

© А.Н. КОСТИУКОВ

omlaw@omsu.ru

УДК 342

КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена проблемам выявления оптимального конституционного регулирования взаимодействия государства, местного самоуправления и экономики.

SUMMARY. The article is devoted to the problems of identifying the best constitutional regulation of interaction of state, local government and economy.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Конституционная экономика, конституционные принципы.

KEY WORDS. Constitutional economy, constitutional principles.

На сегодняшний день все большее число российских ученых поддерживает вывод о взаимосвязи социально-экономического и конституционно-правового развития государства. В то же время значительные научные исследования правовой проблематики взаимодействия государства и экономики (которая выделена в предмет междисциплинарного научного направления «конституционная экономика»), как правило, предпринимаются экономистами [1].

Изучение конституционной экономики правоведами важно не только потому, что отсутствие глубокого правового анализа конституционных принципов экономики мешает в реализации основанной на этих принципах экономической политики, но и по той причине, что понимание очень многих норм Конституции невозможно без осознания состояния и тенденций развития экономических отношений.

Для выявления оптимального конституционного регулирования взаимодействия государства и экономики в России, полагаем, следует первоначально обратиться к характеристике самой Конституции РФ.

Анализ положений Конституции РФ показывает, что в них отражены следующие принципы: неприкосновенность личности и собственности, социальность, единство территории и федерализм, стабильность экономической системы — то есть принципы функционирования рыночной демократии, присущие демократической конституции [2].

Как справедливо отмечается в литературе по конституционному праву, Конституция РФ обеспечила политическую, экономическую и социальную целостность России [3], и при этом она «продолжает выполнять свое предназначение», «ее демократический потенциал далеко не исчерпан» [4].

Особое внимание Конституция РФ уделяет принципу поддержки конкуренции. Напрямую он раскрывается в двух статьях Основного закона. Ч. 1 ст. 8 Конституции России гарантирует поддержку конкуренции в стране. Также не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34). Отражают конкурентные начала также нормы ч. 1 ст. 8 — о свободном перемещении товаров, работ и услуг на территории страны; ч. 2 ст. 8 о признании и равной защите всех форм собствен-

ности; ч. 1 ст. 34 и ч. 1 ст. 37 о свободном использовании каждым своих способностей для занятия любой экономической деятельностью, любой профессией. Возведение поддержки конкуренции в ранг конституционного принципа и его широкое отражение в нормах Основного Закона представляется вполне закономерным, поскольку ограничение монополий в политике и экономике является неотъемлемой чертой государств с демократической формой правления.

Конституционно-правовое регулирование экономики в России не ограничивается нормами Конституции РФ, а конкретизируется в положениях законодательных актов. Вследствие этого правильность и обоснованность общих принципов, закрепленных в Основном законе, автоматически не означает функционирования оптимальной модели взаимодействия государства и экономики в России в целом.

Принцип поддержки конкуренции как один из базовых конституционных установлений должен найти воплощение в отраслевом правовом регулировании. Конкуренция будет реально обеспечена, только если описанные конституционные начала будут реализованы системно:

- в антимонопольном законодательстве (что обеспечит реализацию общих принципов развития конкуренции);
- в законодательстве о техническом регулировании (что гарантирует минимально необходимое качество продукции в условиях свободной конкуренции, а также равенство российских и иностранных производителей на зарубежных рынках в контексте требований к их продукции);
- в законодательстве о противодействии коррупции (что гарантирует равенство представителей бизнеса при взаимодействии с публичной властью и отсутствие необоснованного внимания со стороны последней);
- в законодательстве о налогах и сборах (что гарантирует равенство в условиях выплаты обязательных платежей);
- в законодательстве о местном самоуправлении.

Отдельные положения федеральных законов, а особенно тенденции в практике их применения совершенно определенно требуют корректировки, поскольку не соответствуют принципам взаимодействия государства, местного самоуправления и экономики, которые определены в Основном Законе.

Попробуем разобраться, какими юридическими методами должны реализовываться заложенные в Конституции конкурентные начала, способствуя развитию законодательства в каждом из выделенных направлений.

