



# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Г.Н. Комкова\*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ПРАВА

## ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

**Аннотация:** Статья посвящена анализу понятия «экономическая стабильность государства» в контексте его роли в обеспечении стабильности конституционного строя России. Рассматриваются два важнейших аспекта экономической стабильности российского государства: единство экономического пространства и налоговая централизация. Указывается на значительную роль государства, его органов в обеспечении экономической стабильности. Гарантами стабильности российской экономики выступают как глава государства, так и органы законодательной, исполнительной и судебной власти, деятельность которых призвана обеспечить незыблемость принципов, по которым ведется экономическая деятельность. Отмечается важность правового регулирования экономической стабильности как одного из государственных регуляторов рыночной экономики, роль судебной практики рассмотрения дел в данной сфере. Подчеркивается, что деятельность Конституционного Суда Российской Федерации способствует эффективной защите основных элементов экономической стабильности: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Однако при рассмотрении ряда решений Конституционного Суда РФ в экономической сфере отмечается ряд противоречий, не позволяющих в полной мере говорить о неизменности его позиций по ключевым вопросам развития экономики в стране.

**Ключевые слова:** экономическая стабильность, Конституционный Суд РФ, единство экономического пространства, налоговая централизация, федеративное устройство, налоговые льготы, позиции Конституционного Суда, защита экономической стабильности, социальное государство, баланс интересов.

**DOI:** 10.7256/1994-1471.2014.6.11763

**С**табильность – это важнейший показатель любой действующей системы, который характеризует её состояние в плане постоянства, сохранения свойств и параметров в любых обстоятельствах. Эконо-

мическая стабильность государства – одна из важнейших гарантий стабильности конституционного строя. Именно поэтому так важно не допустить её разрушения. Ведь стабильность экономики означает, что она может разви-

© Комкова Галина Николаевна

\* Доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права, Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского [komkova\_galina@mail.ru]

410026, Россия, г. Саратов, ул. Московская, д. 155.



ваться в сторону устойчивого состояния с помощью государства.

По устоявшимся представлениям экономическая стабильность – это рост курса национальной валюты, сокращение бюджетных расходов государства, постоянное повышение показателей внутреннего валового продукта страны. Россия как одно из крупнейших государств мира имеет все условия для обеспечения своей экономической стабильности. Ведь она занимает седьмое место в мире по численности населения. Земельно-ресурсный потенциал России составляет 12,5% мировой территории. На территории России сосредоточено 55% черноземных почв мира, 50% запасов пресной воды и 60% запасов древесины хвойных пород, что в сумме оценивается в 30 трлн долл. США. Разведанные запасы энергоносителей, которые находятся в земле России, составляют 30% мировых запасов и оцениваются по существующим мировым ценам в 35 трлн долл. США<sup>1</sup>. Однако не только показатели самого государства влияют на его экономическую стабильность, но и внешние факторы: мировой экономический кризис, колебания цен на энергоносители, внешнеполитические факторы. Задача органов государства в этой связи состоит в том, чтобы вести продуманную экономическую политику, минимизирующую отрицательное воздействие внешних обстоятельств на обеспечение стабильности экономического строя страны. Ведь в экономически нестабильном государстве наступают неблагоприятные последствия как для граждан, вынужденных приспосабливаться к постоянно изменяющимся условиям их жизни, так и для органов власти, по отношению к которым население утрачивает доверие в их способности вести продуманную социальную политику, а потому есть вероятность политической нестабильности и смены власти. При этом нельзя забывать, что стабильная экономика отнюдь не отвергает процесс экономического развития страны, при котором могут динамично развиваться определенные секторы экономики, использоваться различные современные технологии и методики и получать приоритетное развитие те отрасли экономики, которые важны для государства именно в данный период. Стабильность также означает, что государство должно осуществлять экономическую политику предсказуемо, в соответствии с целью поддержания высокого и устойчивого уровня экономического роста и занятости населения.

<sup>1</sup> Российский статистический ежегодник. 2010: Стат. сб. М.: Росстат, 2010. С. 179–180.

При кратковременном дестабилизирующем воздействии либо изнутри, либо извне на экономическую систему должен обеспечиваться возврат к стабильному состоянию. Справедливо в этой связи замечание И.П. Воробьевой: «Как представитель интересов общества в целом государство заинтересовано в устойчивом, сбалансированном развитии всех своих подсистем, а значит, в том, чтобы возможные негативные тенденции в развитии экономики не привели к разрушительным последствиям. Основной целью регулирования экономики должна быть экономическая и социальная стабильность. Именно государственные меры воздействия на экономику повышают степень устойчивости системы»<sup>2</sup>. Ведь экономика, как показали события в мире последних лет, сама по себе не в состоянии ни предотвратить, ни содействовать преодолению последствий кризисов. Это возможно осуществить только путем специального правового регулирования. Не только в России, но и во многих других странах мира сейчас идет процесс усиления правового воздействия на экономические отношения.

