

А. А. КАРАЕВ

ВОПРОСЫ СОБСТВЕННОСТИ В РЕШЕНИЯХ КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Новые подходы в осмыслиении экономической политики государства и реализации конституционных принципов, дальнейшая модернизация экономики, повышение жизненного уровня населения и многое другое могут быть успешно решены не только путем прямого конституционно-правового регулирования, но и посредством использования института конституционного контроля. Реализация Конституции и ее норм сопряжено с необходимостью активного вмешательства государства во все сферы общественных отношений. Способы такого вторжения, в зависимости от политического режима, состояния экономики и законодательной базы весьма многообразны и подвижны. Важнейшее место среди них занимают конституционно-правовые институты, посредством которых происходит защита социально-экономических прав и свобод личности. Как показывает практика, деятельность органов конституционного контроля затрагивает вопросы собственности, свободы предпринимательства, защиты прав потребителей, конфискации имущества, бюджетного процесса и другие экономические категории.

Между тем, опыт современных стран свидетельствует, что ключевым аспектом в регулировании экономических отношений являются прежде всего вопросы собственности. Право собственности представляет собой важнейший конституционно-правовой институт, посредством которого происходит реализация прав и свобод граждан в сфере экономических отношений, формируется класс предпринимателей, создаются необходимые материальные предпосылки построения социально ориентированного общества. В этих условиях особенно важным представляется не только декларирование права собственности, но и создание надежного правового механизма ее защиты и реализации.

Профессор Н.С. Бондарь в связи с этим отмечает, что "проблема собственности выходит далеко за пределы чисто экономических явлений: не только из теории, но и на основе реальной жизни нам известно, что собственность тоже власть, власть экономическая, всегда претендующая на то, чтобы быть генератором власти политичес-

кой". Несомненно, такая обусловленность существует. Органы конституционного контроля своими решениями и правовыми позициями способствуют утверждения либеральных конституционных ценностей в сфере рыночных отношений, обеспечивая взаимосвязь политики с экономическими процессами. В то же время современное общество, основанное на идеалах рыночной экономики всегда стремится к тому, чтобы упорядочить и сбалансировать политические и экономические интересы, а участие в этом процессе органов конституционного контроля должно быть гарантией эволюционного приспособления норм конституции к постоянно меняющейся общественно-политической практики.

В юридической литературе в связи с этим появилась новая категория - "конституционная экономика", как самостоятельное научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, выраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве. Основателем и идейным вдохновителем нового направления стал американский ученый, нобелевский лауреат по экономике Джеймс Бьюкенен. Между тем, комплексный подход к изучению права и экономики сегодня является одним из ключевых вопросов современных государств и привлекает все больше и больше ученых к этой проблематике. Сегодня такие категории как "конституционная экономика", "экономическая Конституция", вопросы соотношения права и экономической политики, влияние конституционного права на экономические процессы, становятся объектом серьезного научного анализа современных ученых.

Несомненно, что принципы экономической политики, вопросы собственности, свободы предпринимательства и другие экономические категории нуждаются в раскрытии их нормативного содержания. Являясь основой экономической системы общества, они в совокупности воплощают в себе фундаментальные основы гражданского общества. Таким образом, конституционный контроль в этой сфере призван, не вмешива-

ясь непосредственно в отношения "собственник-государство", обеспечить взаимосвязь норм Конституции и экономики, создавая тем самым правовые, конституционные основы функционирования рыночной экономики. Следовательно, в контексте настоящей статьи наша задача видится в изучении проблем допустимого проникновения органов конституционного контроля в сферу экономики и экономических прав и свобод личности, их участия в формировании экономической конституции, выявление пробелов и иных правовых проблем, связанных с охраной экономических ценностей.

Примечательно, что в формировании и реализации экономической политики государства вовлечен и Конституционный Совет Республики Казахстан, который посредством толкования спорных норм Конституции способствует выработки нового экономического мышления, гарантирует взаимосвязь нормотворческой и правоприменительной практики в сфере конституционно-экономических отношений.

