

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ
ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

С. Ю. ДАНИЛОВ



Сергей Юлиевич Данилов
Конституционная экономика
в зарубежных странах
Серия «Бакалавриат (КноРус)»

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=29641529

Конституционная экономика в зарубежных странах : учебное пособие /

С.Ю. Данилов: КноРус; Москва; 2018

ISBN 978-5-4365-1932-6

Аннотация

Посвящено вопросам, находящимся на стыке правовой и экономической тематики. Содержит обзор основных институтов, принимающих участие в регулировании экономических процессов в ряде зарубежных стран. На современном фактическом материале и в доступной форме освещаются общее и особенное в источниках правового регулирования институтов, в способах их формирования, в сфере компетенции, в приоритетах их деятельности. Анализируется степень общественного доверия к институтам. Значительное внимание отведено проблемам эффективности (общественной пользы) их функционирования. На примерах из правовой практики конституционных демократических государств подчеркивается ценность согласия между социумом и

институтами публичной власти в регулировании экономических процессов, выявляются пути к достижению этого согласия. Соответствует ФГОС ВО последнего поколения. *Для студентов бакалавриата и магистратуры высших учебных заведений, аспирантов, преподавателей ряда гуманитарных дисциплин (конституционного и административного права, менеджмента, государственного управления, макроэкономики), а также работников исследовательских и консультативных центров.*

Содержание

Предисловие	6
Введение	10
Глава 1	18
1.1. Конституционные нормы	18
1.2. Законодательные акты	32
Конец ознакомительного фрагмента.	36

Сергей Юлиевич Данилов
Конституционная
Экономика в
зарубежных странах

© Данилов С.Ю., 2018

© ООО «Издательство «КноРус», 2018

* * *

Предисловие

Правовые и экономические дисциплины в течение долгого времени развивались в различных областях человеческих знаний, почти не соприкасаясь друг с другом. Такие исследователи экономических отношений и институтов, как А. Смит, П.-Ж. Прудон, Дж. Кейнс за рубежом, а в нашей стране – Н.Д. Кондратьев, Н.И. Бухарин и С.Г. Струмилин, кто бессознательно, а кто сознательно абстрагировались от юриспруденции. Авторитеты в области права отвечали экономистам тем же.

Если крупные юристы и государствоведы еще не столь давних эпох – отечественные (А.Д. Градовский, П.Н. Новгородцев, Б.Н. Чичерин) или иностранные (А. Дайси, Л. Дюги, Г. Еллинек, М. Ориу) – узнали бы о допустимости и необходимости изучения конституционного права и экономики в рамках единого учебного курса, они были бы сильно удивлены. В XXI веке подобным явлениям не приходится удивляться. Вредность возведения и сохранения «китайских стен» между общественными науками стала ощущаться уже порядка 100 лет назад. Недаром К. Маркс в конце жизни сожалел, что не посвятил правовым проблемам общества основательного исследования, сравнимого по объему и содержательности с «Капиталом».

В наши дни электронное пространство и библиотечные

полки наполнены публикациями, авторы которых оперируют словосочетаниями «экономическая конституция», «конституция с экономической точки зрения», «конституционная политическая экономия» и т. д. В правовой науке сформировалось новое направление – конституционная экономика. С 1990-х годов издается специализированный англоязычный журнал, освещающий данную проблематику.

Системно-комплексный (многосторонний) метод познания действительности, сконструированный философами и политологами и проникший в юриспруденцию и политэкономии в середине прошлого века, оказался не только применимым, но и полезным. Он позволил теоретикам и практикам разных стран выявить и объяснить более тесные, чем полагали ранее, связи и взаимовлияние разнопорядковых социальных отношений и институтов, которые было принято исследовать в русле изолированных друг от друга наук. Автор пособия придерживается этого метода.

Настоящее учебное пособие подготовлено на базе программы учебного спецкурса «Конституционные основы экономических институтов зарубежных стран», входящего в программы подготовки специалистов на факультете права Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики.

