работником (ст. 37);

- право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства — означает свободу рынка труда (ст. 27);

- право на объединение — предполагает соответствующее право для совместной экономической деятельности, а следовательно, свободу выбора организационно-правовых форм предпринимательской деятельности и образования в уведомительном порядке различных предпринимательских структур (ч. 1 ст. 30);

- право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35), свобода владеть, пользоваться и распоряжаться землей и другими природными ресурсами (ч. 2 ст. 36), использование имущества для целей предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34) — означает свободу формирования имущественной базы предпринимательства, использования имущества, свободу реализации на рынке произведенного товара, включая право на свободу договора;

- право на защиту от монополизма и недобросовестной конкуренции (ст. 34) — предполагает свободу конкуренции.

Несмотря на то, что Россия рецептировала известную европейскую конституционно-правовую концепцию, российская экономическая Конституция, безусловно, обладает индивидуальными, специфическими чертами. Объемы настоящей работы не позволяют войти во все детали. Достаточно обратить внимание на конституционные нормы, регулирующие земельные отношения. Отголоском жарких споров между правыми и левыми политическими силами является норма части 1 ст. 36 Конституции, согласно которой право иметь в России землю в частной собственности принадлежит только гражданам РФ и их объединениям. Конституционно-правовое регулирование владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами, по точному определению А. Медушевского<sup>3</sup>, в Конституции России носит амбивалентный характер. Амбивалентность означает, что, с одной стороны, представлены конституционные нормы, фиксирующие право частной собственности на землю, а с другой — с помощью оговорки в части 2 ст. 36 Конституции «если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» — вводятся серьезные ограничители. Именно поэтому конституционная норма части 2 ст. 36 получила в научной литературе самые противоречивые интерпретации. Амбивалентность российской Конституции в регулировании экономических отношений (по поводу земли и других природных ресурсов) состоит в том, что одновременно предусматривается свободное владение, пользование и распоряжение землей и право государства достаточно широко ограничивать свободу частной собственности на землю.

В этой амбивалентности находятся истоки объявленного Конституционным Судом России «нейтралитета» в оценке проводимой государством экономической политики. Можно утверждать, что конституционные положения, составляющие экономическую Конституцию, являются настолько гибкими, что они наделяют государство широкой дискрецией, признаваемой конституционно допустимой, в области экономической политики. Российская Конституция не исключает как экономическую политику государства, основанную на либеральных экономических воззрениях, так и политику дирижизма.

<sup>3</sup> Медушевский А.Н. Аграрная реформа: трудности реализации земельного законодательства на современном этапе // Изменение и консолидация рыночного законодательства в контексте российской судебной реформы. М., 2004. С. 8.

При создании российской Конституции в 1993 г. было уделено большое внимание закреплению в качестве самых важных норм о конституционных принципах, образующих основы конституционного строя<sup>4</sup>. Предполагалось, что наличие главы 2 в Конституции РФ означает, что в конституционном праве России в связи с этим не будет никаких пробелов, так как отсутствие конкретных правовых норм вполне может замещаться всеобъемлющими основополагающими конституционными принципами. Такой подход исходил из презумпции, что конституционное право всегда самодостаточно, и даже совершенно, и если развитие общественных отношений требует появления новых правовых решений, то они могут быть найдены путем создания высшими судами, и в особенности Конституционным Судом, в процессе истолкования конституционных принципов. И при применении конституционных принципов экономической Конституции России проявился такой феномен, как право из конституционных принципов<sup>5</sup>. Французская правовая доктрина следует этому же подходу, за тем исключением, что во Франции открыто не признают, что суды создают право: так называемое право юриспруденции является, как отмечают французские ученые, лишь выражением уже существующих правовых принципов<sup>6</sup>.

## II

Как же на практике были реализованы базовые идеи об основах конституционно-экономического строя за последующие после принятия Конституции 15 лет?

Неизменность конституционных принципов, их метафизичность — это только неизменность текста Конституции. Содержащиеся в Основном законе особые положения о конституционных поправках и пересмотре Конституции (глава 9) существенно затрудняют изменение текста, но не препятствуют диалектическому изменению представлений о конституционных принципах. Представления же создаются в интересах эффективного правового регулирования и правоприменения судьями. В результате интерпретационной деятельности судей появляются официальные представления о конституционных принципах. Конституционные нормы-принципы в большей степени, чем конкретные конституционные нормы, подвержены трансформации в процессе истолкования, что и обеспечивает динамизм в развитии конституционного права.

