

§ 1. Предмет конституционной экономики

Применительно к настоящему учебному курсу конституционной экономикой можно назвать комплексное рассмотрение взаимосвязи вопросов конституционного права с проблемами экономического развития. Конституционная экономика - научное направление, которое изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве.

Одним из первооткрывателей конституционной экономики является американский экономист Джеймс Бьюкенен, нобелевский лауреат по экономике. До настоящего времени это научное направление развивалось в основном усилиями западных экономистов, но в последние годы и в России проявляется интерес к данной проблеме и уже подготовлено первое в стране монографическое исследование вопросов конституционной экономики

<1> Мау В. Экономическая реформа: Сквозь призму Конституции и политики. М., 1999.

Материалы этой главы представляют собой первую попытку комплексного представления в учебнике для юридических вузов вопросов конституционной экономики совместными усилиями российских юристов и экономистов.

Особенно конституционная экономика важна для юристов-конституционалистов, которые первыми должны ответить на вызовы нового времени. Если юристы не сделают шаг навстречу конституционной экономике, она просто пройдет мимо них, предоставив экономистам, социологам и политологам самостоятельно методологией своих наук определять содержание тех конституционных ценностей, которые напрямую связаны с конституционными понятиями благосостояния народа и материальными гарантиями

защиты, достижения и сохранения этих ценностей.

Если так произойдет, тогда конституционному праву останется только формальная систематизация конституционных текстов и преподавательская деятельность по вопросам структуры и истории создания текстов конституций. Без знания и понимания конституционной экономики современный юрист-конституционалист будет не в состоянии дать содержательный анализ более половины текста основного закона и находить правильные критерии при оценке и решении судебных дел, так или иначе связанных с благосостоянием народа и материальными гарантиями конституционных прав и свобод.

В этих условиях отсутствие специального знания вопросов взаимозависимости принципов и норм конституции и государственных решений, непосредственно затрагивающих вопросы благосостояния народа и всех отдельных граждан, может быть восполнено субъективизмом, случайной конъюнктурой, уступкой давлению других органов государственной власти. Именно последнее будет, по существу, лишать суд возможности составлять самостоятельное мнение по вопросам, связанным с экономикой, а значит, де-факто ограничивать его самостоятельность и независимость. В результате разделение властей, по существу, будет сведено на нет неспособностью судебной власти иметь самостоятельное суждение по экономическим вопросам.

Тесное переплетение между собой экономики и права на конституционном уровне особенно видно в бюджетной сфере и ставит конкретные практические вопросы. Юристы-конституционалисты и экономические эксперты в бюджетной сфере зачастую искренне не понимают друг друга, хотя, как правило, юристы почти всегда по чисто психологическим причинам отступают перед математическими формулами и научным аппаратом экономистов, что, конечно, не делает экономистов более правыми, а бюджет более точным с точки зрения конституционных положений.

В конституционной экономике речь идет не просто о само собой понятном и необходимом взаимном дополнении юридического и экономического анализа, а об их частичном слиянии и взаимопроникновении, причем как в теории, так и на практике, т.е. о создании их методологического единства в целях устранения их фактической противоположности.

Поскольку конституции во многих переходных странах все еще рассматриваются как

абстрактные юридические документы, напрямую не связанные с практической экономической деятельностью государства, внедрение конституционной экономики является принципиальным и критически важным моментом для демократического развития государства и общества этих стран. При этом не должны приниматься во внимание научные и политические рассуждения, ссылающиеся на успешное индустриальное развитие СССР при диктатуре Сталина, Чили при Пиночете и, наконец, на экономические успехи современного, пока далекого от демократии Китая. В XXI веке уже нельзя аргументировать доводами развития экономики за счет элементарных свобод человека, его права на счастье и личное благополучие.

Большое значение имеет конституционная экономика для межгосударственных интеграционных объединений. Европейский союз носил и носит в первую очередь экономический характер, но и для его успешного развития понадобилась Конституция ЕС, вокруг окончательного принятия которой идет в настоящее время серьезная борьба. Стало ясно, что дальнейшее успешное экономическое развитие Европы невозможно без внедрения в жизнь принципов и норм юридического документа типа конституции. Интересны и конституционные поиски последних 15-20 лет, когда в ЕС по инициативе практиков-финансистов возникла концепция, полностью соответствующая подходам конституционной экономики и связанная с принципом независимости центральных банков от других органов власти. В этой инициативе отчетливо проявила себя одна из главных идей конституционной экономики - финансовые средства государства являются достоянием не государства, а народа, а значит, они должны расходоваться в соответствии с конституцией страны - единственным правовым актом, автором которого является непосредственно "мы, народ", как это указано, например, в преамбулах некоторых конституций. Экономическая реальность ставит перед традиционным российским конституционным правом новые вопросы, без своевременного ответа на которые оно может быстро превратиться в науку (и учебную дисциплину) вчерашнего дня со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Тем более что в мире само понятие конституционализма шире нашего, российского. Например, Конституция ЕС не является конституцией в смысле основного закона государства - единственном широко принятом в русском языке. Мы уже неоднократно обращали внимание на то, что слово "конституция" имеет в английском языке намного больше общепринятых значений, куда входят не только конституции государств, но и уставы корпораций, общественных организаций, а также неформальные и неписанные правила клубов, групп по интересам, традиции семей и т.д.