От изданной ранее на русском языке не особенно многочисленной аналогичной литературы пособие отличается, во-первых, расширенной базой исследования. В нем в го-

раздо большей степени использованы аналитические издания на иностранных языках. Во-вторых, в работе впервые в отечественной учебной литературе подробно рассматриваются функции и деятельность всех зарубежных министерств экономического профиля и целый ряд других проблем: особенности организационно-правовых форм государственных корпораций, общенародные голосования (референдумы) по экономическим вопросам, которые стали распространяться в странах романо-германского и общего (прецедентного) права в последние десятилетия.

Новыми являются также:

анализ деятельности квазисудебных органов некоторых зарубежных стран в ракурсе их воздействия на регулирование экономики;

развернутое описание и критическое исследование специфики внутреннего устройства и функционирования такого своеобразного негосударственного экономического института, каким являются торгово-промышленные палаты;

в более широком объеме, чем в предшествующей отечественной учебной и исследовательской литературе, в настоящей работе использованы разнообразные частные методы исследования: системный, сравнительный, исторический при должном внимании к нормативистскому методу. Комбинированное (комплексное) применение указанных методов дает возможность непредвзято и углубленно рассмотреть положительные и отрицательные стороны многообразного пра-

вового и управленческого опыта, накопленного зарубежными странами в области регулирования экономических отношений и экономических институтов.

Пособие состоит из основного текста, разделенного на семь глав, приложений, библиографии и указателей. В приложения автором были вынесены текстуальные выдержки из конституционных актов зарубежных стран, необходимые для лучшего понимания материалов, оценок и выводов пособия. Работу с пособием призваны облегчить глоссарий и указатели – предметно-тематический и географический.

Введение

Вступив в XXI столетие, наша страна стремится выработать современные формы и способы правового демократического регулирования процессов смешанной экономики и деятельности ее институтов. Данные формы и способы не то чтобы ценны – они стали жизненно необходимыми при серьезных попытках смягчения таких системных проблем российской экономики, как сглаживание отраслевой и функциональной уязвимости экономического организма, обуздание региональных диспропорций, инфляции и безработицы. Между тем образование Европейско-Азиатского экономического союза, участие России в БРИГС предъявляет новые требования. В том числе нуждается в решении капитальная сверхзадача создания здорового баланса между предпринимательской инициативой и государством.

Практика показывает, что частная инициатива неистребима и вполне способна к саморазвитию, но она действует главным образом в рамках частных или корпоративно-акционерных интересов, которые по общему правилу безразличны к общенациональным потребностям и приоритетам. Государство же, занимающееся программированием и стимулированием экономики страны, выражает и охраняет – в большей или меньшей степени – публичный (общенациональный) интерес. Однако действия его институтов и их должностных

лиц не всегда и не во всем отличаются необходимой оперативностью, гибкостью и должным вниманием к запросам большинства сегментов рынка.

Отдельно приходится рассматривать и решать смежную фундаментальную задачу – выработку и проведение в жизнь нашей страной целостной стратегии антикризисных регулирующих действий, причем такой, чтобы данная стратегия была адекватной одновременно в экономическом и в правовом отношении.

Практика всех государств земного шара – независимо от специфики их исторического пути и от правовых семей, к которым они принадлежат, – показывает, во-первых, что все названные проблемы имеют, помимо собственно хозяйственного значения, большое социально-политическое содержание. Во-вторых, что они не поддаются решению без действенных и исправно функционирующих правовых механизмов, позволяющих социуму и государству легитимным эволюционным путем и совместными усилиями добиваться гармонизации публичного интереса и многочисленных, к тому же разнонаправленных, редко совпадающих друг с другом частных и частно-публичных интересов.

Назревшая потребность большей части нашего общества в такой гармонизации диктует необходимость глубокого освоения и творческого, выборочного применения богатого опыта, накопленного зарубежными странами в сфере прямого и косвенного политико-правового воздействия на процес-

сы экономического развития.

Я не открою Америку, если напомним, что на хозяйственную жизнь всегда оказывают негативное влияние такие глубоко объективные и универсальные факторы цивилизованного человеческого общества, как неодинаковые стартовые условия развития государств и регионов. Значительную роль в событиях играет стихийный экономический цикл, ход которого не всегда поддается предсказаниям. (Не секрет, например, что невзирая на функционирование множества государственных и корпоративных прогнозно-аналитических структур, наступление глобального экономического кризиса 2007–2009 гг. застало многие государства, их институты и их лидеров врасплох, точно так же, как произошло ранее с приходом не менее известной и не менее разрушительной Великой депрессии 1929–1933 гг.).