Представления о конституционных принципах достаточно эластичны, однако нельзя сравнивать их с флюгером, который меняет направление в зависимости от направления ветра. Устойчивость в представлениях о конституционных принципах должна обеспечиваться, в частности, путем выявления объективной природы каждого из них. Конституционное право не обладает такой длительной историей, как право гражданское, содержащее значительное количество правовых принципов, которые отражают объективные закономерности развития имущественных отношений и с которыми должен считаться законодатель любой страны. Однако и конституционное право с помощью норм-принципов демонстрирует объективные закономерности функционирования общества.

Изменение представлений о конституционных принципах — результат конституционной политики, осуществляемой всеми высшими органами государства.

<sup>4</sup> См.: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994.

<sup>5</sup> См.: Гаджиев Г.А. Принципы права и право из принципов // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 22 – 46.

<sup>6</sup> См.: Проблемы законодательного упущения в конституционной юриспруденции. Материалы XIV Конгресса конференции европейских конституционных судов. М., 2008. С. 9.

Согласно части 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации, основные направления внутренней политики государства, частью которой является конституционная политика, определяет Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Основное пространство конституционной политики принадлежит, бесспорно, Федеральному Собранию — законодательному органу Российской Федерации. Конкретизируя конституционные принципы, законодательный орган осуществляет правовую политику, в процессе которой создаются собственные представления законодателей о конституционных принципах. Появление конституционного правосудия несколько ограничивает это пространство: на нем появляется новый актер. Он может играть свою роль более или менее активно, соглашаясь или не соглашаясь с представлениями законодателей. Монопольным правом окончательного толкования Конституции Российской Федерации обладает Конституционный Суд Российской Федерации, который при осуществлении правосудия в форме конституционного судопроизводства самостоятелен (ст. 10; ст. 118, ч. 1 и 2; ст. 120, ч. 1; ст. 125 Конституции) и роль которого в формировании очертаний конституционной политики трудно принизить.

Рассматривая вопросы о проверке конституционности юридических норм, воплощающих в себе результаты важных экономических, социальных, политических решений, Конституционный Суд должен давать им оценку с учетом прежде всего конституционных принципов, порой уточняя или даже изменяя представления о них. Таким образом, Конституционный Суд оказывается не просто причастным к конституционной политике, но и ее активным участником.

Одним из примеров может послужить изменение представлений о конституционном принципе признания и защиты равным образом частной, государственной, муниципальной и иных норм собственности (ст. 8, ч. 2 Конституции). В ряде законов федеральный законодатель предложил новое прочтение этого принципа, предполагающее появление нового единства вследствие объединения федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации. Государственная собственность стала рассматриваться законодателем как единый имущественный комплекс федеративного государства в целом, как материальная основа российского государства, что, по замыслу авторов новой интерпретации, должно отвечать государственной целостности Российской Федерации и подкреплять единство системы государственной власти. С нашей точки зрения, авторство этой интерпретации конституционного принципа принадлежит разработчикам Бюджетного кодекса Российской Федерации и законодательства о разграничении полномочий. По их мнению, принцип, закрепленный в части 2 статьи 8 Конституции, должен определять и специфику правового регулирования публичной собственности, а также пределы прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как публичных собственников. В частности, защита собственности субъектов Российской Федерации не может быть рассмотрена вне учета требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, в которых выражена и закреплена в виде общих предписаний общая воля государства в целом в отношении функционирования и защиты государственной собственности. В соответствии с этими воззрениями права собственности на средства региональных и местных бюджетов не могут означать полную свободу экономической деятельности соответствующих органов власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих от имени публичных собственников их полномочия.

На наш взгляд, эти якобы новые воззрения являются реминисценцией существовавших у нас ранее представлений о едином фонде государственной собственности.

