УДК 342.417

ФОРМИРОВАНИЕ НОВЫХ ПРИНЦИПОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ТРАНСФОРМАЦИИ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ В ПЕРИОД НАЧАЛА 90-Х ГГ. XX В.

Салий Людмила Михайловна ведущий юрисконсульт Публичного акционерного общества «Межрегиональная распределительная сетевая компания Юга» (344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, 49) E-mail: saliylm@re.mrsk-yuga.ru.

Аннотация

Статья посвящена исследованию становления основ конституционного строя Российской Федерации как суверенного государства. В публикации анализируется формирование нормативно-правовой базы радикальной экономической реформы и её значение для закрепления основ конституционного строя в Конституции РФ 1993 г.: единства государственной власти, разделения властей, приоритета федеральных законов, разграничения компетенции государственных органов, рыночной экономики, свободы экономической деятельности, равноправия всех форм собственности и др. Автор делает вывод о взаимном влиянии двух процессов: формирования правовой базы экономической реформы и становления основ конституционного строя Российской Федерации.

Ключевые слова: *конституционный строй, суверенитет, экономическая реформа, федеративное устройство, конституционная экономика, конкуренция, собственность.*

Процесс возрождения Российского государства как «геополитической реальности» сопровождался в недавней его истории острыми противоречиями в политической сфере, культурным и экономическим кризисом, трагедиями для многих российских семей. В предшествующий ему исторический период развития российской государственности, называемый «перестройкой» ярко проявили себя конституционно-правовые проблемы осуществления экономических преобразований.

Практика переходного периода в политической и экономической сферах показала, что большинство трудностей были обусловлены непроработанностью и слабостью основ советского конституционного строя, декларирующего «ограниченный» суверенитет союзных республик и скрепляемого лишь идеологическим фундаментом [1]. На примере распада СССР можно проиллюстрировать значимость выработки эффективных принципов единой экономической политики для обеспечения действия такого важнейшего принципа конституционного строя, условия сохранения государственного суверенитета, как единство государственной власти. После выборов 1990 г. верховные советы республик в составе СССР, реализуя законодательные полномочия, принимали программы экономических и политических реформ, хозяйственные и институциональные преобразования которых носили разрозненный характер, не учитывали интересы страны в целом. В результате, произошло ослабление «территориального единства и целостности страны» [2. С. 30 – 32].

Обширность территории Российской Федерации предопределяет широкий спектр национальных и географических особенностей, которые отражаются на принятии политических и экономических решений. Закрепление в Конституции РФ [3] гарантий федеративного устройства Российской Федерации имело решающее значение для реализации демократических реформ, в том числе в хозяйственной сфере.

К этому времени в России начинает формироваться «…новое научное направление, относящееся к общему учению о государстве – конституционная экономика. Юристы и экономисты пробуют объединить свои усилия для выяснения, как конституционное право может влиять на принятие важнейших (стратегических) экономических решений, составляющих суть экономической политики государства» [4. С. 3 – 4], и как экономическая политика влияет на обеспечение незыблемости принципа территориальной целостности государства.

В науке установлено, что основы конституционного строя обуславливают разнообразные связи в обществе, в том числе деятельность органов государственной власти по разработке экономических программ.

Вместе с тем при анализе нормативно-правовых актов, принятых в России в 1990 – 1993 гг., прослеживается обратная зависимость: влияние радикальной реформы экономической системы Российской Федерации на процесс формирования основ конституционного строя.

Так, в законе РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» [5] был закреплен принцип действия в пространстве нормативно-правовых актов РСФСР и входящих в её состав республик: конституции и законы обязательны для исполнения на территории публично-правового образования, в котором они приняты; установлен приоритет законов федерации на случай противоречия им законов республики. Кроме того, закреплялся принцип недопустимости вмешательства президиумов Советов народных депутатов в оперативную деятельность исполнительных комитетов.

Для реализации суверенных прав республики необходима была материальная база. В целях создания экономических гарантий самостоятельности России на этапе превращения её в полноценный субъект международных отношений принят Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» [6]. Расположенные на территории РСФСР природные и сырьевые ресурсы, художественные и культурные ценности, а также некоторые другие объекты провозглашены национальным богатством народов России. Объекты государственной собственности, которые находятся на территории РСФСР, объявлены собственностью республики. Россия заявила о своем праве на долю в алмазном, валютном фондах и золотом запасе СССР, с учетом интересов других союзных республик. Закон определил приоритет республиканского законодательства над союзным в процессе приватизации государственных предприятий. Кроме того, он ввел обязательное согласование с РСФСР внешнеэкономических сделок, заключаемых в отношении объектов, объявленных республиканскими.

