

КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ ҚҰҚЫҚ ПЕН ҚАРЖЫ ҚҰҚЫҒЫ / КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО / CONSTITUTIONAL LAW AND FINANCIAL LAW

УДК 343.73

ШАУКЕНОВ Али Темрленұлы

Заң ғылымдарының кандидаты, философия докторы, Каспий университетінің қауымдастырылған профессоры, «AXeDan Group» ЖШС заңгерлік компаниясының бас-қарушы серіктесі

КОНСТИТУЦИЯЛЫҚ-СОТТЫҚ ӨЛШЕМДЕГІ ҚАРЖЫЛЫҚ-ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аннотация. Мақалада конституциялық-соттық өлшем контекстінде қаржылық-құқықтық реттеудің кейбір мәселелері көтеріліп, Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының қаржылық-құқықтық сипаттағы шешімдері, атап айтқанда, ЕАЭО, «Заңсыз алынған активтерді мемлекетке қайтару туралы» Қазақстан Республикасының Заңының шеңберінде экономикалық егемендік мәселелеріне назар аударылады. Активтерді экономикалық айналымға тартуда орын туындаған проблемалар, сондай-ақ активтерді заңсыз иемдену мен алып қоюға ықпал еткен себептер мен жағдайларды жою үшін байыпты зерделеу қажеттілігі көрсетілген. Экономиканы дамытуға бағытталған шараларды қабылдауда кешенді тәсілдің қажеттілігі атап өтіліп, елдің экономикалық қауіпсіздігіне төнетін кейбір тәуекелдер сипатталып, қалыптасқан жағдайдың себептері тұжырымдалып, қаржылық-құқықтық реттеуді жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірленді.

Түйін сөздер: Конституция, Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының шешімдері, қаржылық-құқықтық мәселелер, халықаралық сауда, санкциялар, активтер, квазимемлекеттік сектор, қаржылық реттеу.

ШАУКЕНОВ Али Темрленович

Кандидат юридических наук, доктор философии, ассоциированный профессор Каспийского университета, управляющий партнер ТОО «Юридическая компания «AXeDan Group»

ВОПРОСЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КОНСТИТУЦИОННО-СУДЕБНОМ ИЗМЕРЕНИИ

Аннотация. В статье подняты некоторые вопросы финансово-правового регулирования в контексте конституционно-судебного измерения, отмечены постановления Конституционного Суда РК финансово-правового характера, в частности затронуты проблемы экономического суверенитета в рамках ЕАЭС, Закона РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов». Указаны имеющиеся проблемы при вовлечении активов в экономический оборот, а также необходимость серьезной проработки устранения причин

и условий, способствовавших незаконному приобретению и выводу активов. Отмечается необходимость комплексного подхода в принятии мер, направленных на экономическое развитие, а также описаны некоторые риски экономической безопасности страны, причины текущего положения и сформулированы предложения по улучшению финансово-правового регулирования.

Ключевые слова: Конституция, постановления Конституционного Суда РК, финансово-правовые вопросы, международная торговля, санкции, активы, квазигосударственный сектор, финансовое регулирование.

SHAUKENOV Ali

Candidate of Legal Sciences, Doctor of Philosophy, Associate Professor of the Caspian University, Managing Partner of Legal Company AXeDan Group LLP

ISSUES OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION IN THE CONSTITUTIONAL AND JUDICIAL DIMENSION

Abstract. *The article raises some issues of financial and legal regulation in the context of the constitutional and judicial dimension, notes the decisions of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan of a financial and legal nature, in particular, the problems of economic sovereignty within the EAEU, the Law of the Republic of Kazakhstan “On the return of illegally acquired assets to the state” are touched upon. The existing problems in involving assets in economic circulation are indicated, as well as the need for serious study to eliminate the causes and conditions that contributed to the illegal acquisition and withdrawal of assets. The need for an integrated approach in taking measures aimed at economic development is noted, and some risks to the country’s economic security are described, the reasons for the current situation are formulated, and proposals are formulated to improve financial and legal regulation.*

Keywords: *Constitution, decisions of the Constitutional Court of the Republic of Kazakhstan, financial and legal issues, international trade, sanctions, assets, quasi-public sector, financial regulation.*

Финансы и финансовые отношения представляют собой сложные, комплексные экономико-правовые категории, исследование которых должно осуществляться в тесном взаимодействии экономической и юридической наук. С точки зрения структурных компонентов формационной (общественной) реальности, система экономических связей является ключевой, определяющей, а право – надстройкой. При этом их взаимовлияние в реальном общественном организме может быть различным.