Препятствиями на пути оптимизации экономического прогресса и последующей трансформации его достижений в общественно-политический прогресс часто оказываются отрицательные черты человеческой природы (стяжательство, соперничество, настроенность многих индивидуумов на противоправные способы решения жизненных коллизий).

Названные выше негативные социально-психологические и экономические факторы в принципе не поддаются уничтожению. Однако, вопреки осязаемому воздействию указанных факторов, ряду зарубежных стран все же удалось к XXI в. развить и сохранить многоотраслевую смешанную

экономику, сбалансировать рост налогов, минимизировать расширение государственного сектора, добиться приблизительного равновесия в соотношении частной, корпоративной и публичной собственности, смягчить проявления и последствия регионального неравенства. (Заметим, что часть стран зрелого конституционализма добилась немалых успехов на данных направлениях, несмотря на весьма высокий уровень военных расходов и на периодические удары экономических депрессий и кризисов).

Невозможно игнорировать и другое принципиально важное обстоятельство. Наиболее прочные экономические успехи долгосрочного плана достигнуты в демократических странах без разрушения государственной властью обширного и пестрого конгломерата частных и частно-публичных интересов, сложившегося в данных странах к XX в. и существующего поныне.

Указанный зарубежный опыт без преувеличения громаден и в высшей степени интересен, и не только в чисто познавательном отношении. Он имеет практическую ценность – одновременно экономическую, административно-управленческую и, разумеется, правовую. Ведь продвижение любой страны к оздоровлению финансово-экономического климата обычно влечет за собой снижение уровня правонарушений и общее укрепление законности, что в свою очередь дополнительно подпитывает экономический прогресс и народное благосостояние.

Побуждает к размышлениям, что в группе экономически развитых, преуспевающих стран в наше время фигурируют не только известные законопослушанием социума и его устоявшейся трудовой этикой Великобритания, Германия, Скандинавские страны, Франция, Швейцария (их успехи понятны), но и часть стран, характеризующихся значительным уровнем правонарушений на душу населения. Таковы, в частности, Испания, Италия, Соединенные Штаты, Китайская Республика (Тайвань), Южная Корея, Япония. В самое последнее время к их уровню хозяйственного развития и качеству жизни устойчивыми темпами подтягивается довольно значительная группа развивающихся государств, которых именуют странами «второго эшелона». Среди них мы видим Бразилию, Индию, Малайзию, Сингапур, Чили. Этот перечень может быть продолжен.

Помимо основополагающих исторических и геополитических причин, своими хозяйственными достижениями указанные страны не в последнюю очередь обязаны сложившимся в их границах негосударственным и государственным институтам. С одной стороны, это институты публичной власти, целенаправленно созданные сверху, с соблюдением всех необходимых конституционно-правовых и (или) административно-правовых процедур. С другой стороны, необходимо говорить и о положительном вкладе негосударственных институтов, стихийно порожденных обществом в процессе его саморазвития. Не наделенные публичной властью,

эти институты тоже действуют в рамках закона и имеют полноценный юридический статус. Среди них мы видим торгово-промышленные палаты, предпринимательские объединения и другие добровольные общественные организации.

Разумеется, не все названные институты являются по своей природе экономическими. Например, торгово-промышленные палаты по их назначению и функциям многопрофильны, что будет показано в пособии. Известно также, что высшие институты исполнительной и законодательной власти (правительства, парламенты) несут ответственность за состояние страны и ее развитие в целом, а не только за состояние ее экономического организма. Однако многие из институтов публичной власти – различными средствами и в неодинаковых формах – принимают участие в регулировании экономических отношений.