Поддержка конкуренции в антимонопольном законодательстве. Заявленная цель модернизации экономики страны труднодостижима без создания нормальной конкурентной среды.

Принципы поддержки и развития конкуренции, чтобы не остаться декларативными, должны определять деятельность каждой из ветвей власти на любом этапе, начиная от законотворчества и заканчивая привлечением к ответственности.

В некоторых зарубежных странах (например, в Бразилии) практикуется оценка влияния на конкуренцию при принятии всех нормативно-правовых актов в экономической сфере [5]. Подобная «антимонопольная экспертиза» законопроектов позволяет легализовать решения, наименее ограничивающие конкуренцию, а также обеспечить информационную открытость законодательной деятельности для институтов гражданского общества. Полагаем, нормативное закрепление оснований и процедуры проведения такой экспертизы в России стало бы важным направлением реализации принципа поддержки конкуренции, отраженного в п. 1 ст. 8 Конституции страны.

В зарубежных странах идея поддержки конкуренции реализуется на более высоком уровне и в регулировании правоприменительной деятельности антимонопольных органов. В отличие от России, в США и Франции такие органы, действуя на основании возложенных законодательством полномочий, осуществляют системные действия по выявлению запрещенных соглашений и согласованных действий [6].

Сегодня преждевременно говорить о надлежащей реализации конституционного принципа поддержки конкуренции в экономических отношениях, поскольку наказание за его нарушение не является неотвратимым. Случаи привлечения к уголовной ответственности за деятельность, направленную на ограничение конкуренции, исчисляются единицами. Порядок привлечения к административной ответственности осложняется несогласованностью норм КоАП РФ и отраслевого Федерального Закона «О защите конкуренции». Превентивная функция новых видов административных наказаний (в частности, дисквалификации государственных и муниципальных служащих, которая призвана ограничить случаи нарушения конкуренции в публичном секторе) [7] нивелируется отсутствием эффективного контроля за их реализацией.

Полагаем, развитие антимонопольного законодательства в каждом из обозначенных направлений отвечает букве и духу конституционного принципа поддержки конкуренции и может стать эффективной гарантией действительно его воплощения в жизнь.

Поддержка конкуренции в законодательстве о техническом регулировании. Существование технических барьеров в международной торговле создает препятствия для реализации продукции вне территории страны-производителя. Гармонизация технических регламентов и взаимное признание результатов оценки соответствия позволяет устранить такие барьеры и обеспечить конкурентоспособность продукции.

Такая гармонизация достигается построением современной системы технического регулирования, которая бы соответствовала общепризнанным международным нормам и правилам. Базовыми элементами системы технического регулирования является стандартизация, оценка соответствия (сертификация товаров, работ, услуг), метрология, аккредитация органов по оценке соответствия и испытательных и калибровочных лабораторий.

Наиболее эффективной моделью для международного сотрудничества признается система технического регулирования, созданная в Евросоюзе, поскольку ее целью изначально было формирование единого экономического пространства.

Эффективность европейского подхода в сфере технического регулирования подтверждается наличием соглашений о взаимном признании результатов оценки соответствия со многими развитыми странами — Япония, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Швейцария, Израиль.

При этом в России принципы регулирования, установленные в действующем федеральном законе «О техническом регулировании», декларативны и не дают представления о практических механизмах технического регулирования, а также серьезно расходятся с европейскими подходами к разработке технических регламентов.

Основой системы технического регулирования в Евросоюзе является так называемый «Новый подход» к технической гармонизации и стандартизации» (принят Советом Европы 7 мая 1985 г.) и «Глобальный подход» в сфере оценки соответствия (принят Советом Европы 21 декабря 1989 г.). Суть «Нового подхода» заключается в принятии на уровне ЕС директив, устанавливающих обязательные для выполнения существенные требования к охране здоровья и безопасности

продукции. Такие Директивы, разработанные общеевропейскими органами технического регулирования, обладают более высокой юридической силой по отношению к европейским гармонизированным стандартам. Последние конкретизируют заложенные в директивах общие принципы и применяются добровольно. Вместе с тем презюмируется, что продукция, произведенная в соответствии с такими стандартами, соответствует и обязательным требованиям директив [8].