Роль российского государства в рыночной экономике существенно изменилась по сравнению с ранее существовавшей централизованной административно-командной системой. «Эта роль, – по мнению В.А. Рахмиловича, – в настоящее время сводится, в основном к осуществлению двух функций:

- установлению того, что принято называть правилами экономической игры, то есть изданию законов, определяющих правила поведения субъектов экономической, хозяйственной деятельности, распространяющиеся на всех участников соответствующих отношений;
- контролю за соблюдением установленных правил и защите всех возникающих в соответствии с этими правилами отношений и их участников от любых противоправных нарушений с чьей бы то ни было стороны – как контрагентов и иных подобных субъектов, так и органов и должностных лиц государства»<sup>3</sup>.

При этом роль права нельзя недооценивать. «Право – это средство установления определенности и порядка в экономических отношениях. Оно стабилизирует экономические отношения и обеспечивает устойчивое, эволюционное

<sup>2</sup> Воробьева И.П. Устойчивость экономики и проблемы ее обеспечения в современной России // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 1(17). С. 23.

<sup>3</sup> Рахмилович В.А. Экономические основы государства // Право и экономика. 1998. № 1. С. 28.



развитие экономики»<sup>4</sup>. Для федеративного государства, которым является Россия, важным фактором является единство экономического регулирования на всей её территории.

Гарантами стабильности российской экономики выступают как глава государства, так и органы законодательной и исполнительной власти, деятельность которых призвана обеспечить незыблемость принципов, по которым ведется экономическая деятельность, недопустимость отказа от важнейших основ проведения государственной экономической политики, защита в случае посягательств на них как со стороны внешних факторов, так и внутренних. Одним из важнейших государственных органов, стоящих на защите основ конституционного строя, выступает Конституционный Суд Российской Федерации. В последние годы ряд решений Конституционного Суда направлен на защиту экономической стабильности российского государства, обеспечение экономических основ конституционного строя России.

В части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации говорится о том, что в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В этой связи, Конституционный Суд РФ в своих позициях указывает, что законодательство в сфере экономики в целях обеспечения экономической стабильности должно предусматривать общеобязательные правила функционирования рынка, признание их на всей территории России, защиту и охрану всех форм и субъектов экономической деятельности, единое финансовое, валютное, кредитное и таможенное регулирование.

Основой экономической стабильности Российского федеративного государства выступает единство экономического пространства. Конкретизируя обязанность государства по гарантированию единства экономического пространства Конституционный Суд РФ указал, что «Конституция (п. «ж» ст. 71) относит установление правовых основ единого рынка к ведению Российской Федерации, поскольку без обеспечения приоритетного, прямого действия законов, закрепляющих эти правовые основы (ГК, законы в области антимонопольной политики и защиты конкуренции, ценообразования, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и т.п.), на территории всего государства свобода экономической деятельности не может быть

реализована»<sup>5</sup>. В другом Постановлении высшего органа конституционного контроля отмечается, что закрепленный в Конституции РФ (ст.8 и 71) принцип единства экономического пространства предопределяет проведение единой финансовой политики и, соответственно, наличие единой финансовой системы, включая бюджетную и налоговую; при этом органы государственной власти субъектов РФ участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общероссийское значение, в той мере и постольку, в какой и поскольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти; однако отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта РФ в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов<sup>6</sup>.

Важнейшей составляющей единства экономического пространства является так называемая «налоговая централизация», которая, по мнению Конституционного Суда РФ, представляет собой необходимость обеспечения исключительной компетенции Российской Федерации в налоговой сфере, включающей в себя единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона<sup>7</sup>. Единство экономического пространства и, следовательно, единство налоговой системы также обеспечиваются единой системой федеральных налоговых органов. Это означает, что и органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом, а также льготы по их уплате.

Как отмечается в одном из решений Конституционного Суда РФ... «не допускается установление налогов, нарушающее единство экономического пространства Российской Фе-

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.03.1997 № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 года «О рекламе»» // СЗ РФ. 1997. № 11. Ст. 1372.

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 10.12.1997 № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877.

<sup>7</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»» // СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1602.

<sup>4</sup> Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М.: Статут, 2012. С. 5.