Необходимость стабилизации экономического положения и реализации мероприятий, направленных на переход к рыночным отношениям, вызвали потребность в принятии закона РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях переходного периода к рыночным отношениям» [7]. Законом намечалось преодоление неясности разграничения компетенции органов законодательной и исполнительной власти путем конкретизации полномочий местных Советов народных депутатов и их исполнительных органов в процессе осуществления экономической реформы.

Провозглашение государственного суверенитета РСФСР и курс на преобразование экономического строя России предопределили реформирование отношений собственности. Экономические интересы Российской Федерации объявлены ориентиром, которому должны соответствовать все действия и решения государственных органов.

Одним из важнейших этапов преобразования экономических отношений в Россия являлась земельная реформа. Законом РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» [8] на территории республики отменена монополия государства на землю, введены две основные формы собственности на землю: государственная и частная, а последняя – в виде индивидуальной и

коллективно-долевой собственности граждан. Немаловажное значение для развития конституционного принципа свободы экономической деятельности имело введение возможности предоставления гражданам в частную собственность земли не только для личного использования (садоводства, животноводства, строительства жилого дома и т.п.), но и для индивидуальной предпринимательской деятельности. Существенным моментом стало закрепление права граждан на распоряжение земельными участками, произведенной продукцией и доходами от её реализации, а также запрет на вмешательство государственных органов в хозяйственную деятельность собственников и владельцев земли.

В целях создания эффективной, социально ориентированной рыночной экономики была объявлена приватизация государственных и муниципальных предприятий. Основу законодательства о приватизации составили законы РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» [9], от 25 декабря 1990 г. № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» [10], от 3 июля 1991 г. № 1531-I «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» [11].

Законом «О собственности в РСФСР» провозглашен принцип равноправия всех форм собственности: частной, государственной, муниципальной, общественных объединений, закреплено право собственника на свободное распоряжение принадлежащим ему имуществом и доходами от его использования. В законе также приветствовалось приумножение собственности граждан за счет распоряжения своими способностями к труду, предпринимательской деятельности, ведения собственного хозяйства, доходов от средств, вложенных в ценные бумаги.

Закон «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» определил порядок преобразования государственной и муниципальной собственности в частную, в целях ликвидации государственной монополии на управление народным хозяйством.

Первые нормы нового законодательства России, направленного на либерализацию экономики и защиту конкуренции, появились в законе РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [12].

При плановой экономике монопольными, по сути, были все отрасли народного хозяйства, в связи с чем естественная монополия как объект правового регулирования не выделялась. Либерализация рынка вызвала необходимость определить сферы, на которые должно распространяться государственное регулирование. Однако на законодательном уровне такой важный аспект при переходе к конкурентной экономике, как конкретизация регулируемых государством секторов, определен не был.

При реализации радикальной экономической реформы происходило осложнение экономической ситуации. Причиной этому, по мнению Ж. И. Овсепян, являлась «неустойчивость государственной организации в России, созданной в результате конституционных реформ 1989 – 1992 гг.», к предпосылкам которой относятся:

1) соединение (единство) власти в РСФСР на основе приоритета законодательных (представительных) органов;

2) неэффективность организации законодательной власти (двухэтажность парламента);

3) недостаточность конструкции президентской власти [13. С. 257, 261].

После принятия V Съездом народных депутатов РСФСР постановления от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» [14] Президент России получил особые, чрезвычайные полномочия на срок до 1 декабря 1992 г. в сфере правового регулирования экономической реформы. Он был уполномочен до принятия закона РСФСР «О Совете Министров РСФСР» самостоятельно решать вопросы реорганизации структуры высших органов исполнительной власти. Это полномочие реализовано Президентом РСФСР в указе от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР

в условиях экономической реформы» [15]. Указом сформирован состав Совета Министров – Правительства РСФСР, должность председателя правительства не была предусмотрена, Кабинет реформ возглавил сам Президент РСФСР.

Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» [16] акты, принятые в обеспечение экономической реформы в РСФСР, направленной на переход к рыночной экономике, объявлены приоритетными.

Представители конституционной экономики считают, что формирование таких важнейших экономических решений, как «принятие бюджета, выбор способов выхода из экономического кризиса, переход на прогрессивную систему налогообложения…» должно основываться на конституционных нормах и принципах [17. С. 4]. Поскольку любые решения органов государственной власти должны быть обусловлены рамками конституционных норм, то для предоставления им особых полномочий, например, в период кризиса, конституцией должны быть предусмотрены специальные основания. Если таких предпосылок в конституции нет, требуется внесение в неё поправок, до принятия которых орган государства не вправе брать на себя полномочия по введению чрезвычайных мер.