Настоящее пособие подготовлено на основе спецкурса «Экономические институты зарубежных стран», входящего в программы подготовки специалистов на факультете права Национального исследовательского университета Высшей школы экономики. В задачи пособия входит:

раскрытие на разнообразном фактическом материале современных организационно-правовых форм прямого и косвенного воздействия государства на процессы, протекающие в экономической жизни, в целях их оптимизации с точки зрения защиты публичного интереса;

изучение формирования, статуса, предметов компетен-

ции, приоритетов, типичных и нетипичных направлений практической деятельности зарубежных экономических министерств, как функциональных, так и построенных по принципу обслуживаемой ими клиентуры;

обзор специфики формирования, статуса, сферы компетенции и направлений деятельности экономических органов государственной власти и управления, не имеющих ранга министерств (консультативных структур при органах исполнительной власти, государственных корпораций и т. д.);

анализ поучительных мероприятий отраслевого антикризисного экономического регулирования, применяемого институтами публичной власти за рубежом (например, во время топливно-энергетических кризисов);

обзор положительных и отрицательных аспектов административных реформ, проведенных в зарубежных странах на рубеже XX и XXI вв. в сфере форм и способов как прямого, так и косвенного воздействия на экономику;

анализ статуса, деятельности и роли некоторых институтов гражданского общества, действующих в экономической сфере – торгово-промышленных палат зарубежных стран;

описание и исследование выработанных современным социумом и государством юридических механизмов и процедур, посредством которых происходит преобразование множества разноречивых и конкурирующих между собой частных интересов в интересы публично-частного порядка и затем в конечном итоге – в публичный (общенациональный)

интерес.

Пособие не претендует на исчерпывающее освещение тематики, рассматриваемой в его рамках. Но автор полагает, что работа будет полезна студентам бакалавриата и магистратуры, аспирантам, преподавателям на факультетах права, государственного управления, менеджмента высших учебных заведений. Она может быть также использована теми, кто интересуется проблемами взаимодействия права и экономики в целях самообразования.

Глава 1

Особенности источников нормативно-правового регулирования экономических отношений и институтов

1.1. Конституционные нормы

Немногочисленные на сегодняшний день конституции «первого поколения» (ими пользуется около десятка государств – Австралия и Аргентина, Бельгия и Нидерланды, Норвегия и США; к ним по ряду признаков тяготеют также конституции Финляндии, Франции и Японии) отличаются тем, что их составители оставили большую часть экономических отношений вне поля правового регулирования. Из этих конституций даже в их нынешнем варианте, после принятия к ним целого комплекса поправок и дополнений, невозможно понять, как данные государства относятся к институту собственности, функционирует ли там большинство отраслей (секторов) экономики: промышленность, ремесла, сельское хозяйство, банки, страховое дело. Даже устройство и взаимоотношения институтов публичной власти зафиксиро-

ваны конституционалистами «первого поколения» без столь привычной нам скрупулезности и многословности. Цели и задачи (приоритеты) государственной политики, в том числе экономической, данные конституции и подавно обходят полным молчанием.

Численно преобладающие на правовой карте мира на сегодняшний день конституции «второго поколения» отличаются совсем другими, привычными нам качествами. Они непосредственно закрепляют право собственности, а также содержат развернутые характеристики статуса и полномочий глав государств, правительств, парламента, ряда правительственных ведомств, судов общей и специальной юрисдикции. Данные предметы закономерно являются в них объектами особенно подробного и обстоятельного конституционно-правового регулирования. Кроме того, в рамках второго конституционного «поколения» обычно делаются попытки сформулировать на уровне норм-деклараций цели и задачи государственной экономической политики.

Сказанное касается, с одной стороны, таких правовых демократических государств современности, как Австрия, Испания, Италия, Португалия, Южно-Африканская Республика, многие страны Восточной Европы. С другой стороны, среди развивающихся государств, именуемых также «странами второго эшелона», мы имеем основания указать в данной связи на Бразилию и Египет, Индию и Мексику, Турцию и Чили (данный перечень нетрудно продолжить).

При взгляде на страны – члены Европейского союза мы обнаружим, что конституционные нормы подавляющего их большинства подводят прочный правовой фундамент под право собственности, которое, как известно, образует неотъемлемую юридическую основу хозяйственных процессов и государственного воздействия на них. Указанные нормы закрепляют принцип неприкосновенности государственной и частной (а иногда и коллективно-акционерной) собственности, гарантируют свободу частной хозяйственной инициативы. В конституционных нормах указанных государств упомянутые положения обычно сопровождаются уместными оговорками: «без нанесения ущерба безопасности страны, индивидуальным свободам и человеческому достоинству» (ст. 42, 43 Конституции Итальянской Республики).