Новая интерпретация указанного выше конституционного принципа была принята федеральным законодателем и привела к искажению в непрофильных законах базовых правовых принципов, лежащих в основе правового регулирования отношений собственности в Гражданском кодексе Российской Федерации. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в статье 26.11 определил имущество (его виды), которое может находиться в собственности субъектов Российской Федерации. Из содержания данной статьи следует, что в собственности субъектов Российской Федерации может находиться лишь то имущество, которое необходимо для осуществления органами государственной власти регионального уровня своих полномочий. По смыслу этой статьи, любое другое имущество не может находиться в собственности субъектов Российской Федерации и подлежит отчуждению в порядке и сроки, установленные законодательством о приватизации. В отношении муниципальной собственности избран точно такой же подход. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определил исчерпывающий перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Это имущество, используемое для решения вопросов местного значения, имущество, переданное для осуществления отдельных государственных полномочий, а также полномочий, осуществление которых предусмотрено федеральными законами.

Насколько избранный законодателем подход соответствует конституционному принципу равенства всех форм собственности?

Использование нового подхода, согласно которому в публичной собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может находиться не любое имущество, а лишь то, которое непосредственно служит в качестве материальной базы их полномочий, означает закрепление в непрофильном законе, не являющемся частью гражданского законодательства, принципа строго целевого характера государственного имущества, то есть невозможности для публичных собственников быть собственниками некоторых видов имущества, которое при этом не является изъятым из оборота. Этот принцип неизвестен действующему гражданскому законодательству, которое содержит нормы об «особенностях приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им» в зависимости от того, находится оно в частной или в публичной собственности (ст. 212, п. 2; ст. 214, п. 1 Гражданского кодекса), то есть об особенностях порядка осуществления права собственности, но не о возможностях ограничения объектного состава имущества, принадлежащего собственникам.

В пункте 4 статьи 212 Гражданского кодекса закреплена норма, вытекающая из конституционного принципа, содержащегося в части 2 статьи 8 Конституции, в соответствии с которой «права всех собственников защищаются равным образом». Полагаем, что она входит в нормативное содержание конституционного принципа неприкосновенности собственности, содержание которого, к сожалению, пока в полной мере не выявлено ни наукой, ни практикой.

В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 г. № 540-О по запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей шестой и восьмой статьи 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится важная правовая позиция, основанная на интерпретации части 2 статьи 8 Конституции, в соответствии с которой перечень имущества в статье 50 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не препятствует муниципальным образованиям использовать для решения вопросов местного значения установленные законом способы привлечения денежных средств для формирования собственных доходов местных бюджетов, в том числе иметь имущественные права и получать дотации из иных бюджетов, а также получать субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а потому не может рассматриваться как не допускающая наличия в муниципальной собственности иного имущества, имеющего такое целевое предназначение, то есть не может рассматриваться как закрытый перечень имущества.

Законы о разграничении полномочий между различными уровнями публичной власти базировались на ряде основополагающих идей, образующих концепцию этих законов. Их принятие повлекло системное внесение изменений во многие отрасли законодательства. Для этого был принят знаменитый Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, или, как его обычно обозначают, Закон о монетизации льгот. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации по запросу Правительства Самарской области содержится серьезная корректировка одной из базовых идей законодательства о разграничении полномочий, осуществленная Конституционным Судом с учетом выявления новых требований, вытекающих из конституционных принципов. В Определении по жалобе главы администрации муниципального района «Читинский район» Конституционный Суд Российской Федерации, суммируя свои правовые позиции, определил, что положения части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ закрепляют общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и предполагают соблюдение общих принципов и гарантий при его реализации независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ поддержал основную идею законодателя о том, что публичная собственность имеет свое особое предназначение как экономическая основа для осуществления функций государства и реализации полномочий органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ, и что федеральный законодатель правомочен отнести объекты государственной собственности к соответствующему уровню (виду) — федеральной собственности или собственности субъектов РФ, а также установить порядок передачи имущества, в том числе на безвозмездной основе, от одного субъекта публичной власти к другому. Возникшие при передаче такого имущества отношения гражданским законодательством, по общему правилу, не регулируются.

Необходимость разграничения государственной собственности между Российской Федерацией и ее субъектами предусмотрена непосредственно Конституцией РФ в качестве предмета их совместного ведения (ст. 72, п. «г»). Вместе с тем Конституция РФ не определяет, какие объекты государственной собственности должны находиться в собственности РФ, а какие — в собственности субъектов РФ.