Поэтому мы выделяем и используем в российской модели научного направления "конституционная экономика" только понятие конституции в смысле основного закона государства, как это принято в современном русском языке. Интересно отметить при

этом роль конституционной экономики для такого интеграционного межгосударственного образования, как Содружество Независимых Государств. Поскольку разрушение многовековых хозяйственных связей привело к ухудшению благосостояния людей и упадку уровня производства в странах СНГ, а также с учетом важности сохранения сложившегося столетиями геоэкономического пространства в интересах будущих поколений (к чему обязывает, например, преамбула Конституции РФ), подход с позиций конституционной экономики является в решении вопросов СНГ очень важным для высших органов власти стран-участниц. Проще сказать, конституционная экономика требует многофакторной экономической стратегии внутри страны и за ее пределами, а не просто конъюнктурных и часто случайных экономических решений, исходящих только из понятия сиюминутной выгоды.

Перед конституционной экономикой стоит широкий круг задач не только теоретического, но и практического плана. К числу практических задач относится выявление конституционно-правовых предпосылок развития эффективной экономики. Указанная взаимосвязь подтверждается опытом многих стран - достаточно привести пример Англии эпохи Славной революции. Ее основным итогом было принятие Билля о правах (1689), ставшего, по сути, тем фундаментом, на котором была построена британская конституционная система: полномочия королевской власти были ограничены; право устанавливать, изменять законы, приостанавливать их действие, а также вводить налоги было предоставлено Парламенту и т.д. Конституционная реформа расчистила путь для преобразований в экономике. Одним из первых шагов в этом направлении стало учреждение в 1694 г. Банка Англии. В результате Англия одной из первых вступила в эру промышленной революции и бурного экономического роста.

Следующее направление конституционной экономики - анализ воздействия экономики на государство. Как показывает исторический опыт, рыночная экономика является основой существования демократического режима, но вовсе не делает его неизбежным. Для демократии в равной мере опасны как отсутствие, так и неограниченное развитие свободы предпринимательской деятельности. Осознание этой угрозы привело к появлению антитрестовского законодательства в США, принятию во многих странах мер по поддержанию рыночной конкуренции и малого бизнеса. На состояние, форму, устойчивость демократических режимов немалое воздействие оказывают такие факторы, как уровень экономического развития, поляризация общества, способность государства поддерживать минимальные социальные стандарты. В рамках данного направления исследуются также механизмы воздействия экономики на сохранение либо изменение действующих конституционных норм.

Наконец, в предмет конституционной экономики входит изучение воздействия экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику.

Результатом такого воздействия порой становится преобразование либо даже слом соответственно существующих форм правления либо экономических отношений. В этом плане показательна история крупнейших системных кризисов XX в. (кризис индустриального общества 1920 - 1930 гг. и постиндустриальный кризис конца столетия). Каким бы тяжким испытанием ни был кризис 1920 - 1930 гг., развитые демократии Запада (США, Великобритания) прошли через него с меньшими потрясениями и жертвами, нежели менее устойчивые конституционные системы Германии, Испании, Италии, стран Латинской Америки. Еще более наглядно значимость этого направления конституционной экономики видна на примере кризисных 70-х годов XX столетия.

