

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

САДВАКАСОВА Р.М.  
ualibrary@mail.ru

*В статье рассматриваются конституционные основы либеральной модели экономической системы РК, которые явились политико-правовой базой радикального переустройства экономических отношений, обеспечили демонтаж старой политико-экономической системы и задали направление при создании правового поля современной рыночной экономики.*

*The article covers constitutional basis of economic system liberal model of the Republic of Kazakhstan, that have been a political and legal base for radical reconstruction of economic relations, provided dismantling of the previous political and economic system and specified the direction under establishment of the legal framework of modern market economy.*

В Конституции РК 1995 г. получила отражение попытка создания более справедливого общественного и государственного строя, основанных на идеях конституционализма. Конституционализм характеризуется наличием системы ценностей по справедливому устройству общества, основанному на конституции, в которой определены границы и принципы взаимоотношений общества, государства и личности. Современное представление о справедливом обществе неразрывно связано с понятиями социально-экономического прогресса, уровня экономического развития общества, экономического суверенитета государства, достойного уровня жизни человека и гражданина. Поэтому конституционализм, справедливость и экономическая система общества являются взаимосвязанными и взаимообусловленными понятиями. Правильно выбранная модель экономической системы - это залог перспективного, поступательного развития общества и конституционного строя в целом.

В Конституции РК отражен итог поражения социалистической системы на данном историческом этапе. В ней отрицается сама идея советского опыта конституционного регулирования экономических отношений. Последний рассматривается как признак тоталитарности государства по отношению к свободному обществу.

Действительно, в советских конституциях закреплялась жесткая взаимосвязь политической власти и экономики, прежде всего в контексте отношений собственности. Согласно этому подходу закрепление в конституции экономических параметров является необходимым условием ясности в построении политической власти, устройстве всего общества: кто является собственником, тот предопределяет вектор политического господства. В Конституции КазССР 1978 г. была закреплена специальная глава "Экономическая система", в которой была выражена конституционная модель советской экономики, основанная на приоритете государственной собственности, планировании, отрицании частной собственности, социалистических принципах распределения. В конституциях зарубежных стран с рыночной экономикой не проводится жесткая взаимосвязь экономической модели и публичной власти. В то же время содержание конституционно-правового регулирования экономических отношений в индустриально развитых странах постоянно расширяется. В него включаются виды собственности, принципы рыночного хозяйства, правила государственного регулирования рынка, устанавливаются механизмы соотношения частных и публичных интересов в сфере экономики. Например, в разделе III "Общественные интересы" Конституции Турецкой Республики устанавливается определенный приоритет общественных интересов в отношении собственности; в ст. 131 Конституции Испании, ст. 166 Конституции Турецкой Республики, ст. 26 Конституции Мексиканских Соединенных Штатов устанавливаются институты планирования, гл. 2 Конституции Республики Колумбия названа "О планах экономического развития". В ряде конституций закрепляется приоритет политической власти над экономической. Так, в ст. 80 Конституции Португальской Республики среди основополагающих конституционных принципов экономической организации общества на первое место ставится принцип подчинения экономической власти демократической политической власти; в ст. 134 Конституции Республики Боливия

формулируется запрет на концентрацию экономической власти, которая может угрожать экономической независимости государства [1].

Независимо от той или иной мировоззренческой позиции расширение конституционного регулирования экономики и оформление основных векторов экономической модели является общей тенденцией правового воздействия на общественные отношения в индустриальных странах [2, с.122-126]. В современном мире это связано в первую очередь с возросшими задачами глобализации экономических отношений и обеспечения конкурентоспособности конкретного государства в мировой экономике, решения технологических, социальных и экологических проблем.

В Конституции РК достаточно четко установлена разновидность модели рыночной экономики, причем с ярко выраженными либеральными чертами. К их числу можно отнести следующие положения [3]:

1. В Конституции РК закрепляется принцип признания и защиты равным образом государственной и частной собственности (п.1, ст. 6). В то же время содержательный анализ ст. 6, 26 Конституции РК показывает приоритетность института частной собственности в конституционном перечне форм собственности. В связи с этим можно упомянуть ряд фактов: а) в конституционном перечне форм собственности частная собственность стоит на первом месте; б) в ст. 6, 26 Конституции РК закрепляются важнейшие принципы рыночной экономики, которые являются необходимой базой для существования и развития частной собственности; в) в п.3 ст. 6 Конституции РК допускается частная собственность на землю и другие природные ресурсы - объекты, которые относятся к национальному достоянию всего общества; г) в гл. 2 Конституции РК право частной собственности представлено как естественное право человека, раскрыто его экономическое и правовое содержание: "Каждый имеет право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности" (п. 4 ст. 26), "Граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество" (п.1 ст. 26); д) закрепляется широкий перечень гарантий обеспечения права частной собственности: право частной собственности охраняется законом (п.2 ст. 26); не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (п. 4 ст. 26); никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (п. 3 ст.26); право наследования гарантируется (п.2 ст. 26).