Так, одно из первых дел, затрагивающих вопросы собственности было рассмотрено 16 июня 2000 года . В Конституционный Совет поступило обращение группы депутатов Парламента об официальном толковании пункта 3 ст. 26 Конституции, которая устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Толкование указанной нормы было необходимо применительно к правоотношениям по принудительному взысканию имущества (денег), взыскиваемых во внесудебном порядке государственными органами в виде штрафа.

При рассмотрении данного обращения Конституционный Совет констатировал следующее. Согласно Конституции собственность гарантируется законом, лишение какого-либо имущества иначе как по решению суда возможно только на основе закона, а имущественное право не является абсолютным, поскольку допускает его ограничение рамками конституционного, административного, уголовного и гражданского законодательства. При уяснении и применении п. 3 ст. 26 Конституции, по мнению Конституционного Совета, необходимо исходить из того, что лишение какого-либо имущества иначе как по решению суда может иметь место только в предусмотренных законом случаях, а установленное конституционное положение не требует во всех случаях предварительного судебного решения о наложении штрафа как меры административно-

го принуждения. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд возможно, при условии равноценного возмещения. Конституционный Совет в своем решении также подтвердил, что субъекты, в отношении которых применяются меры конфискации, вправе обращаться в суд за защитой своих нарушенных прав. Таким образом, Конституционный Совет расширил смысловое значение конституционной нормы и установил правило, согласно которому государство вправе лишать имущества собственника без предварительного судебного разбирательства, несмотря на то, что норма "никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда" вполне понятна и не требует каких-либо усложненных вариантов интерпретации.

Не многим позже проблемы связанные с возможностью лишения имущества вновь были подняты депутатами, но уже в связи с рассмотрением законопроекта о внесении изменений и дополнений в Указ Президента РК, имеющий силу Закона "О Национальном Банке Республики Казахстан ". По мнению депутатов Парламента, акт допускающий принудительный выкуп Национальным Банком акций банков второго уровня в случае отрицательного размера капитала с последующей незамедлительной их реализацией инвесторам противоречит Конституции. Не подвергая сомнению необходимость применения подобной меры, депутаты полагают, что в этом случае необходимо соблюдать судебный порядок, закрепленный в пункте 3 ст. 26 Конституции РК. Проанализировав нормы Конституции и материалы конституционного производства Конституционный Совет определил следующее: конституционное положение "никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда" является конституционным правилом, предусматривающим гарантию права собственности и реализации конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод. Однако указанная часть Конституции, по мнению Конституционного Совета не является абсолютной и не предполагает обязательного предварительного судебного решения при отчуждении имущества.

В указанном постановлении Конституционный Совет всего лишь подтвердил ранее выраженную правовую позицию, при рассмотрении обращения председателя Сената Парламента Республики о рассмотрении на предмет соответствия Конституции РК Закона РК "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные

акты Республики Казахстан ", которым были внесены ряд изменений в Указы Президента РК, имеющих силу закона, "О Национальном Банке Республики Казахстан", "О банках и банковской деятельности" "О ценных бумагах и фондовой бирже" и некоторые другие.

Спорность данных решений очевидна и связана с тем, что Конституционный Совет при толковании учитывает в первую очередь нормы отраслевого законодательства, устанавливающие возможность конфискации имущества без предварительного судебного разбирательства, и вовсе не учитывает взаимосвязанные с предметом обращения нормы, содержащиеся в пункте 2 статьи 26 Конституции, устанавливающей, что собственность гарантируется законом, а пунктом 3 статьи 39 Конституции это право не может быть ограничено ни в какой форме.