дерации..., недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов»<sup>8</sup>. Здесь видно, что категория экономической стабильности всего государства тесно связана с экономической стабильностью её регионов, поскольку нарушение экономического равновесия, устойчивости в одном из субъектов РФ обязательно скажется на стабильности всей системы. Именно поэтому решения федерального Конституционного Суда важны не только для обеспечения конституционной законности на всей территории России, но и в качестве фактора предотвращения нарушения экономической стабильности для всех участников экономического процесса.

Однако при защите экономической стабильности необходимо соблюдать баланс интересов, имея в виду не только интересы государства, но граждан, которые проживают в нем. Теория баланса интересов является важнейшей в конституционном праве, а Конституционный Суд дает в этом смысле практический материал для её изучения. В этой связи показательным является так называемое «челябинское дело»<sup>9</sup>. Суть дела в том, что пунктом 2 статьи 4 Закона Челябинской области от 28 ноября 2002 года № 114-30 «О транспортном налоге» пенсионерам и многодетным семьям, в собственности которых находятся транспортные средства любой мощности, была предоставлена налоговая льгота по транспортному налогу в виде значительно сниженной (по сравнению с обычной) налоговой ставки.

Закон Челябинской области от 30 сентября 2008 года № 312-30 «О внесении изменений

в статьи 2 и 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» ограничил круг лиц, которым предоставляется данная налоговая льгота, теми налогоплательщиками, чьи легковые автомобили имеют мощность двигателя до 150 лошадиных сил включительно. Она представляет собой уплату данного налога по минимальной ставке 1 рубль с каждой лошадиной силы только в отношении одного транспортного средства по выбору налогоплательщика.

Обращение пенсионерки Н.П. Андреевой в Челябинский областной суд и Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации по поводу обжалования данного Закона Челябинской области как, по её мнению, устанавливающего дискриминационное разделение льготной категории граждан (пенсионеров) в зависимости от мощности двигателя легкового автомобиля, находящегося в их собственности, без учета фактической способности налогоплательщика к уплате налога, не было удовлетворено на том основании, что «оспариваемые законоположения не противоречат федеральному закону».

Уставный суд Челябинской области, рассмотрев по жалобе Н.П. Андреевой дело о проверке соответствия тех же положений Закона Челябинской области «О транспортном налоге» Уставу (Основному Закону) Челябинской области, пришел к выводу, что отмена соответствующей налоговой льготы для определенной категории пенсионеров представляет собой отказ Челябинской области от взятых ею на себя обязательств по обеспечению условий для социальной поддержки и социального обслуживания населения Челябинской области, и постановлением от 12 февраля 2013 года признал пункт 2 статьи 4 названного Закона не соответствующим статьям 2 (часть 1) и 69 (часть 1) Устава (Основного Закона) Челябинской области в той мере, в какой им ограничивается право данной категории пенсионеров на налоговую льготу. Однако Законодательное Собрание Челябинской области, не согласившись с данным решением, обратилось в Конституционный Суд РФ, который вынес противоположное решение. Он указал: «Осуществленное законодателем Челябинской области в пределах его дискреционных полномочий изменение правового регулирования отношений по льготному налогообложению не может расцениваться и как снижающее конституционно обусловленный уровень социальной защиты пенсионеров и нарушающее их имущественные права. Соответственно, указанное законоположение не противоречит Конституции Российской Федерации и как таковое сохраняет юридическую силу и подлежит применению судами, другими органами и должностными

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.07.2002 № 14-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций», пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации «Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков» и жалобой ОАО «Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств» // СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6669.





лицами»<sup>10</sup>. Таким образом, в данном случае Конституционный Суд РФ вынес решение, разрешающее региональным законодателям снижать уровень социальной защиты граждан в связи с изменившимися обстоятельствами. Так как похожие процессы отказа региональных органов государственной власти от своих социальных обязательств в связи с отсутствием достаточных финансовых средств наблюдаются практически во всех субъектах Российской Федерации, данное решение позволяет всем региональным органам власти, не нарушая Конституцию РФ, тем не менее изменять свои социальные обязательства в сторону их уменьшения. Однако, на наш взгляд, это противоречит части 2 ст. 55 Конституции РФ: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина». Снижение уровня социальной защиты – это и есть умаление прав граждан, которые сначала имели льготы по уплате транспортного налога, а потом их утратили. На это указывает и судья Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиев в Особом мнении по данному делу: «Постановление Уставного суда Челябинской области имеет очень важное превентивное значение, особенно в преддверии введения регионального налога на недвижимость. Оно предупреждает регионального законодателя о том, что в налоговой политике нельзя руководствоваться исключительно фискальными соображениями, что законодатель ограничен конституционными принципами, и прежде всего принципом равенства, предполагая, что каждое нормативное решение должно носить конституционно-обоснованный характер»<sup>11</sup>. Ведь Уставный суд Челябинской области, вынося свое решение, в том числе исходил из того, что Законодательным Собранием Челябинской области не предоставлено доказательств того, что оно руководствовалось конституционными принципами равенства и справедливости при внесении изменений в правовое регулирование об изменении в Закон о транспортном налоге. Ведь в другом своем решении Конституционный Суд РФ совершенно справедливо указывал: «Изменение

законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также – в случае необходимости – предоставление гражданам возможности (в частности посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям. С этим связаны законные ожидания граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано»<sup>12</sup>.