2. В Конституции РК закреплены основные принципы рыночной экономики.

3. Частная собственность не имеет социального обременения как в ряде современных государств.

4. Отсутствуют какие-либо значительные элементы регулирования экономики с учетом социальной природы государства (планирование, способы распределения национальных богатств и др.).

5. Не установлено ограничение в использовании важнейших объектов собственности, которые традиционно относятся к национальному богатству (земля, полезные ископаемые, уникальные исторические и культурные ценности и др.).

Особое значение для характеристики экономической модели имеет конституционное закрепление идеи социального государства (п.1 ст.1, п.2 ст.6, 27, 28, 29, 30, 31). Статья 1 Конституции РК является потенциальным каналом (мостом) для наполнения конституционных положений либеральной рыночной модели современным социальным содержанием.

Невозможно также оценить социально-правовую природу, значимость и роль конституционных основ экономической системы вне системы ценностей конституционализма, которые нашли отражение в Конституции РК: полновластия народа (ст. 3); демократического правового государства (п. 1 ст. 1); человека, его прав и свобод как высшей ценности (п.1, ст.1); политического и идеологического плюрализма (п.1, ст. 5). При этом следует иметь в виду, что поступательное экономическое развитие, экономический рост в конкретной стране может быть обеспечен при наличии формальной конституционной базы рыночных отношений без необходимой увязки с принципами демократизма, правового государства. Так, экономический рост ряда стран с конституционной рыночной основой был осуществлен в условиях недемократических режимов, авторитарными методами (Турция, Тайвань, Южная Корея, Индонезия и др.).

Таким образом, в Конституции РК закрепляется предметное представление об экономическом устройстве нашего общества с акцентом на политико-правовую разновидность либеральной рыночной экономики. Вместе с тем в Конституции РК в полной мере не был воспринят опыт последних десятилетий конституционного регулирования экономической сферы экономически развитыми странами, который характеризуется расширением государственного регулирования,

социальным обременением частной собственности и закреплением приоритета публичных интересов перед частными по отдельным вопросам экономических отношений.

Конституционные основы либеральной модели экономической системы явились политико-правовой базой радикального переустройства экономических отношений. Они обеспечили демонтаж старой политико-экономической системы и задали направление при создании правового поля современной рыночной экономики: Гражданский, Налоговый, Земельный, Водный, Лесной, Бюджетный кодексы РК, законодательство о хозяйственных товариществах и обществах, о некоммерческих организациях, о банкротстве, о финансовых рынках и рынке ценных бумаг, о банках и банковской деятельности и др.

Но ускоренное внедрение либеральной модели экономической системы сопровождалось "дикими" формами первоначального накопления капитала. К причинам этого процесса следует отнести форсирование рыночных принципов в ущерб общесистемным конституционным ценностям, таким как полновластие народа, в том числе ведущая роль представительного органа в решении важнейших проблем экономического развития, верховенство права и приоритет основных социально-экономических прав граждан. Так, процесс чековой приватизации, залоговых аукционов, льготы и преференции в распределении государственной собственности отдельным физическим и юридическим лицам, а также регионам привел к фантастическому и по времени, и по объему разделению общества на богатых и бедных, "поражению" в социальных правах значительной части населения.

К наиболее значимым негативным моментам внесистемного и радикального внедрения конституционной рыночной модели следует отнести: 1) нелегитимную (или не вполне легитимную) приватизацию; 2) недопустимое снижение доли государственного воздействия на экономические отношения; 3) отсутствие реальной политики по демополизации экономики; 4) коммерциализацию государственных функций, сращивание предпринимательского и чиновнического "сообществ"; 5) чрезмерное социальное расслоение общества, бедность, демографический кризис.