Допуская возможность нахождения природных ресурсов в различных формах собственности, Конституция РФ вместе с тем не обязывает к тому, чтобы лесной фонд как особая часть лесных природных ресурсов находился в этих различных формах собственности. Из Конституции РФ также не следует, что право собственности на лесной фонд принадлежит субъектам РФ<sup>8</sup>.

Разграничение государственной собственности как проблема конституционного права исследовалось Конституционным Судом применительно к спорам о принадлежности памятников архитектуры и культуры<sup>9</sup>.

Указанные решения Конституционного Суда свидетельствуют, на наш взгляд, о том, что, к сожалению, предусмотренный Конституцией РФ процесс разграничения государственной собственности не имеет четких хронологических рамок, поскольку в Заключительных и переходных положениях (раздел второй Конституции) ничего не прописано о том, как долго может продолжаться эта неопределенность отношений собственности.

Из части 2 ст. 20 Конституции РФ вытекает обязанность государства предоставить возможность обвиняемому за особо тяжкие преступления против жизни права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей. В отличие от обязанности по разграничению государственной собственности, оговорка о необходимости принятия федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, содержится в абзаце 1 п. 6 раздела второго Конституции РФ. Однако, как и в случае с этим законом, Конституция не определяет, как долго может этот закон приниматься. По смыслу Постановления Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. (о недопустимости назначения наказания в виде смертной казни), из конституционного права вытекает конституционная обязанность законодателя реализовывать конституционные права в определенные разумные сроки. Это своего рода конституционное право — притязание гражданина на принятие закона, необходимость которого вытекает из Конституции РФ.

Реализация положений экономической Конституции за прошедшие 15 лет находилась под воздействием значительного количества факторов. Не последнюю роль играет такой фактор, как дефицит природных ресурсов, и в особенности запасов углеводородного сырья. В условиях сокращающихся запасов нефти и газа в мире все более популярными стали конституционно-правовые идеи о том, что основные природные ресурсы являются общественным достоянием и не должны произвольным образом присваиваться частными владельцами.

В некоторых научных исследованиях делается даже вывод о том, что конституционное право России содержит конституционно-правовую презумпцию о легитимности только государственной собственности на природные ресурсы<sup>10</sup>. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П о Лесном кодексе РФ Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что лесной фонд — ввиду его жизненно важной многофункциональной роли и значимости для общества в целом, необходимости обеспечения устойчивого развития (сбалансированного развития экономики и улучшения состояния окружающей природной среды в условиях возрастания глобального экономического значения лесов России и выполнения ею

<sup>8</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998г. № 1-П

<sup>9</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2006 г. № 360

<sup>10</sup> См.: Крусс В.И. Концепция конституционного правопользования (право на предпринимательскую деятельность). Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2004.

соответствующих международных обязательств), а также рационального использования этого природного ресурса в интересах Российской Федерации и ее субъектов — представляет собой публичное достояние многонационального народа России и как таковой является федеральной собственностью особого рода и имеет специальный правовой режим.

Усиление государственного контроля за всеми природными ресурсами может являться результатом изменений и в международном положении. Оправданию этой тенденции в современном конституционном праве могла бы послужить идея о том, что в настоящее время объектом конституционно-правовых отношений становится не только нынешнее поколение россиян, но и будущие поколения. В преамбуле Конституции России подчеркивается необходимость ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями. Возможно, создание в составе федерального бюджета фонда будущих поколений, в который поступают сверхдоходы от экспорта нефти и газа, и является тем практическим шагом в направлении признания конституционно-правовой правосубъектности будущих поколений.

Появляется новая публичная цель — защита интересов будущих поколений.

Вместе с тем, надо признать, что наблюдаемая сейчас в России этапизация конституционно-правового регулирования пользования природными ресурсами создает и серьезные риски. Очень сложным является вопрос о том, в каких случаях общественный интерес соответствует интересам социальной общности, а когда он представляет собой квазипубличный интерес отдельных слоев государственной бюрократии<sup>11</sup>.