Очень важной задачей конституционной экономики является изучение влияния глобализации мировой экономики (т.е. все большего вовлечения отдельных государств в мировую торговлю) на конституционные процессы в конкретных странах. В отчете Всемирного банка "Государство в меняющемся мире", опубликованном в 1997 г., сделана попытка взглянуть на последствия глобализации с точки зрения конституционной экономики: "Далеко идущие изменения в мировой экономике заставляют нас вновь искать ответы на основные вопросы о государстве... С помощью государства были достигнуты значительные успехи в сферах образования и здравоохранения, а также в области уменьшения социального неравенства. Однако действия государства приводили и к плачевным результатам. И даже там, где в прошлом государство хорошо справлялось со своими задачами, многих беспокоит, что оно не сможет адаптироваться к требованиям мировой экономики, находящейся в процессе глобализации... Глобальная экономическая интеграция и демократизация сузили возможности для произвольного и волюнтаристского поведения... Требования большей эффективности государства достигли критического накала во многих развивающихся странах, где правительства не в состоянии обеспечивать даже такие фундаментальные общественные блага, как право собственности, дороги, элементарные услуги здравоохранения и образования... Конечной причиной того, что режимы в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы пали, явилось длительное невыполнение ими своих обещаний. Крах системы централизованного планирования создал новые проблемы. В образовавшемся вакууме власти граждане порой лишены таких основополагающих общественных благ, как законность и правопорядок. В крайних применениях, как, например, в Афганистане, Либерии и Сомали, произошел практически полный развал государства... Эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям - вести более здоровую и счастливую жизнь... Ответы на вопрос, что есть эффективное государство, не одинаковы для стран, находящихся на различных стадиях развития. Что годится, скажем, для Нидерландов или Новой Зеландии, может не подходить для Непала" <2>.

<2> Вопросы экономики. 1997. N 7. С. 6, 8 - 9.

В рамках учебного курса невозможно охватить в полном объеме все вопросы конституционной экономики, поэтому мы ограничимся изложением только отдельных ее тем, которые непосредственно связаны с анализом зарубежных конституций.

§ 2. Этапы развития конституционной экономики

Конституции всех без исключения государств ставят вопросы экономики, подчеркивая первостепенную их значимость. Это присуще не только новым, но и самым старым конституциям. Так, в преамбуле Конституции США провозглашено, что одной из целей ее принятия является содействие всеобщему благоденствию. Экономический характер имеет добрая половина всех полномочий, закрепленных за Конгрессом (см. разд. 8 ст. I, разд. 3 ст. IV).

Значительное место в Конституции США отведено вопросам налогообложения. В частности, установлено следующее: любые федеральные налоги, сборы, пошлины и акцизы должны быть единообразными на всей территории Соединенных Штатов (разд. 8 ст. I); прямые налоги должны устанавливаться только в соответствии с переписью населения; товары, вывозимые из любого штата, не должны облагаться налогами и пошлинами; отдельные штаты не имеют права без согласия Конгресса облагать какими-либо пошлинами ввоз или вывоз товаров, а если они установлены, доходы от таких пошлин должны поступать в распоряжение казначейства Соединенных Штатов; не допускается предоставление по закону или иным актам преимуществ портам одного штата перед портами другого штата; суда не могут принуждаться к заходу в порты другого штата, разгрузке либо уплате там пошлин (разд. 9 ст. I).

Не менее важное значение придается вопросам управления финансами. Установлено,

что законопроекты о государственных доходах должны исходить только от Палаты представителей (разд. 7 ст. I), а деньги из казначейства выдаваться только на основе ассигнований, предписанных законом. Кроме того, закреплено требование периодического публикации сообщений и отчетов о поступлении и расходах государственных средств (разд. 9 ст. I).

"Отцы-основатели" ставили целью создать государственность более совершенного типа по сравнению с монархиями и руководствовались идеей обеспечения "умеренного" правления, не допускающего посягательств на естественные права и свободы граждан. В частности, в Билле о правах было провозглашено право народа на неприкосновенность личности, жилища, бумаг и имущества от необоснованных арестов (IV поправка), введен запрет на лишение собственности без надлежащей правовой процедуры и на изъятие собственности для общественного пользования без справедливого возмещения (V поправка).

Наконец, особую заботу авторы Конституции проявили по вопросу обеспечения единого экономического пространства. "Отцы-основатели", - как отмечал известный американский историк Ч. Бирд, - благодаря своему личному опыту в экономических делах совершенно точно знали, какие результаты должна принести учреждаемая ими система правления" <3>. Помимо указанных норм, которые обеспечивали свободу передвижения товаров, единую валюту, равенство прав, неприкосновенность собственности граждан, было установлено, что штаты не могут заключать какие-либо договоры, вступать в союзы или конфедерации, чеканить монету, выпускать кредитные билеты, уплачивать долги чем-либо иным, кроме золотой и серебряной монеты, принимать законы с обратной силой (*ex post facto*) или законы, нарушающие договорные обязательства. Только с согласия Конгресса отдельные штаты могли устанавливать тоннажные сборы, заключать какие-либо соглашения с другими штатами или с иностранными государствами, содержать войска или военные суда в мирное время (разд. 10 ст. I). Эти нормы были подкреплены положениями о верховенстве федерального права, согласно которым Конституция и федеральные законы, а также договоры, заключенные от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны и судьи в каждом из штатов должны следовать такому праву, что бы ему ни противоречило в Конституции или законах отдельных штатов (ст. VI).