В последнее десятилетие конституционные основы экономической системы наполняются более конкретным политико-правовым содержанием со значительной корректировкой первоначальной модели. Несомненно, что в этом процессе сыграл свою роль "принцип маятника": на начальном этапе политико-экономические преобразования далеко ушли в стихию либерального рынка, возврат "маятника" к упорядочению и стабильности - объективная потребность постреволюционного времени.

Важнейшими итогами этого периода являются: 1) восстановление государственного воздействия на экономические процессы, в том числе преодоление сепаратистских тенденций регионов в сфере экономики, укрепление единого экономического пространства на территории РК; 2) уменьшение зависимости государственной власти от влияния частных интересов, установление "равноудаленности" бизнеса от власти; 3) расширение и уточнение правового поля социально ориентированной рыночной экономики (обновление пенсионного, трудового, банковского, налогового, корпоративного законодательства, законодательства о природных ресурсах); 4) реализация конституционной модели экономических отношений: рыночными инструментами достигнута макроэкономическая стабилизация, заложена основа экономического роста.

Сегодняшний период конституционного регулирования экономических отношений связан с серьезной трансформацией общей конституционной модели традиционных либеральных демократических стандартов. Поиск собственно казахстанской политической модели развития, в том числе конкретных механизмов эффективной экономической системы, отражает объективную потребность сегодняшнего дня - прорыв Казахстана на более высокий уровень экономического развития, инновационный и опережающий современные постиндустриальные страны.

Нельзя не отметить, что выбор модели (ее разновидности) экономической системы, наиболее приемлемой для конкретного государства, является неотъемлемым правом народа. В международной Хартии экономических прав и обязанностей государств 1974 г. закрепляется, что "каждое государство имеет суверенное право выбирать экономическую систему в соответствии с волей своего народа» [4].

Изменение конституционных основ казахстанской экономической модели осуществляется по двум основным направлениям: 1) значительное расширение роли и объема регулятивного воздействия государства в экономике и 2) "социализация" основ экономической системы.

Первое направление отражает объективный мировой процесс расширения государственных начал в экономике. Перед современными национальными государствами стоят сложнейшие задачи: с одной стороны, обеспечить основы демократической рыночной экономической системы (свобода

экономической деятельности, защита конкурентной среды, частной собственности) в условиях расширения социальных обязательств, а с другой - сохранить государственный суверенитет, важнейшим элементом которого является экономический суверенитет. Даже для стран с традиционным образом свободного рынка характерным становится увеличение государственного воздействия на экономику. Так, в реальной конституционной практике "американское государство XXI в. - главный гарант поступательного развития экономики, социальной стабильности и безопасности страны" [5, с. 4-5]. Сегодняшний глобальный финансово-экономический кризис наглядно показывает реальную значимость государственного участия в экономических отношениях. Это участие - основная институциональная гарантия социально-экономического развития и стабильности общества.

Вторым направлением модификации конституционных основ экономической системы является социализация, которая проявляется в повышении политико-правовой ответственности частных собственников; в изменении соотношения частной и публичной форм собственности в сторону определенного приоритета последней; в обосновании и применении в качестве ведущего конституционного принципа идеи социальной справедливости.

Границы социализации постоянно уточняются и расширяются с развитием постиндустриальных государств. Идеи социального государства, обеспечения достойного уровня жизни граждан, нации находят все большее понимание и закрепление в конституционном законодательстве.

Так, в преамбуле Конституции Испании закрепляется стремление способствовать развитию экономики в целях обеспечения достойного уровня жизни; в ст. 1 провозглашается идея социального государства; в ст. 130 закрепляется обязанность органов государственной власти заботиться о модернизации экономики в целях выравнивания уровня жизни испанцев; в ст. 81 Конституции Португальской Республики в качестве первоочередной задачи государства закрепляется содействие экономического благосостояния и качества жизни людей, установление социальной справедливости; в ст. 170 Конституции Республики Бразилия целью экономического порядка закрепляется обеспечение достойного и совместимого с социальной справедливостью существование людей; в ст. 132 Конституции Республики Боливия целью экономической системы провозглашается соответствие принципам социальной справедливости, направленным на обеспечение для всех жителей условий жизни, достойных человека.