Стоит отметить, что Конституционный Совет при выявлении содержания экономических норм конституции обладают достаточно широкой дискрецией. Его правовые позиции оказывают заметное влияние процесс внедрения конституционных принципов в сферу экономических отношений, являясь важным фактором прогрессивного развития общества. Вместе с тем неоднозначная интерпретация конституционной нормы, устанавливающей на самом высоком уровне гарантии права собственности от произвола исполнительной власти и являющуюся одним из фундаментальных прав личности в понимании Конституционного Совета не носит абсолютного характера. В таком случае, какую смысловую нагрузку несет в себе положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции и обязывающая к тому, чтобы все без исключения субъекты правоотношений руководствовались этим принципом. Конституционный Совет своим толкованием признал верховенство отраслевого законодательства над конституционным, что противоречит принципу конституционной законности. Несовладение и даже противоречие между актами различной юридической силы во всех случаях без исключения однозначно должно решаться в пользу Конституции, иначе это подрывает принцип верховенства Конституции и может негативно сказаться на всей правовой системе государства. Нормы о верховенстве Конституции и прямом ее действии должны рассматриваться фундаментальной основой в дея-

тельности всех органов государственной власти, и в особенности в решениях Конституционного Совета, а конституционная норма должна быть истолкована таким образом, чтобы не возникало противоречий не только с другими нормами Конституции, но и ранее принятymi решениями.

На наш взгляд в процессе толкования необходимо анализировать не только оспариваемую норму, но и учитывать взаимосвязанные нормы (нормы-спутники), особенно в случаях казуального толкования, когда проблема затрагивает не только конституционное право, но и нормы других отраслей права - гражданского, административного, уголовного и т.д. Исходя из этого, рациональное толкование отдельной нормы (или закона) нецелесообразно без осмыслиния других сопряженных норм Конституции, регулирующих вопросы собственности, в особенности положений ст. 6 Конституции, закрепляющей норму о равенстве частной и государственной форм собственности.

В целях защиты экономических прав и свобод граждан и для вынесения более объективного решения в мотивированной части необходимо было проанализировать такие понятия как "собственность" и "право собственности", "имущество" и "имущественные права", "конфискация" и " лишение имущества", имеющих различную правовую природу. Если "собственность" как понятие означает принадлежность средств и продуктов производства определенным лицам - индивидам, коллективам - в определенных исторических условиях, отражающих конкретный тип отношений собственности , то "право собственности", производно от него и включает три взаимосвязанные составляющие - владение, пользование и распоряжение имуществом, которые в своей совокупности и составляют юридическое содержание института права собственности.

Гражданский кодекс РК устанавливает, что право собственности есть признаваемое и охраняемое законодательными актами право субъекта владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащим ему имуществом. Понятие "имущество" в юридической литературе применяется для обозначения совокупности вещей и материальных ценностей, находящихся в собственности лица (физического или юридического), государства или иного образования. Установление точного смысла указанных понятий, особенно их

соотношение, имеет принципиальное значение при толковании. Особенно важно четкое истолкование для судебных и иных правоохранительных органов, которым на практике ежедневно приходится сталкиваться с проблемами ограничения прав собственности.

Усмотрение Конституционного Совета привело не только к признанию приоритета отраслевого законодательства, но и превратило конституционную норму в фикцию, в нечто несущественное и незначительное, дополнив ее самостоятельной нормой о возможности лишать собственника имущества без предварительного судебного решения.

Возможно, что в данном случае мы сталкиваемся с расхождением конституционного и гражданско-правового понимания собственности, т.е. понимание права собственности как основного конституционного права граждан и как института гражданского права, т.е. права граждан на конкретное имущество. Если в первом случае право собственности рассматривается как абстрактные человеческие ценности, то во втором - как конкретные правоотношения, где субъектами могут быть различные субъекты правоотношений. И в этом качестве собственность нельзя рассматривать как вечный институт. Оно может существовать лишь во времени, а гражданин быть собственником настолько, насколько позволяют законодательные и иные акты.