Конституционный Суд нередко сталкивается с тем, что возникают противоречия между представлениями о различных конституционных принципах, да и конституционные принципы могут быть внутренне противоречивы.

При этом противоречивость конституционных принципов является рефлексией как противоречивой природы устремлений человека, так и тех многочисленных противоречий, из которых соткана современная общественная жизнь.

Различные социальные группы общества, естественно, имеют разные цели и законные интересы. Экономическая свобода, являющаяся конституционным принципом (ст. 8, ч. 1), выражает интересы прежде всего экономически активного населения, обладающего интеллектуальными способностями и имуществом для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ст. 34, ч.1). Однако общество состоит и из инвалидов и пожилых граждан, и в государственной поддержке, кроме них, нуждаются семья, материнство, отцовство и детство (ст. 7, ч. 2).

Конституционный принцип социального государства, политика которого должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, отражает устремление достаточно большой группы населения страны. Понятно, что, учитывая эти устремления, государство вынуждено путем взимания налогов ограничивать экономическую свободу, осуществлять перераспределение национального продукта внутри общества. Народ, утверждая права и свободы человека и гражданина, нуждается в «гражданском мире и согласии» (абзац третий преамбулы Конституции).

Согласование друг с другом противоречивых конституционных принципов, осуществляемое Конституционным Судом Российской Федерации в процессе рас-

<sup>11</sup> Щёкин Д.М. Налоговые риски и тенденции развития налогового права. М. 2007. С. 122.

смотрения дел, толкование Конституции Российской Федерации является основным содержанием конституционной политики, имеющей своей целью утверждение гражданского мира и согласия.

Осуществляя конституционную политику путем толкования конституционных норм-принципов, Конституционный Суд исходит из того, что нормативное значение имеет даже название главы 1 Конституции Российской Федерации — «Основы конституционного строя», подразумевающее, что, как правило, конституционные принципы не могут применяться изолированно от других, поскольку они являются частью системы принципов, в совокупности образующих основы конституционного строя.

Поиск баланса, согласование конституционных принципов — вот чем обычно занимается Конституционный Суд, вырабатывая правила их уравнивания, поскольку все конституционные принципы равноценны и между ними, как правило, нет иерархии.

В основе идеи уравнивания, и в том числе конституционных принципов, лежит рационализм, но рационализм не абсолютный, а относительный. Релятивизм в конституционном толковании означает следующее: а) все конституционные принципы должны сосуществовать; б) лучшим способом их сосуществования является такое истолкование одного конституционного принципа, когда новые представления о нем позволяют усилить регулятивный эффект от другого конституционного принципа (принципов); в) возможно не только уравнивание двух конституционных принципов, но и усиление значения, «возвеличение» одного из них в какой-то период времени.

Релятивизм как методологическая основа конституционного истолкования позволяет рассматривать конституционные принципы как очень гибкие (эластичные), что не противоречит, однако, идее о важности придания конституциям необходимой «жесткости». Эластичность представлений о конституционных принципах позволяет вступать в ходе конституционной политики в определенные циклы. Так, например, последнее десятилетие XX века являлось циклом, в рамках которого в России происходило усиление конституционного принципа экономической свободы. Возникла потребность в появлении новых производительных сил, в усилении частной собственности. При этом в определенной мере ущемлялся принцип социального государства. Однако с 2002 г. наблюдается некоторое усиление указанного принципа.

Изменение представлений о конституционных принципах должно осуществляться на основе внешних, рациональных, транспарентных правил, формирование которых является важной задачей науки конституционного права.

Конституционный Суд должен не просто «возвеличивать» один из конституционных принципов, но и доказать, в силу каких аксиологических представлений произошло указанное возвеличение. При этом явно недостаточно ограничиваться указанием на изменение конкретных социально-правовых условий или изменения в системе правового регулирования. Общим правилом взаимодействия конституционных принципов является их взаимоусиление. По сути дела, это правило толкования конституционных принципов сформулировано Европейским Судом по правам человека, который в своем решении по делу Боуман против Соединенного Королевства отметил, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Самое главное в правовой позиции Европейского Суда — это то, что два конституционных принципа взаимосвязаны, а потому должны укреплать друг друга.