Высокий статус частной собственности и устойчивая неприязнь большей части социума ко всему, что может показаться прямым огосударствлением экономических отношений и институтов, принадлежат в конституционных демократических государствах к кругу исторически сложившихся реалий. Эти реалии не поколеблены социально-политическими потрясениями XX в. Тем не менее в вышеуказанных конституционных нормах законодатель закрепил право государственной власти на отчуждение частной собственности «в целях общественной пользы» и при условии «надлежащего компенсирования собственника». Данное право восходит к прославленной французской конституционной преамбуле

– Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Указанное положение, несомненно, нацелено на формирование и поддержание баланса между частными и публичными интересами.

Очень сходные по содержанию, смыслу и направленности нормы содержат многие другие современные конституции: германская (ст. 13), греческая (ст. 17), индийская (ст. 43, 46), испанская (ст. 33, 38, 128), швейцарская (ст. 101, 104), южноафриканская (ст. 11), японская (ст. 29) и др.

Зрелые конституционные государства отличаются от других помимо всего прочего тем, что они, признавая и защищая многочисленные права и свободы индивидуума, налагают на него адекватные обязанности и ограничения. Поучительны в этом отношении конституционные нормы многих стран – членов Европейского союза, например Итальянской Республики и Федеративной Республики Германии. Статья 44 Конституции Италии налагает «обязательства» на частную земельную собственность, не уточняя впрочем их характера. Итальянский конституционный законодатель, как мы видим, ставит вопрос о социальной ответственности только одного из слоев социума, обладающих частной собственностью.

По-другому, гораздо шире ставит и решает этот вопрос германский и греческий законодатель. В статье 14 Основного закона ФРГ содержится заимствованное из ст. 153 Веймарской конституции знаменитое, невзирая на его лаконич-

ность, положение: «Собственность обязывает. Обладание ею должно служить общему благу», относимое при его толковании судами Германии в равной мере ко всем формам собственности. Названный принцип равновеликой «социальной ответственности» всех собственников (и в том числе государства-собственника!), косвенно отражающий и их равную защищенность законом, выражает и другую идею – поддержания равновесия между правами и обязанностями собственника. Данные принципы в развернутом (иногда в излишне подробном) виде мы без труда найдем в конституционных нормах Скандинавских стран, Греции, Португалии, а за пределами Евросоюза – в конституциях многих латиноамериканских республик, Индии, Китайской Республики (Тайвань), Японии, значительной части стран – членов Содружества Независимых Государств. В этом ряду выделяется конституция Греции, которая нормами ее ст. 24 возлагает на собственников недвижимости обязанность без денежной компенсации участвовать в благоустройстве застраиваемых и застроенных территорий населенных пунктов – пример, заслуживающий распространения.

Конституция Ирландской Республики содержит положение о собственности несколько другой тональности: она предписывает регулировать «осуществление права собственности в соответствии с принципами социальной справедливости» (ст. 43). Но и здесь собственность рассматривается как основа основ экономического развития.

Самобытную формулировку регулирования отношений между интересами собственников и публичным интересом предлагает конституция Андорры: «Право собственности признается в пределах ограничений, вытекающих из общей пользы» (ст. 27). Здесь точкой отсчета законодатель сделал именно общую (общественную) пользу, а не институт собственности как таковой. Последний рассматривается как производное от общественной пользы. Позиция заслуживает одобрения.

Необходимо отметить, что многие современные конституционные нормы включают ряд уточненных установок, которые очерчивают так или иначе рамки экономических полномочий институтов публичной власти. В частности, были и остаются злободневными конституционные нормы, регулирующие изъятие собственности в общественных интересах.

Практически во всех конституциях стран со смешанной экономикой правовыми нормами закреплены предпосылки и порядок изъятия собственности (частной, акционерно-корпоративной, муниципальной и др.). Во многих государствах законодатель закрепил вслед за материальными гарантиями прав собственника еще и процессуальные гарантии. Статьи многих конституций очерчивают пределы действия принципа неприкосновенности собственности (обычно в этой связи законодатель указывает на «общественную пользу», «общественную необходимость», «интересы общества», а не на потребности государства и его институтов)

и определяют средства защиты интересов собственника – материальное возмещение ущерба, возможность судебного разбирательства. Особенно подробно трактует данные вопросы Конституция Греческой Республики (см. приложение).