Нашему государству с переходной системой ценностей сложно определиться с границами социальных обязательств публичной власти перед населением. На этапе первоначального накопления капитала легче использовать классические либеральные модели для ухода от социальных обязательств образца социалистического периода, поддерживая надежды населения на могущество свободного рынка. Но сегодня в Казахстане чрезмерные рыночные иллюзии рассеялись, наполнение бюджета позволяет государству вспомнить о содержании ст. 6, 26 Конституции. Поэтому усиливается потребность в поиске оптимального баланса свободы предпринимательства, частной инициативы и социальной справедливости, социальных обязательств государства перед человеком.

Основной проблемой сегодняшнего процесса социализации основ экономической системы является разработка, уточнение критериев и границ социальной ответственности власти и бизнеса перед обществом. Важным шагом в данном направлении является установление исходных причин социальной несправедливости и основных мер по снижению социальной напряженности.

Значительное расширение роли государства в экономических отношениях предметно отражается в ряде социально-правовых аспектов: 1) в отношениях конституционного права собственности; 2) в методах и средствах государственного воздействия; 3) в прогнозировании и планировании экономических процессов.

В отношениях конституционного права собственности происходит усиление роли публичной собственности при доминировании частной собственности. Это проявляется в следующем: а) расширение реального объема государственной собственности в экономике. Публичная власть берет под свой контроль наиболее крупные и значимые для экономики акционерные общества посредством контрольных или блокирующих пакетов акций, переводит стратегические, объемные активы государственной собственности в организационно-правовые формы, относящиеся формально к частной собственности (единый хозяйствующий субъект, государственная корпорация). Тем самым государственная власть формально расширяет частный (включая некоммерческий) сектор, но фактически совершает экспансию публичной собственности в эту часть экономики; б) распространение государственной собственности практически на все природные ресурсы страны (леса, воды, недра). в) укрепление статуса различных уровней и объектов публичной собственности.

г) возвращение под государственный контроль основных субъектов хозяйственной деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса. В методах и средствах государственного воздействия (правоприменительный режим) отмечаются следующие моменты: 1) усиление элементов государственного планирования, мотивации и контроля за ключевыми направлениями развития экономики и бизнеса в национальной и мировой хозяйственной деятельности путем выделения субъектов и объектов с особым правовым статусом в гражданском обороте; 2) централизация в государственной собственности или под непосредственным контролем государственной власти важнейших имущественных объектов, таких, как природные ресурсы, и в таких сферах, как энергетика, связь, транспорт, а также основные бюджетные поступления; 3) использование государством прямого административного ресурса или "спорных" способов возврата объектов собственности под свой контроль (доведение до банкротства; неадекватное использование гражданско-правовых институтов; недобросовестная конкуренция, осуществляемая государственными хозяйствующими субъектами; административные барьеры, направленные на вытеснение или поглощение (захват) бизнеса.

В заключение краткого обзора действующей конституционной модели казахстанской экономической системы следует отметить следующее: 1) конституционная модель рыночной экономики в Казахстане стала формой реальных экономических отношений; 2) изначальный акцент в конституционном регулировании на либеральные стандарты рыночной экономики смещается в сторону усиления роли государства и социализации экономического развития, в том числе преодоления социальной конфронтации в обществе, современных методов стратегического планирования и управления; 3) расширение роли государства в экономике зачастую сопровождается сращиванием политической власти с экономической. На более раннем этапе этот процесс выглядел как давление финансово-промышленных олигархов на государственную власть. Сегодня этот процесс приобретает новые формы - государственная власть выстраивает и определяет судьбу бизнеса; 4) низкий уровень защищенности конституционных прав собственности, как в частной, так и в публичной сферах; 5) коррупция как "естественная" составляющая процесса государственного управления экономикой; 6) режим правоприменения конституционной модели рыночной экономики нередко выходит за рамки конституционных принципов демократизма, правового государства, приоритета основных прав и свобод человека и гражданина.

#### **Список использованной литературы:**

1. Конституции государств Европы. / Под ред. Л.А. Окунькова. - М.: Норма, - 2001. – Т.1, - 824 с.
2. Мау В.А. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. М., 1999. С. 35-69; Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М., 2006. С. 29-41; Белоусов А.Р. О роли государства в экономике // В сб.: Модернизация экономики и государство: В 3 кн. Т. 1. М., 2007. С. 122-126.
3. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. с изменениями и дополнениями от 21 мая 2007 г. - Алматы: Жеті Жарғы, - 2007.
4. Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г. // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи ООН. 29 сессия. Резолюция 3281 (XXIX).
5. Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика. М., 2007. С. 4-5.