Финансовая деятельность государства выражается, как известно, в формировании, распределении и организации ис-

пользования государственных денежных фондов.

Финансовые отношения имеют правовую форму, существуют только в виде финансовых правоотношений. Финансовые правоотношения, например, бюджетные, налоговые, денежного обращения и иные имеют существенное значение, закреплены в основных законах многих стран мира. Так, ст.120 Конституции РК 1993 г. закрепляла проведение на территории РК единой бюджетно-финансовой, налоговой, денежно-кредитной, валютной и ценовой политики.

Отсюда различные концепции, исследующие финансовые категории во взаи-

мосвязи с правовыми институтами, в том числе через призму конституционно-судебного измерения. Такая потребность обусловлена практикой. Практика, в том числе политическая и правоприменительная, является, как известно, не только основой функционирования и развития познания, но также является критерием ее объективности. Так, практическая деятельность конституционных судов отражает закономерности общественного развития, преобразует политико-правовой ландшафт, влияет на соотношение сил в стране. Например, Постановление Конституционного Суда РК от 06.03.1995 г. о признании Верховного совета РК XIII созыва нелегитимным в виду нарушений законодательства о выборах существенно повлияло на дальнейшее развитие Казахстана.

Серьезное значение финансово-правовых вопросов выявилось в деятельности Конституционного Суда РК в 1992 – 1993 годах. Так, в пяти постановлениях Конституционного Суда РК были затронуты вопросы финансово-правового регулирования, в частности республиканского бюджета, налога на добавленную стоимость, обеспечения республики наличными деньгами и др.

В настоящее время часть решений Конституционного Суда РК также затрагивают вопросы финансового права. Так, например, НП КС РК №3 от 22.02.23 г. касается последствий введенных обязательных платежей доступа к правосудию; вопрос экономического суверенитета в рамках ЕАЭС затрагивается дополнительным НП КС РК №17 от 22.05.23 г. Особое значение имеет НП КС РК №20 от 11.07.23 г., касающееся Закона РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов». В свете глобальных геополитических столкновений некоторые из них имеют особое значение.

Кризисные явления мировой экономики приводят к все более жестким столкновениям интересов как между экономиками ведущих стран мира, например, обострившаяся в 2018 г. торговая война Китая и США, так и между экономиками, выражаясь языком мир-системного анализа, периферий.

В этой ситуации неравенства, как отмечает И. Валлерстайн, для группы с низким статусом есть два пути, чтобы изменить свое положение. «Первый – попытка реструктурировать систему так, чтобы все обладатели равным статусом, второй – приобрести более высокий статус в иерархии неравного распределения» [1, с. 113].

Первый процесс сейчас в мире активно реализуется.

В вопросе обретения статуса ключевое значение имеет умение отстаивать и продвигать свои интересы, обеспечить экономическую безопасность. Грамотная международная торговая политика вкупе с иными инструментами, как показывает история XX века, например, процессы становления СССР, Китая, Сингапура, дают возможности стабильного формирования государственных денежных фондов, наращивание производственной базы, поэтапной индустриализации и перехода на иной уровень экономического развития.

Несмотря на текущие геополитические шоки, отмечает вице-министр торговли и интеграции РК Жанель Кушукова, Казахстан продолжает наращивать торговлю как с государствами-членами ЕАЭС, так и с третьими странами» [2]. Следует отметить, что по данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам РК, в общем объеме внешнеторгового оборота Казахстана со странами ЕАЭС в 2023 г. Россия занимает более 90 % [3].

Торговые операции, благодаря между-

народной межбанковской системе, можно отследить и проанализировать, следовательно, любое государство может столкнуться с санкциями.