Несмотря на широкие возможности по осуществлению социально-экономической политики, предоставленные Президенту РСФСР, работа правительства под его руководством оценена Съездом народных депутатов как неудовлетворительная.

В. А. Мау выделяет такие препятствия «к осуществлению экономической власти, предоставленной российскому правительству», по состоянию на конец 1991 г., как:

1) «…сохранение формального союзного руководства, уже не способного проводить осмысленную экономическую политику, но вполне способного принимать решения, дестабилизирующие ситуацию в России»;

2) «…неопределенность взаимоотношений с другими республиками, экономические решения которых… отражались на результативности курса российского правительства»;

3) отсутствие «ясного разграничения полномочий законодательной и исполнительной властей» [2. С. 28, 43 – 45, 55 – 57].

Перечисленные факторы, приведшие в совокупности с иными причинами к экономическому кризису и усугублению конфликтов политических сил, свидетельствуют о пробелах в конституционно-правовом регулировании рассматриваемого периода.

Острая борьба между законодательной и исполнительной властью развернулась в конце 1991 г. по вопросу подконтрольности антимонопольного органа, занимающего одну из ведущих позиций среди государственных органов при определении и проведении экономической политики в стране.

5 апреля 1991 г. в соответствии с законом РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» в составе Света Министров РФ образован Государственный комитет Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

Однако законом РФ «О внесении изменений и дополнений в статью 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», принятым 22 ноября 1991 г., антимонопольный орган переподчинен Верховному Совету РФ, в нарушение принципа разделения властей и разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления России, а также постановления Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы».

Президент РФ указами от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» [18] и от 12 декабря 1991 г. № 269 «О едином экономиче-

ском пространстве РСФСР» [19] определил место Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, как одного из центральных органов государственного управления, и возложил на Правительство РФ непосредственное руководство антимонопольным органом.

Закон о поправках к закону РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» дважды возвращался Президентом РФ Верховному Совету РФ в неподписанном виде. Тем самым Президент РФ нарушил установленную Конституцией РФ процедуру принятия и подписания законов: его обязанность подписать закон после повторного рассмотрения и принятия законодательным органом.

В марте 1992 г. во исполнение положений неподписанного и необнародованного, а следовательно, не получившего юридическую силу, закона Президиум Верховного совета РФ назначил исполняющего обязанности председателя Антимонопольного комитета, в нарушение установленного Конституцией РФ порядка его назначения Президентом РФ.

Президент РФ обратился в Конституционный суд РФ с ходатайством о проверке конституционности закона, принятого Верховным Советом РФ 22 ноября 1991 г.

Приведенные выше нарушения были отражены в Постановлении Конституционного Суда РФ от 20 мая 1992 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Закона РФ от 22 ноября 1991 г. «О внесении изменений и дополнения в статью 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» [20] и стали основанием для признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции РФ.

Между тем, судья Конституционного суда Н. В. Витрук высказал особое мнение по данному делу. Он указал, что Верховный Совет РФ определяется Конституцией РФ как постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти. Созданный им Антимонопольный комитет подразумевался в качестве контрольного органа при Верховном Совете РФ, а следовательно, был создан Верховным Советом РФ правомерно. Кроме того, обращалось внимание, что постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» не означало «лишения Верховного Совета Российской Федерации права создания и реорганизации тех или иных видов государственных органов», не предоставляло «Президенту РФ исключительных полномочий по данному вопросу».

Полагаем, что данные разногласия стали результатом не проработанности конституционных норм, определяющих статус и распределение полномочий между высшими органами государственной власти, что актуально учитывать в государствоведческой практике, основанной на принципе «разделения властей», в интересах обеспечения принципа единства государственной власти как неотъемлемой части содержания принципа государственного суверенитета

Несмотря на наличие в переходный период 1989 – 1993 гг. противоречий между исполнительной и законодательной властью России по вопросам государственного устройства и направлений экономической политики, а также на указанные выше трудности «переходного периода», система правового регулирования, сформированная принятыми в период проведения экономической реформы законами, повлияла на формирование основ конституционного строя России, закрепленных впоследствии в Конституции РФ 1993 г.

На основе переданных Президенту чрезвычайных полномочий был принят ряд нормативно-правовых актов, заложивших основу современного экономического строя России, а также касающихся формирования принципов федерализма и разделения властей в системе устройства российской государственной власти, получивших свое завершенное юридическое закрепление в Конституции России 1993 г.