В России же, согласно мнению специалистов, большинство технических регламентов и их проектов изначально закрепляет чрезмерно детализированные требования к продукции и процессам производства, основываясь на устаревших ведомственных нормативах и инструкциях [9].

Дефекты законодательства о техническом регулировании в России привели к срыву сроков подготовки технических регламентов, несению огромных издержек на их разработку. К сегодняшнему дню принято лишь 22 технических регламента из нескольких сотен планируемых.

Изложенное свидетельствует о наличии системных дефектов закона о техническом регулировании, не позволяющих надлежащим образом реализовать конституционные принципы, призванные обеспечить интересы как бизнеса, так и потребителей. Следует поддержать предложения о пересмотре концепции технического регулирования в России, замене отраслевого закона законом «О стандартизации» (который соответствовал бы европейским стандартам не только «по духу», но и «по букве»), а также созданию профильного ведомства, ответственного за реализацию обновленной концепции.

Поддержка конкуренции в антикоррупционном законодательстве. Коррупция представляет собой одно из серьезнейших препятствий развитию рыночной экономики, поскольку создает неравные условия для осуществления предпринимательской деятельности. Международный опыт свидетельствует о приемлемости лишь системного, комплексного подхода при решении проблемы коррупции.

Специалистами Всемирного Банка разработана «Единая многоцелевая стратегия борьбы с коррупцией». Анализ основных положений стратегии обнаруживает их соответствие принципам, заложенным в Конституции России, а значит, возможность (и даже необходимость) ее реализации в нашей стране. Стратегия включает в себя комплекс мероприятий по пяти направлениям:

Институциональные основы:

- построение независимой судебной власти;
- расширение сферы действия парламентского контроля;
- обеспечение независимости правоохранительных органов от иных органов исполнительной власти;
- создание специализированного антикоррупционного ведомства, обладающего полномочиями в сфере экспертизы законопроектов, а также правоприменительными функциями

Политическая ответственность:

- политическая конкуренция, заслуживающие доверия политические партии;
- прозрачность в финансировании партий;
- прозрачность процедуры голосования для избирателей;
- правила, регулирующие вопрос конфликта интересов на госслужбе.

Расширение возможностей участия гражданского общества:

- гарантирование свободы информации, доступа граждан к информации о деятельности органов власти (включая построение системы онлайн-контроля за деятельностью чиновников);

- усиление роли средств массовой информации.

Конкурентный частный сектор:

- реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал;
- снижение барьеров входа на рынок;
- прозрачность корпоративного менеджмента;
- увеличение прав деловых ассоциаций.

Управление государственным сектором:

- найм на государственную службу на основе заслуги;
- децентрализация власти;
- повышение прозрачности бюджетного процесса;
- повышение прозрачности в налоговой администрации [10].

Поддержка конкуренции в налоговой системе. Ст. 57 Конституции РФ устанавливает обязанность каждого платить законно установленные налоги и сборы.

Между тем анализ правоприменительной практики показывает, что отсутствуют необходимые гарантии реализации данной обязанности в равной степени всеми налогоплательщиками. Такая ситуация обусловлена, на наш взгляд, рядом факторов.

Во-первых, законодательство о налогах и сборах характеризуется чрезвычайной сложностью и запутанностью [11]. И хотя данная проблема не является уникальной для российского законодательства [12], она усугубляется тем, что Налоговый кодекс РФ подвергается, подчас необоснованно, частым изменениям. Это дезориентирует налогоплательщиков, не позволяя исполнить налоговую обязанность в соответствии с применимыми нормами, и влечет дальнейшее усложнение законодательства, связанное с установлением специальных правил для переходного периода.

Установление ограничения на количество изменений в налоговом законодательстве в течение года позволило бы устранить указанный недостаток и повысить качество юридической техники принимаемых законопроектов.