Так, например, США за реализацию в Россию электронного оборудования и комплектующих включили в санкционный список компании из Кыргызстана [4].

29 августа 2023 г. Министерство торговли и интеграции РК уведомило о начале антидемпингового расследования Европейской комиссией по поставкам в ЕС древесины из Казахстана и Турции, вероятно, имеющей российское происхождение. Казахстанским производителям рекомендуется активно сотрудничать и представлять запрашиваемую информацию в Европейскую комиссию [5].

В таких условиях представляется не случайным, что Министерство торговли и интеграции РК стало субъектом обращения в Конституционный Суд РК по вопросу специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер ЕАЭС. Вынесенное Конституционным Судом РК решение применительно к порядку исполнения решений международных организаций, их органов, учитывая возможные последствия для экономической безопасности, необходимости их защиты, приобретает важнейшее значение.

Помимо санкционных аспектов, следует заметить, что контроль в сфере денежного обращения позволяет также проследить источники происхождения денежных средств, полноту и своевременность выполнения фискальных обязательств перед государством, целевой характер использования государственных средств и т.д.

В этой связи принятие Закона РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов» от 12 июля 2023 г. № 21-VIII обусловлено социальной необходимостью, должно разрешить проблемы

перераспределения финансов, доверия к власти, социальной справедливости и т.д.

В действующей редакции закон о возврате активов не сможет реализовать все указанные в п.1 ст.5 цели.

Например, как показывает практика, вовлечение активов в экономический оборот сопряжено с серьезными сложностями. Так, два ключевых направления АО «Фонд проблемных кредитов» – (1) оздоровление банковского сектора и (2) вовлечение в экономический оборот выкупленных активов.

С 2017 г. из Национального фонда РК в АО «Фонд проблемных кредитов» на указанные направления выделяются серьезные деньги. Однако в виду высокой стоимости активов возникают сложности вовлечения их в экономический оборот.

Требует также серьезной проработки устранение причин и условий, способствовавших незаконному приобретению и выводу активов. К сожалению, ни разработчиками, ни экспертами – этой цели не уделено должного внимания, но, надеемся, что практика внесет необходимые коррективы.

Экономическое развитие на благо всего народа требует комплексного подхода.

Во-первых, следует серьезно проработать финансовое планирование.

Как отмечает Е.В. Кудряшова, «в XXI веке человечество столкнулось с парадоксом планирования: при усугубляющейся тенденции к недостоверности прогнозов и планов востребованность даже минимально корректных планов только растет» [6, с. 9]. Научный подход в формировании планов, их реалистичность, четкое и последовательное исполнение дало возможность ряду стран перейти из третьего мира в первый.

Во-вторых, требуется более жесткий подход в реализации бюджетного конт-

роля за расходом государственных средств, в том числе посредством государственного закупа.

В-третьих, в Казахстане системные проблемы в квазигосударственном секторе. О необходимости принятия кардинальных мер по его реформированию неоднократно говорил Глава государства Касым-Жомарт Токаев.

В Концепции развития государственного управления в РК до 2030 г. (утверждена Указом Президента РК от 26.02.21 г. №522) отмечается, что наблюдаются низкая эффективность квазигосударственного сектора, его зависимость от государственного бюджета, слабое корпоративное управление, отсутствие стратегической взаимоувязки деятельности юридических лиц с участием государства с общестрановыми целями.

В Аналитическом докладе по реформированию квазигосударственного сектора в РК (утвержден Постановлением Правительства РК от 06.09.22 г. №654) также сделан анализ недостатков сектора, принят план мероприятий, выделены ключевые направления по реформированию.

Однако следует заметить, что сам доклад и предлагаемые меры не вскрывают всей глубины накопившихся проблем.