Между тем, аналогичная практика наблюдается и в других странах СНГ. Видимо поэтому современные Конституции, в том числе и Конституция Республики Казахстан закрепляют положение о возможности лишения не собственности, а имущества. Судья Конституционного Суда РФ А. Гаджиев анализируя данную проблему отмечает, что "собственник лишается конкретного имущества, но поскольку гарантируется право на предварительное и равноценное возмещение, существование права собственности остается неизменным". Поскольку право собственности гарантируется Конституцией Республики Казахстан для его защиты необходимо принятие самостоятельного закона, устанавливающего случаи общественной необходимости, при наступлении которых возможно лишение имущества. В этом законе необходимо предусмотреть вопросы возмещения собственнику убытков, его критерии (цена, упущенная выгода и др.), т.е. пре-

дусмотреть систему юридических и материальных гарантий.

Думается, что проблемы ограничения права собственности в контексте правовой охраны Конституции должны быть подвергнуты самостоятельному научному осмыслению и анализу, с учетом складывающейся правовой практики. Однако, подобные ограничения не должны быть чрезмерными и бесконтрольными. Совершенно верно в этой связи отмечает венгерский ученый А. Шайо, "состояние, в котором ограничение прав происходит под знаком государственной необходимости, во имя защиты интересов, в принципе не намного лучше социалистической концепции права, допускавшей осуществление прав только в интересах трудового народа ". Несомненно также, что государство не только должно ограничить себя от необоснованного вмешательства, т.е. придерживаться правила "в ограничительном объеме - все разумно", но создавать предпосылки для защиты института собственности.

Не исключено также, что в будущем, в результате дальнейшего развития социально-экономических отношений в Казахстане, когда собственность будет восприниматься в общественном сознании как ценностный институт, позиция Конституционного Совета может измениться.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что деятельность органов конституционного контроля очень важна для правового обеспечения экономических процессов, правоприменительной деятельности и устранения неясностей в законодательстве. Толкование экономических норм Конституции призвано способствовать более эффективному применению рыночных законов к конкретным жизненным реалиям.

Очевидно также, что в целях поддержания экономического баланса публичных и частных интересов государство вправе устанавливать разумные ограничения экономических прав. Необходимость такого подхода объективна и во многом определяется несовпадением указанных интересов. Вместе с тем, существует потребность в создании более благоприятного рыночного климата и более надежных правовых механизмов, препятствующих незаконному вмешательству государственных органов в частнопредпринимательскую деятельность. В своем секторе должен "активизироваться" и Конституционный Совет, решения которого должны гаранти-

ровать конституционное право собственности, свободу предпринимательства, создавать правовые предпосылки для построения в Казахстане социально ориентированной рыночной экономики. Основная задача Конституционного Совета видится в способности выявлять правовые предпосылки эффективного развития экономических процессов и выработке и пропаганде нового конституционного мышления.

Резюме

А.А. Караевтің ғылыми мақаласы Конституцияның нормаларына ресми түсініктеме берудің өзекті мәселелеріне арналған. Конституциялық қағидаларға түсініктеме беру Қазақстанның құқықтық жүйесі үшін ең қажетті, теориялық және тәжірибелік маңыздылығы бар мәселе болып табылады.

Ұсынылып отырған мақалада автор жекелеген қаулыларға сүйене отырып, Конституцияның экономикалық нормаларын жүзеге асырудың Қазақстан Республикасы Конституциялық кеңестің ролі туралы мәселені қарастырады.

Summary

Scientific article of Karaev A.A. is devoted to the actual questions of the official interpretation of the norms of constitution. It is political - law aspects.

Interpretation of the constitutional regulations is one of the most considerable for the law system of Kazakhstan of the authorities of the Constitutional Council which has theoretical and practical meaning. It gives an opportunity to establish the subject importance of the law norms, to interpret it as a juridical reason for the decision of the arguments between government bodies, if there are appeared different understanding of the norms of Constitution.