Далее, положения целого ряда конституций «второго поколения» посвящены непосредственно экономической функции государства. Они обязывают органы исполнительной и законодательной власти способствовать развитию тех или других отраслей (секторов) экономики – чаще всего ремесел, рыболовства, земледелия, реже – промышленности. Таковы, например, конституции Греции, Индии, Польши, Танзании, Сингапура, Эквадора.

В конституционных государствах вопросы регулирования налогового права – среди самых животрепещущих. Конституционные акты ФРГ и Швейцарии ценны в этом отношении тем, что они отводят по несколько статей правовому регулированию источников налоговых доходов государства в целом и его административно-территориальных единиц – кантонов, причем нормы этих статей не только имеют императивный характер, но и содержат цифровые ориентиры, закрепляющие взимание и перераспределение налоговых доходов с точностью до одного промилле.

Конституция Испании в ст. 130 и 137 провозглашает «особенное внимание» институтов публичной власти к нуждам и запросам горных и островных районов испанского госу-

дарства (Астурии, Леона, Наварры, Канарских и Балеарских островов). Конституционализм Испании в этом плане не оригинален. Нормы многих конституций «второго поколения» провозглашают повышенное внимание институтов публичной власти к нуждам «отстающих районов». Существование таковых признано на конституционном уровне, кроме Испании, в Бразилии, Китайской Народной Республике, Нигерии, Судане, Филиппинах, Японии. Иногда законодатель даже уточняет, о каких именно регионах государства идет речь – о горных и островных (Испания, Швейцария, Эфиопия), о юге страны (Италия) или же о ее северных территориях (Канада). Ценность таких конституционных положений лимитируется, однако, их декларативностью.

Конституционные нормы целого ряда развивающихся государств (в том числе Алжира, Венесуэлы, Бразилии, Индии, Мексики, Судана) узаконивают аграрную реформу – совокупность политико-административных мер, направленных на легитимное перераспределение обрабатываемого земельного фонда в пользу малоимущих групп социума, готовых трудиться в аграрном секторе экономики. В рамках Евросоюза сходные нормы закреплены конституцией только одного государства – Португалии (что косвенно указывает на неактуальность земельного вопроса в Европе). Составители португальской конституции в статье уделили внимание проблемам разукрупнения помещичьего землевладения и реструктуризации мелких и мельчайших бедняцких хо-

зайств (см. приложение). Тем самым конституционные нормы упомянутых государств закладывают правовые основы статуса и функционирования некоторых специализированных профильных экономических ведомств (см. главу 3).

При дальнейшем экономическом анализе конституционных актов мы обнаружим что конституция Итальянской Республики в ст. 47 гарантирует физическим и юридическим лицам сохранность банковских сбережений во всех их формах, чем, насколько можно судить, содействует поддержанию доверия ко всем действующим на территории Италии финансовым институтам и тем самым – сохранению основ здорового экономического климата. Заметим, что итальянский законодатель в указанной конституционной статье совсем не делает различия между государственными, муниципальными и частными финансовыми институтами; отношение государственных институтов к ним унифицировано.

В значительной части зарубежных конституций «второго поколения» мы все чаще обнаруживаем попытки законодателя определить направленность государственной экономической политики, дать характеристику ее приоритетов.

По мере развития процессов европейской экономической интеграции нарастают тенденции к унификации конституционного закрепления все большего круга обязанностей государственных институтов. В частности, в принятых в 2000 и 2010-х гг. поправках к конституциям многих стран – членов Евросоюза (Греции, Ирландии, Италии, Португалии) за-

креплен финансово-экономический ориентир сбалансированности государственного бюджета.

Сверх того конституция Испанского королевства в ст. 39 обещает стране политику «экономической стабильности». Конституция Швейцарской конфедерации в ст. 100 говорит о «стабилизации хозяйственной конъюнктуры» как одной из центральных функций государственной экономической политики. Сходные, практически идентичные нормы содержат конституционные акты Аргентины, Бразилии, Венесуэлы, Португалии, Македонии, Турции, Филиппин, Хорватии, а также многих африканских государств.