Так, например, высокая доля квазигосударственного сектора в экономике страны сама по себе не является проблемой. Например, темпы роста централизованной советской экономики в период с 1929 по 1955 годы (за исключением периода Великой отечественной войны) составляли в среднем 13 % [7, с. 23]. На тот период это самые высокие показатели в мире. Государственная система экономики страны была подчинена жесткой организации стратегического планирования, направленного на опережающее развитие. В результате огромная терри-

тория Казахстана, как пишет в своих мемуарах Д.А. Кунаев, за три десятилетия была превращена в край высокоразвитой промышленности, сельского хозяйства и культуры [8, с. 182].

Ключевое значение государства в развитии экономики понимают и в капиталистических странах с рыночной экономикой. Так, например, в этом плане интересной представляется исследование профессора экономики Марианы Маццукато «Предпринимательское государство. Развеем мифы о государстве и частном секторе» [9].

Собственником субъектов квазигосударственного сектора является, как правило, единственный акционер (учредитель) в лице определенного государственного ведомства, которое определяет стратегию развития, кадровую политику, иные вопросы подведомственных организаций. Поэтому такие проблемы как низкие финансовые результаты и слабое корпоративное управление являются следствием работы этих ведомств. Не всегда министерства и ведомства, как показывает практика, проявляют должную заинтересованность в стабильном финансовом положении своих подведомственных предприятий.

Не очевидным является довод, что убыточность значительной части организаций квазигосударственного сектора обусловлена тем, что они по своей функции существуют не для извлечения дохода, являются некоммерческими, а ориентированы на социальную сферу, либо связаны с общественным обслуживанием. Безусловно, имеются организации ориентированные на социальную сферу и требующие постоянного субсидирования, но сферы креативной индустрии, здравоохранения, образования могут вносить, как показывает зарубежный опыт, существен-

ный вклад в экономику стран и при этом выполнять социальную функцию.

В-четвертых, следует ужесточить меры за коррупционные правонарушения.

Таким образом, для действенного функционирования Закона РК «О возврате государству незаконно приобретенных активов» необходим не только существенный пласт дополнений в законодательство, но потребуются создание эффективных механизмов и институтов, в том числе по противодействию коррупции.

Наряду с указанными финансово-правовыми вопросами существуют иные проблемы, которые могут стать предметом обращения в Конституционный Суд РК. Финансовые правоотношения являются лакмусом для понимания многих процессов в стране.

Например, неудовлетворительным является распределение и организация использования денежных фондов государства в сфере пенсионного обеспечения, культуры и других отраслях.

Так, за счет обязательных и добровольных взносов формируется АО «Единый Накопительный Пенсионный Фонд», инвестиционная деятельность которого вызвала множество нареканий. Предоставленная возможность снять со счетов в АО «Единый Накопительный Пенсионный Фонд» излишки является наглядным показателем уровня доверия граждан, их текущее социально-экономическое положение. Так, за весь 2022 год казахстанцы сняли 896,3 млрд. тенге, а в период с февраля 2021 г. по февраль 2023 г. – 3,5 трлн. тенге [10].

В 2019 г. в целях проведения конкурсов проектов и распределения бюджетных средств на производство кино создан НАО «Государственный центр поддержки национального кино», которое является, согласно Закону РК от 3.01.19 г. № 212-VI «О

кинематографии», финансовым оператором. Но за столь короткий срок существования уже два раза результаты питчингов отменялись, у кинематографистов имеется множество нареканий к работе Центра поддержки кино.

Финансово-правовое регулирование не ограничивается отношениями распределения и организации использования денежных фондов, но также его предметом является денежное и валютное обращение.

22 августа 2023 г. информационное агентство «Bloomberg» сообщило, что падение казахстанского тенге стало крупнейшим в мире, после падения аргентинского песо [11].

25 августа 2023 г. на брифинге глава Национального Банка РК г-н Г. Пирматов на вопрос о падении тенге замечает, что «курс тенге – он плавающий. Нацбанк не ставит перед собой какие-то цели, какие-то уровни. Он формируется участниками рынка на базе спроса и предложения и их ожиданий» [12]. При том, что согласно ст.2 Закона РК от 30.03.95 г. «О Национальном Банке Республики Казахстан», Национальный Банк РК является государственным органом, обеспечивающим разработку и проведение денежно-кредитной политики государства, функционирование платежных систем, осуществляющим валютное регулирование и валютный контроль, содействующим обеспечению стабильности финансовой системы и т.д.