Усиление одного из взаимосвязанных конституционных принципов — это скорее исключение из общего правила. Именно поэтому всякое «возвеличивание» одного из взаимосвязанных конституционных принципов должно быть особо тщательно аргументировано.

В процессе интерпретации конституционных принципов свободы экономической деятельности (ст. 8, ч. 1), социального государства (ст. 7), конституционных положений об экономических и социальных правах (ст. 34 — 35, 39, 40 — 41, 43) Конституционный Суд выявляет основное содержание и объем правомочий соответствующего основного права, его предназначение, сдерживает попытки законодателя несоразмерно ограничить экономические и социальные права человека и гражданина (ст. 55 Конституции), дает конституционное толкование норм социального и экономического законодательства, в чем и проявляется его участие в формировании общегосударственной конституционной политики.

В настоящее время наиболее востребованным и одновременно самым сложным для применения оказался принцип правового государства. В экономической сфере мы столкнулись с таким явлением, как «плохая наследственность» частной собственности, возникшей в ходе приватизации государственной собственности в 90-е годы прошлого века. Появилось намерение скорректировать наиболее однозначные и несправедливые итоги чековой приватизации. Деприватизация стала проводиться зачастую не на основе правовых норм, а с помощью таких способов осуществления, которые именуются «полицейской шиканой». В итоге авторитету принципа правового государства нанесен некоторый ущерб. Публичная власть должна понимать, что игнорирование императивов принципа правового государства приводит к отдаленным, латентным и весьма опасным социальным последствиям. Один неправомерный акт публичной власти непременно порождает тысячи таких же неправомерных актов со стороны частных лиц. Учитывая эту закономерность, можно сформулировать сентенцию, прямо вытекающую из принципа правового государства: «Строго соблюдать закон выгодно. Прежде всего — самому государству». Устойчивые отношения собственности представляют собой значительную экономическую ценность, поскольку оправданием существования института собственности является то, что она является важнейшим инвестиционным стимулом. В сфере конституционной политики эта объективная экономическая закономерность трансформируется в конституционный принцип неприкосновенности частной собственности.

В конституционном принципе правового государства сконцентрировано множество идей, постулатов и императивов, которые вполне могут быть спроецированы на сферу социально-экономических отношений. В конце 90-х годов прошлого века, когда у государства возникли серьезные финансовые проблемы, размер налоговой нагрузки на частных лиц приобрел едва ли не чрезмерный характер. В связи с этим в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 г. № 18-П появилась следующая сентенция: «Из закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа правового государства (статья 1, часть 1) вытекают конкретные требования, рекомендации и запреты в отношении определенных действий органов государства. В сфере тарифообложения указанный конституционный принцип диктует для законодателя запрет устанавливать регулирование таким образом, чтобы провоцировать законопослушных граждан на сокрытие получаемых доходов и занижение облагаемой базы». Не правда ли, что это представление Конституционного Суда о принципе правового государства, носящее казуальный (то есть привязанный к конкретному делу, рассматриваемому Конституционным

Судом) характер, содержит в себе абстрактную юридическую норму? Ведь это представление можно трансформировать в юридическую норму: «Органы публичной власти не вправе провоцировать частных лиц на нарушение правовых норм»!

Исходя из принципа континуитета, современное российское государство, являющееся по Конституции правовым, вынуждено нести ответственность за действия органов того государства, которое существовало ранее. Это было социалистическое государство, которое отрицало идею правового государства, верховенство права, а потому и не представляло, что у государственной власти есть границы, порождаемые наличием сферы автономии частных лиц, защищаемой с помощью основных прав и свобод человека и гражданина. Это государство мелочно регламентировало размеры индивидуальных жилых домов, количество автомобилей и даже скота в личной собственности и т.д. В первые же годы после принятия Конституции Российской Федерации все эти препоны были устранены на конституционном уровне. Глубинные изменения в юридической действительности тут же повлекли серьезные изменения облика реальной действительности. Достаточно напомнить, как много новых индивидуальных домов было построено в российских городах, да и в пригородах, на землях садоводческих товариществ стали появляться добротные коттеджи. В Законе Российской Федерации от 24 декабря 1992 г. «Об основах федеральной жилищной политики» появилась статья 9 «Изменение отношений собственности», в соответствии с которой граждане, имеющие в собственности жилые строения, расположенные на садовых и дачных земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемых к жилым помещениям, получили право на переоформление их в качестве жилых домов с приусадебными участками на праве частной собственности.