Литература

1. Комментарий к Конституции РФ / Под ред. В.Д. Зорькина // Информационная система КонсультантПлюс. – М.: Норма: Инфра-М, 2011.
2. *Мау В.А*. Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985–1994 гг. – М.: Дело Лтд, 1995.
3. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. // Российская газета от 25 декабря 1993 г. № 237, с изменениями и дополнениями.
4. Конституционная экономика / Ответственный редактор Г.А. Гаджиев. – М.: Юстицинформ, 2010.
5. Закон РСФСР от 10 октября 1990 г. № 228-1 «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 11 октября 1990 г., № 19, ст. 197.
6. Закон РСФСР от 31 октября 1990 г. № 293-1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 1 ноября 1990 г., № 22, ст. 260.
7. Закон РСФСР от 21 ноября 1990 г. № 343-1 «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях переходного периода к рыночным отношениям» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 29 ноября 1990 г., № 26, ст. 322.
8. Закон РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 29 ноября 1990 г., № 26, ст. 327.
9. Закон РСФСР от 24 декабря 1990 г. № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР от 27 декабря 1990 г., № 30, ст. 416.
10. Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-I «О предприятиях и предпринимательской деятельности» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР от 27 декабря 1990 г., № 30, ст. 418.
11. Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. № 1531-I «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г., № 27, ст. 927.
12. Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Российская газета, 1991 г., № 89.
13. *Овсепян Ж.И*. Лекции о конституциях России. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2016.
14. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1830-1 «Об организации исполнительной власти в период радикальной экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 31 октября 1991 г. № 44, ст. 1455.
15. Указ Президента РСФСР от 6 ноября 1991 г. № 172 «Об организации работы Правительства РСФСР в условиях экономической реформы» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 7 ноября 1991 г. № 45, ст. 1538.
16. Постановление Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991 г. № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР от 31 октября 1991 г. № 44, ст. 1456.
17. Очерки конституционной экономики. 23 октября 2009 года / Отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2009.
18. Указ Президента РФ от 28 ноября 1991 г. № 242 «О реорганизации центральных органов государственного управления РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 28 ноября 1991 г., № 48, ст. 1696.
19. Указ Президента РФ от 12 декабря 1991 г. № 269 «О едином экономическом пространстве РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 г., № 51, ст. 1830.
20. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 мая 1992 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Закона РФ от 22 ноября 1991 г. «О внесении изменений и дополнения в статью 3 Закона РСФСР «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» // Собрание законодательства РФ от 9 июля 1992 г., № 27, ст. 1571.

***Saliy Lyudmila Mikhajlovna**, leading internal lawyer, Public Joint Stock Company «Interregional Distribution Grid Company of the South» (344002, Rostov-on-Don, Bolshaya Sadovaya Str., 49)*
E-mail: saliylm@re.mrsk-yuga.ru.

FORMATION OF THE NEW ECONOMIC POLICY PRINCIPLES AS THE TRANSFORMATION PREREQUISITE OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL SYSTEM BASES IN THE BEGINNING OF THE 90-TH OF THE XX CENTURY

Abstract

The article is devoted to the constitutional system principles growth in the Russian Federation as sovereign state. The publication analyses the normative-legal basis of a radical economic reform and its value for fixing of the constitutional system bases in the Constitution of the Russian Federation 1993, such as government unities, authorities division, federal laws priority, differentiations of government bodies competence, market economy, economic activity freedom, equality of all forms of ownership, etc. The author comes to a conclusion about interference of two processes: formation of legal base of an economic reform and foundation of the constitutional system bases in the Russian Federation.
***Keywords:** constitutional system, sovereignty, economic reform, federal device, constitutional economy, competition, property.*

УДК 342.92

МИГРАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Казарян Кристинэ Васаковна кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, Ростовский филиал ФГБОУ ВПО «Российский государственный университет»
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, пр. Ленина, 66)
E-mail: kri-kazaryan@yandex.ru.

Аннотация

В статье рассматриваются актуальные проблемы становления миграционной системы России. Дана характеристика миграционной системы на основе анализа миграционного законодательства. Автором предложены решения некоторых проблем правового регулирования миграционной системы.

***Ключевые слова:** миграция, миграционная система, иностранный гражданин, мигрант, миграционное право.*

Значимость для современной правовой политики обозначенной проблемы состоит в наличии ряда нерешенных проблем в миграционной сфере в свете экономических, политических, социальных преобразований в стране. В условиях, когда прирост населения обеспечивается за счет мигрантов, формирование совершенной и эффективной миграционной системы является важнейшей задачей государства.