Принимая во внимание векторы, которые определены Президентом РК, необходимо поэтапно формировать новые модели финансово-экономического развития, создавать соответствующую реальным правовую форму и институты опережающего экономического развития.

Сегодня имеется конфликт интересов, который может усугубить ситуацию.

Например, в Послании народу Казах-

стана от 1 сентября 2022 г., Касым-Жомарт Токаев отметил, что серьезной проблемой для отечественного бизнеса остается нехватка кредитных ресурсов. Недофинансирование малого и среднего бизнеса в Казахстане составляет около 42 миллиардов долларов. При этом в банках накоплена многотриллионная ликвидность, которая фактически не работает на экономику.

Мир функционирует в рамках либерального проекта, в фарватере концепций Бреттон-Вудской валютно-финансовой системы, с обязательными рекомендациями международных финансовых институтов, которые не заинтересованы в стабильном и доступном кредитовании реального сектора.

В рамках этой либеральной системы возврат незаконно приобретенных активов, как показывают факты, представляется крайне проблематичным. Так, до сих пор существенная часть вывезенных, например, А. Пиночетом, С. Хусейном, М. Каддафи, Х. Мубараком и многими другими бывшими главами государств активов не возвращена.

Необходимо разрабатывать более эффективные модели экономического развития, взвешенно вводить новшества финансово-правового характера в Конституцию РК, искать оригинальные пути следования в будущее, но уже за горизонтом либерального финансово-экономического проекта.

Список использованных источников

1. Валлерстайн И. Исторический капитализм. Капиталистическая цивилизация. [Текст] – М.: Товарищество научных изданий КМК, 2008. 176 с.
2. Жанель Кушукова: Барьеры в ЕАЭС как лакмусовая бумажка // <https://kapital.kz/economic/113350/zhanel-kushukova-bar-yery-v-yeaes-kak-lakmusovaya-bumazhka.html> <https://kapital.kz/economic/113350/zhanel-kushukova-bar-yery-v-yeaes-kak-lakmusovaya-bumazhka.html> (дата обращения: 26.08.2023 г.).
3. Товарооборот Казахстана со странами ЕАЭС увеличился на 11,6% // <https://stat.gov.kz/ru/news/tovarooborot-kazakhstan-so-stranami-eaes-velichilsya-na-11-6/> (дата обращения: 25.08.2023 г.).
4. Russia's Use of Kyrgyz Republic-based Entities to Acquire Dual-Use Technology // <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1636> (дата обращения: 25.08.2023 г.).
5. Расследование против Казахстана из-за возможного нарушения антироссийских санкций прокомментировали в МТИ // https://news.mail.ru/politics/57599763/?frommail=1&utm_partner_id=432 (дата обращения: 29.08.2023 г.).
6. Кудряшова Е.В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов: монография. [Текст] – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 304 с.
7. Галушка А.С., Ниязметов А.К., Окулов М.О. Кристалл роста к русскому экономическому чуду. [Текст] – М., 2022. 328 с.
8. Кунаев Д. От Сталина до Горбачева (В аспекте истории Казахстана). [Текст] – А.: Санат, 1994. 352 с.
9. Маццукато М. Предпринимательское государство. Развеем мифы о государстве и частном секторе / пер. с англ. М. Добряковой. [Текст] – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2023. 360 с.

10. Сколько пенсионных излишков сняли казахстанцы перед повышением порога достаточности // <https://informburo.kz/novosti/skolko-pensionnyh-izliskov-snyali-kazaxstancy-pered-povysheniem-poroga-dostatocnosti> (дата обращения: 26.08.2023 г.).

11. Ruble Aftershocks Unnerved Even Russia's Least Exposed Neighbor // <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-22/ruble-aftershocks-unnerved-even-russia-s-least-exposed-neighbor> (дата обращения: 23.08.2023 г.).

12. Почему тенге падает – ответ Нацбанка // https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/pochemu-tenge-padaet-otvet-natsbanka-508613/ (дата обращения: 25.08.2023 г.).