Решения Конституционного Суда РФ в целях обеспечения экономической стабильности в стране должны защищать устойчивость экономической системы, в том числе и путем нахождения справедливого баланса между конституционно значимыми ценностями. Как отмечает судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь: «Конституционный суд не только призван обеспечивать достижение баланса конституционных ценностей, создавать условия для конституционно-правовой оптимизации публичной власти, с одной стороны, и для эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина – с другой, но Суд играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институтам конституционного строя и механизмам их обеспечения, а в конечном счете, и в утверждении приоритетов конституционных ценностей, в разработке, уточнении, развитии критериев оптимального баланса между ними»<sup>13</sup>. Именно поэтому так важны решения Конституционного Суда РФ в определении пределов государственного вмешательства в экономику, реализации экономических свобод, а также льгот и преференций в экономической сфере. Стабильность решений самого Конституционного Суда РФ, неизменность его позиций, в том числе и по вопросам

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2004. № 6. Ст. 450.

<sup>13</sup> Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М.: Юрист, 2013. С. 38.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6669.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 02.12.2013 № 26-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области» // СЗ РФ. 2013. № 50. Ст. 6669.



экономического развития государства, является важным фактором обеспечения стабильности конституционного строя России, а значит, и благополучия её жителей. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере обеспече-

ния экономической стабильности Российского государства должны быть основаны на балансе интересов рыночной экономики и социального государства, что сложно осуществимо в современных реалиях.

#### Библиография:

1. Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотечка судебного конституционализма». Вып. 2. М., 2013. – 176 с.
2. Воробьева И.П. Устойчивость экономики и проблемы ее обеспечения в современной России // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 1(17). – С. 23.
3. Рахмилович В.А. Экономические основы государства // Право и экономика. 1998. № 1. – С. 28.
4. Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования. М., 2012. – 488 с.
5. Ломакина С.В. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в развитии трудового законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2011. № 4. – С. 159–167.
6. Борисенков А.А. Современная российская Конституция о власти // Вопросы права и политики. – 2014. № 1. – С. 19–44.
7. Безруков А.В. Роль Президента России в механизме реализации конституционных принципов федерализма, единства государственной власти и разделения властей // Политика и Общество. – 2013. № 3. – С. 263–269.
8. Шахрай С.М. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в становлении конституционной модели российского федерализма // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2012. № 2. – С. 27–36.

#### References:

1. Bondar' N.S. Aksiologiya sudebnogo konstitutsionalizma: konstitutsionnye tsennosti v teorii i praktike konstitutsionnogo pravosudiva. Seriya «Bibliotekhka sudebnogo konstitutsionalizma». Vyp. 2. M., 2013. – 176 s.
2. Vorob'eva I.P. Ustoichivost' ekonomiki i problemy ee obespecheniya v sovremennoi Rossii // Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 2012. № 1(17). – S. 23.
3. Rakhmilovich V.A. Ekonomicheskie osnovy gosudarstva // Pravo i ekonomika. 1998. № 1. – S. 28.
4. Yakovlev V.F. Pravovoe gosudarstvo: voprosy formirovaniya. M., 2012. – 488 s.
5. S.V. Lomakina Rol' pravovykh pozitsii Konstitutsionnogo suda Rossiiskoi Federatsii v razvitii trudovogo zakonodatel'stva // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2011. № 4. – С. 159–167.
6. Borisenkov A.A. Sovremennaya rossiiskaya konstitutsiya o vlasti // Voprosy prava i politiki. – 2014. № 1. – С. 19–44.
7. Bezrukov A.V. Rol' Prezidenta Rossii v mekhanizme realizatsii konstitutsionnykh printsipov federalizma, edinstva gosudarstvennoi vlasti i razdeleniya vlastei // Politika i Obschestvo. – 2013. № 3. – С. 263–269.
8. Shakhrai S.M. Rol' reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v stanovlenii konstitutsionnoi modeli rossiiskogo federalizma // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. – 2012. № 2. – С. 27–36.

*Материал поступил в редакцию 6 апреля 2014 г.*