Конституция Пакистана в ст. 22 демонстрирует совсем другой пример подхода к ключевым экономическим проблемам общества. Она провозглашает одним из приоритетов государственной политики не достижение устойчивого экономического роста (экономический приоритет), а предотвращение концентрации богатств в руках немногих (социально-политический приоритет). Впрочем, законодатель не указывает ни средств, ни тем более сроков реализации данного приоритета.

Зато конкретно звучит ст. 49 Конституции Хорватской Республики: «Иностранному инвестору гарантируется свободный вывоз прибыли и вложенного капитала». Из этой и прочих статей конституции не вытекает, распространяется ли данная гарантия на граждан самой Хорватии. Преувеличенное уважение к иностранным инвесторам можно истол-

ковать как норму антипатриотического содержания – разновидность дискриминации хорватских граждан со стороны их собственного государства. Конституция Болгарской Республики содержит более широкие по их предмету и более «патриотические» по нацеленности, но и гораздо более расплывчатые гарантии: она обещает «охрану законом инвестиций и хозяйственной деятельности» не только иностранных, но и болгарских граждан (ст. 19). Уравнение в правах граждан страны с иностранными гражданами заслуживает одобрения. Между тем на примере Хорватии видно, что там процесс унификации данных экономических прав не закончен. Остается, правда, неясным, подпадает ли в законодательстве и в судебной практике Болгарии под понятие «охраняемого законом» право на свободный вывоз капитала и инвестиций из пределов юрисдикции страны.

По мере перехода демократического конституционализма из первого во второе поколение обращает на себя внимание все более подробное закрепление и развернутое определение зарубежными конституционными нормами статуса финансовых и контрольно-ревизионных институтов публичной власти. Исходный пункт пристального внимания к закреплению экономического контроля и надзора на конституционном уровне был создан авторами конституции III (1795) Первой Французской Республики. В ее тексте законодатель считал нужным отвести тематике, касающейся «национального казначейства и счетоводства» (отчетности. – С.Д.) 11 статей

из общего количества 87, причем регулированию налогового права в этой конституции было посвящено еще больше места – 12 статей. Мотивы поворота конституционалистов Первой Республики «лицом к контрольным институтам и процедурам» были вескими. Еще не завершились, зато успели расшатать основы законопослушания потрясения Великой революции 1789–1799 гг. Государственные перевороты, экономическая разруха и прочно связанная с ними неразбериха в государственном управлении отучили многих французов от уплаты налогов. А «Девятое термидора» – свержение якобинской диктатуры М. Робеспьера, прозванного Неподкупным, сняло препоны на пути спекулятивных операций и казнокрадства.

Другой не менее показательный факт: в последующем конституционализме Франции, начиная с конституционной Хартии 1814 г. и продолжая конституциями 1830 и 1848 гг., внимание законодателя к контрольно-ревизионным структурам неуклонно снижалось. И объяснялось это не коррумпированностью творцов конституций, а действенностью контрмер власти независимо от сменявших друг друга форм правления и политических режимов. Борьба с уклонением от налогов и с расхищением государственных, т. е. народных средств становилась все более действенной. Поэтому в конституционном праве и в политической жизни современной (Пятой) Французской Республики приоритета нацеленности на усиленный контроль и надзор над финансами не ощуща-

ется.

Столь же примечательно однако, что опыт Первой Республики взят на вооружение многими конституционалистами «второго поколения» в других странах. Так, в конституции Австрийской Республики законодатель отвел институтам финансового контроля 15 статей из общего количества 152. В Конституции Португальской Республики им посвящена соответственно 31 статья из 296, в Конституции Финляндии – 15 статей из 94. В компактной по объему Конституции Японии устройству и функциям этих институтов публичной власти отведено 11 из 103 статей. Другими словами, в значительной части конституционных демократических государств законодатель отводит контрольно-надзорной тематике около 10 % объема конституции. Напрашивается вывод, что различия в уровне массового правосознания и в параметрах экономического потенциала не препятствуют странам зрелого демократического конституционализма учиться на ошибках и достижениях других стран. «Устарелым» опыт французского конституционализма в борьбе с коррупцией в только что названных странах тоже не принято объявлять, хотя этому опыту уже свыше 200 лет.