На наш взгляд, это очень важная, уникальная норма, ярко демонстрирующая, как осуществлялась трансформация предельно зарегламентированной личной собственности советских граждан в частную собственность граждан России. При возможности круглогодичного проживания в жилом доме, обеспеченной наличием транспортной доступности, постоянного электроснабжения и водообеспечения, отопления, гарантирующего поддержание нормальной температуры жилых помещений, а также устройств для удаления продуктов жизнедеятельности без ущерба для населения и окружающей среды, государство признало возможным пойти на узаконение жилых строений, превратившихся в полноценные жилые дома. Не сразу можно обнаружить в этом трансформационном процессе влияние идей правового государства, но по существу современное российское государство, дозволяя узаконение жилых строений, устраняет те связанные с существованием мелочного неправильного регулирования нарушения в социально-экономической сфере, которые допускались социалистическим государством.

Возвращаясь к чрезвычайно сложному вопросу о возможности пересмотра итогов приватизации, полагаю, что для его решения необходимо сбалансированное применение конституционных принципов правового государства, соразмерности и неприкосновенности частной собственности. В фокусе при этом оказывается конституционное право частной собственности (ст. 35 Конституции), обладающее, как и всякое право, основным содержанием или сущностью. Такова немецкая доктрина, получившая большую популярность в мире и рецептированная Конституционным Судом Российской Федерации.

Концепция правового государства требует, чтобы «тяжелое ядро» основного права, или его сущность, в любом случае не было затронуто законодателем. Но при

этом Конституция в части 3 статьи 35 допускает возможность лишения имущества. Обратим внимание — лишение именно имущества, а не права собственности. Дело в том, что тут мы имеем дело с юридической фикцией: можно лишить собственника конкретного имущества, но, поскольку гарантируется право на предварительное и равноценное возмещение, «тяжелое ядро» права собственности, его сущность как бы сохраняются.

Конституционные гарантии статьи 35, на наш взгляд, представляют собой найденный в конституционном праве разумный баланс, или компромисс, предполагающий необходимость учитывать при решении проблемы принудительного отчуждения имущества для государственных нужд одновременно два конституционных принципа — и принцип демократии, и принцип правового государства.

Принцип демократии предполагает учет интересов большинства в обществе. Если руководствоваться только этим принципом, то можно обосновать очень широкие ограничения права частной собственности.

Но в конституционном праве есть и принцип правового государства, который уравнивает принцип демократии.

При поиске сбалансированного характера ограничений права частной собственности нередко возникают коллизии между парламентами и конституционными судами. Парламент как политический орган обычно отдает предпочтение конституционному принципу демократии, ориентируясь на интересы большинства. Конституционный Суд как юридический орган должен ориентироваться и на принцип правового государства, защищающий меньшинство от большинства.

В ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации содержатся фрагменты, которые имеют отношение к дискутируемой проблеме реприватизации. Все они в той или иной степени имеют отношение к требованию правовой определенности, образующему один из основополагающих аспектов принципа верховенства права (см. решение Европейского Суда по правам человека по делу Брумареску против Румынии).

Принцип правовой определенности, в частности, ограничивает возможность придания обратной силы актам законодательных и юрисдикционных органов, а также предполагает предсказуемость решений высших судов и стабильность выраженных в них правовых позиций. Это необходимо для обеспечения стабильных условий хозяйствования. В Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1999 г. № 111-О по жалобе гражданина Варганова В.В. на нарушение его конституционных прав Федеральным законом «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» оценивалась ситуация, сложившаяся после принятия указанного закона при наличии действующей к тому моменту нормы Федерального закона «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации», предусматривающей более льготный режим налогообложения.