Во-вторых, окончательно не сформирована налоговая база некоторых налогов (в особенности земельного налога и налога на имущество физических лиц и организаций). У налоговых органов отсутствует информация о множестве объектов недвижимости, которые должны облагаться указанными налогами, что позволяет отдельным плательщикам уклоняться от исполнения налоговой обязанности.

Перспектива увеличения поступлений от налога на имущество физических лиц требует скорейшего принятия закона, устанавливающего требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости и методики их оценки.

Невысокая собираемость земельного налога связана, в частности, с не проведенной полностью кадастровой оценкой земли, незавершенностью работ по межеванию земельных участков, оформлению их в собственность или аренду.

В целях равного применения норм Конституции РФ (конкретизированных в налоговом законодательстве) об обязанности каждого лица уплачивать законно установленный земельный налог было бы целесообразным законодательно установить срок обязательной регистрации прав собственности на недвижимое имущество (что актуально и для увеличения поступлений от налога на имущество физических лиц), предусмотрев налоговые последствия нарушения такого срока.

Соответственно, нельзя поддержать предложения о введении в ближайшей перспективе налога на недвижимость, поскольку, полагаем, вначале необходимо добиться эффективного администрирования уже существующих налогов. В частности, как минимум, завершить работу, связанную с реализацией положений существующего земельного законодательства (разграничение прав собственности на землю, межевание земель, оформление прав на землю и т.д.) [13].

Поддержка политической конкуренции в законодательстве о местном самоуправлении. Концентрированное выражение конкуренции находит в принципе выборности глав муниципальных образований, других выборных лиц и депутатов.

Предусмотрено два способа замещения должности главы муниципального образования: избрание непосредственно населением на муниципальных выборах и избрание депутатами из своего состава. В зависимости от способа избрания главы муниципального образования решается и вопрос о том, какой орган местного самоуправления он может возглавить. Глава муниципального образования может либо возглавлять местную администрацию, либо, во втором случае, быть председателем представительного органа муниципального образования.

Полномочия главы муниципального образования, безусловно, зависят от того, возглавляет ли он местную администрацию или председательствует в представительном органе муниципального образования.

Эффективную политическую конкуренцию обеспечивают исключительно полномочия главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию. В этом случае глава муниципального образования наиболее полновластен.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Обзор работ, посвященных влиянию правовых институтов на экономический рост, см: Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки: Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.
2. Мау В. Конституционное регулирование социально-экономических отношений // Вопросы экономики. 1999. № 4. С. 4.
3. Зорькин В.Д. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: ЮристЪ, 2004. С. 21.
4. Топорнин Б.Н. Выступление на конференции, посвященной десятилетию Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: стабильность и развитие общества / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: ЮристЪ, 2004. С. 47-48.
5. Эйmlер А. Экономический кризис: новые проблемы для реформ регулирования и конкуренции? Выступление на конференции «Проблемы развития конкуренции в странах БРИК и задачи их антимонопольных ведомств». URL: <http://www.bric-competition.ru/page.php?id=63>.
6. Клейн Н.И. Антимонопольное законодательство РФ — комментарии автора первого Закона «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» 1991 года // Административное право. 2009. № 1.
7. Артемьев И. Развитие конкуренции в странах БРИК (Опыт ФАС России). Выступление на конференции «Проблемы развития конкуренции в странах БРИК и задачи их антимонопольных ведомств» // URL: <http://www.bric-competition.ru/page.php?id=63>.
8. Лафитский В.И. Техническое регулирование в зарубежных странах // Журнал российского права. 2006. № 9.
9. Открытое письмо Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву бывших руководителей Госстандарта СССР и России // Промышленные ведомости. 2009. № 11-12.
10. Головшинский К. И., Пархоменко С. А. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией / Следователь. 2007. № 11. С. 6-12; Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.
11. Будников Д.Б. Проблемы налоговой реформы в России на современном этапе развития государственности // Налоги. 2006. № 2.
12. Кузнецов А.П. Ответственность за налоговые деликты по законодательству США // Финансовое право. 2005. № 6.
13. Артемьев А.А., Гончаренко Л.И. Обсуждение проблем и перспектив введения в России налога на недвижимость // Ваш налоговый адвокат. 2007. № 4.