В наше время весьма часто на уровень конституционного регулирования выносятся статус и полномочия ведущего института экономической политики – Министерства финансов (большинство государств Евросоюза, многие государства Азии, Африки и Латинской Америки). Ранее положение

и функции данного института публичной власти в государственном механизме регулировались исключительно нормами административного права.

Конституционные нормы «второго поколения» все чаще закрепляют статус Счетной палаты. Так поступили законодатели Ирландии, Италии, Ливана, Польши, Румынии, Словении, Швеции. Целый ряд конституций других государств подробно регулирует статус и функции аналогичного контрольно-надзорного института публичной власти – государственного Ревизионного управления (таковы, в частности, конституции Австралии, Либерии, Туниса, Финляндии, Южно-Африканской Республики, Японии).

1.2. Законодательные акты

Другой важный правовой источник, из которого проистекает регулирование статуса и деятельности экономических институтов, – законодательные акты, которые по своей природе могут принадлежать к трем правовым отраслям: административного, гражданского и трудового права.

В качестве примеров укажем:

Закон США «Об административной процедуре» 1946 г.;

Закон США «О реформе гражданской службы» 1978 г.;

Закон США «Об экономическом росте и помощи налогоплательщикам» 2001 г.;

Закон США «О налоговой реформе, создании рабочих мест и стимулировании экономического роста» 2003 г.;

статуты Соединенного Королевства «О конкурентных отношениях», которые в последнее время издавались дважды – в 1980 г. при правлении консерваторов и в 1998 г. при лейбористском правительстве;

Закон Французской Республики «Об административных актах» 1995 г.;

Закон Итальянской Республики «О публичном управлении» 1988 г. и дополняющий его Закон той же страны «Об упорядочении вмешательства в дела предприятий при оказании им государственной поддержки» 1998 г.;

Органический закон Мексиканской Республики «О феде-

ральной публичной администрации» 1986 г.;

Закон Египетской Арабской Республики «Об изъятии недвижимой собственности на общественные потребности» 1990 г.;

Закон Филиппинской Республики «Об иностранных инвестициях» 1987 г.;

Закон Японии «О контроле над валютным обменом и внешней торговлей» 1980 г.;

Закон Японии «О рассмотрении административных дел» 1982 г.

Нас не должны вводить в заблуждение выдержанные в юридическом, а не в экономическом ключе названия этих норм законодательства (как и подзаконных актов – см. ниже). Загадки тут нет. Надлежит помнить, что в государствах зрелого демократического конституционализма и в значительной части стран его «второго эшелона» очень многие аспекты прямого и косвенного регулирования экономических отношений и соответствующих им институтов принято воспринимать и трактовать именно через призму юриспруденции, а не макроэкономики, микроэкономики, философии или обыденного сознания. Так, анализ только что упомянутых актов статутного права Соединенных Штатов о государственной службе показывает, что значительная часть содержащихся в них норм административного права регулирует правила трудоустройства, служебного продвижения, поощрения, увольнения и особенно правовой ответственно-

сти служащих федеральных институтов публичного права любого профиля, в том числе экономического К таковым в США принадлежат, в частности: Администрация долины реки Теннесси (АДРТ), Администрация фермерского кредита (АФК), Федеральная резервная система (ФРС). Их организационные основы и функции рассматриваются в главе 6 пособия.

Тому же предмету регулирования фактически полностью посвящены перечисленные в данной главе законодательные акты Италии, Мексики, Франции и Японии. Ими в том числе регулируются основания и порядок привлечения государственных служащих (поведение которых, согласимся, ощутимо влияет на состояние экономики любой страны) к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности. Подчеркнем, что при этом сфера применения двух первых видов ответственности толкуется повсеместно (за исключением разве что Мексики) ограничительно, тогда как основания применения уголовно-правовых санкций – напротив, расширительно.

Рассмотренные различия относятся к тем свойствам государственного бытия, которые отделяют государства и социум зрелого демократического конституционализма от всего остального мира. Если же мы примем во внимание еще одно качество зрелого конституционализма – высокую степень юридизации общественного сознания, то нас не удивит, что в приведенном выше перечне законодательных актов «эко-

номически звучащее» название придано только двум актам британского статутного права «О конкурентных отношениях», японскому закону «О контроле над валютным обменом и внешней торговлей» и филиппинскому закону «Об иностранных инвестициях» и двум статутам США из четырех.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.