В первоначальной редакции статьи 181 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривался специальный срок исковой давности при предъявлении иска о применении последствий недействительности ничтожной сделки продолжительностью в десять лет со дня, когда началось исполнение ничтожной сделки. Федеральным законом от 21 июля 2005 г. в часть первую статьи 181 Гражданского кодекса внесено изменение, в соответствии с которым продолжительность этого срока сокращена до трех лет. Как разъяснялось в пояснительной записке к законопроекту, он был подготовлен в соответствии с поручением Президента Российской Федера-

ции и ставил своей целью стабилизацию отношений собственности и пресечение попыток ее незаконного передела. Практика применения первоначальной редакции статьи 181 Гражданского кодекса свидетельствовала, что эта статья использовалась в целях передела собственности, то есть противоречила цели признания сделок недействительными.

Принимая Закон о внесении изменения в статью 181 Гражданского кодекса, законодатель осознавал всю сложность и противоречивость предлагаемой новеллы и искал взвешенный баланс интересов. Комитет Государственной Думы по собственности предупреждал, что его принятие затрагивает права и законные интересы других частных лиц, а также права государства.

По мнению Комитета по собственности, принятие законопроекта в предлагаемой редакции могло ограничить установленные частью 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантии судебной защиты прав граждан и юридических лиц. Как показывали судебная практика и проводимые Генеральной прокуратурой и Счетной палатой Российской Федерации проверки, при осуществлении сделок приватизации государственного и муниципального имущества в основном совершались такие нарушения, как продажа имущества, не подлежащего приватизации, неправомерное ограничение доступа потенциальных покупателей государственного и муниципального имущества к участию в аукционах и конкурсах, продажа государственного и муниципального имущества по заниженной стоимости и тому подобные. Поэтому сокращение срока исковой давности по сделкам приватизации государственного и муниципального имущества могло лишить определенную часть граждан и юридических лиц, права которых были нарушены в результате совершения неправомерных сделок приватизации, а также государство и муниципальные образования возможности судебной защиты своих прав, нарушенных при сделках приватизации государственного и муниципального имущества, совершенных с нарушением законодательства Российской Федерации. В частности, Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» предусмотрено, что обязательным условием приватизации объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения является сохранение их целевого использования в течение пятилетнего срока, в связи с чем сокращение срока для предъявления исков о применении последствий недействительности ничтожной сделки может затруднить реализацию на практике указанного положения Федерального закона.

Кроме того, придание обратной силы этому Федеральному закону, устанавливающему сокращенные сроки обжалования сделок приватизации, совершенных со сроками исковой давности, существовавшими на момент их заключения, означало, что указанная норма, по сути, ограничивает право пострадавшей при заключении указанных сделок стороны на судебное удовлетворение своих законных требований. Таким образом, указанное положение законопроекта требовало согласования со статьей 4 Гражданского кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что акты гражданского законодательства не могут иметь обратной силы и должны применяться только к отношениям, возникшим после введения их в действие.

Тем не менее в статье 2 Федерального закона от 21 июля 2005 г. было закреплено, что установленный статьей 181 Гражданского кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 21 июля 2005 г.) срок исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки применяется также и к требованиям, срок предъявления которых, предусмотренный ранее

действовавшим законодательством, не истек до дня вступления в силу указанного Федерального закона, то есть норме была придана обратная сила.

Не случайно норма статьи 181 Гражданского кодекса в новой редакции была оспорена в Конституционном Суде, которым принято в этой связи несколько решений.

Конституционный Суд, принимая решение, исходил из того, что в Российской Федерации как правовом государстве, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита — обязанностью государства; права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, они определяют смысл, содержание и применение законов и обеспечиваются правосудием (статьи 1, 2, 17 и 18 Конституции Российской Федерации). Право на судебную защиту относится к основным неотчуждаемым правам и одновременно выступает гарантией всех других прав и свобод (ст. 46, ч. 1 и 2 Конституции Российской Федерации).

Суть принятого судом решения состоит в том, что пункт 2 статьи 2 Федерального закона «О внесении изменения в статью 181 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» не предполагает его распространение на требование о применении последствий недействительности ничтожной сделки, предъявленные в суд в установленном порядке до вступления в силу указанного Федерального закона; в противном случае нарушались бы права, гарантированные статьями 19 (ч. 1 и 2), 46 (ч. 1) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации.

Согласившись с принципиальным решением законодателем противоречивого вопроса, Конституционный Суд посчитал, что его функции на поле конституционной политики сводятся только к частичной корректировке принятого решения в свете принципа правового государства.