<3> Beard Ch. An Economic Interpretation of the Constitution of the United States. N.Y., 1966. P. 151.

Один из "отцов-основателей", А. Гамильтон, обосновывая необходимость принятия

новой Конституции, писал: "Беды, переживаемые нами, - не результат мимолетного или частичного несовершенства, а результат коренных ошибок, заложенных в структуру здания, которые нельзя исправить, кроме как внесением изменений в основополагающие принципы и основные столпы сооружения" <4>.

<4> Гамильтон А. Федералист. М., 1993. С. 112 - 113.

С принятием Конституции была укреплена не только государственность, но и экономика Соединенных Штатов. Уже через шесть лет после вступления Конституции в силу был выплачен огромный по тем временам внешний долг США, сформирован аппарат государственной власти, укреплена национальная валюта, восстановлена промышленность, устранены ограничения, препятствующие торговому обороту. Конституция создала необходимые предпосылки для дальнейшего экономического роста, что позволило Соединенным Штатам не только расширить свою территорию более чем в четыре раза, но и выдвинуться к рубежу XX столетия в разряд самых мощных государств мира. Эти идеи были подхвачены и развиты конституциями многих стран. Так, конституционные документы Великой французской революции - Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и Конституция 1793 г. - провозгласили, что "право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и распоряжаться по своему усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла", что "гражданам не может быть запрещено заниматься каким угодно трудом, земледелием, промыслом, торговлей" и что "никто не может быть лишен ни малейшей части принадлежащей ему собственности без его согласия".

Взаимосвязь между юридическими нормами конституции и экономическим ростом государства можно проследить и на примере многих других стран. При этом следует особо подчеркнуть, что конституции могут не только способствовать экономическому развитию, но и сдерживать его, сохраняя в неприкосновенности отжившие либо недейственные социально-экономические формы и отношения.

Новый этап в экономическом развитии наступил на рубеже XIX - XX вв. Нарастание кризисных явлений, обусловленных неравномерным развитием производительных сил, процессы монополизации создали реальную угрозу для рыночной экономики. В этих условиях возникла потребность в поддержании конкуренции, ограничении прав крупной собственности, усилении регулирующей роли государства. Государство все более активно участвует не только в регулировании рыночных отношений, но и в организации производства. Особую роль в усилении экономической роли государства сыграл переход

от золотого стандарта к бумажно-денежному обращению, в результате чего государство приобрело мощнейший рычаг воздействия на экономическую и социальную жизнь. Все эти процессы не могли не сказаться на конституционном развитии многих стран. В то же время нередко конституции опережали уровень экономического развития, тем самым прокладывая дорогу для структурной перестройки и дальнейшего роста экономики.

Новая модель конституционной экономики базировалась на идеях социальной роли государства, усиления его регулирующей роли, ограничения прав собственности. Так, в Конституции ФРГ записано: "Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу". Конституция Японии провозглашает, что "право собственности определяется законом, с тем чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию" (ст. 29). Пространная декларация о социальных функциях частной собственности содержится в итальянской Конституции: "Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения ее социальной функции и доступности для всех" (ст. 42).

Во многих конституциях, особенно после Второй мировой войны, вопросы экономики становятся предметом самой тщательной регламентации. Более того, им посвящаются отдельные разделы либо части конституций: экономическим отношениям посвящена гл. 3 части первой Конституции Италии; финансам - гл. 10 Основного Закона ФРГ; налогообложению и управлению финансами - гл. 6 Конституции Греции; экономической организации общества - часть вторая Конституции Португалии.

Остановимся более подробно на Конституции Испании 1978 г. По Конституции Испания провозглашена "правовым, социальным и демократическим государством". В основу его идеологии положены принципы свободы, справедливости, равенства, политического плюрализма (ст. 1), которые находят дальнейшее свое развитие в конституционных обязанностях органов публичной власти по созданию эффективных условий, "при которых свобода и равенство индивидов и их групп становятся действительными и эффективными", по устранению всех препятствий на пути их полного развития и оказанию содействия участию всех граждан в политической, экономической, культурной и социальной жизни (ст. 9). Эти обязанности зеркально отражены в развернутой регламентации прав и обязанностей граждан: "Каждый должен участвовать в общественных расходах в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливой налоговой системы, основанной на принципах равенства и прогрессивного налогообложения, которая ни в коем случае не должна носить характера конфискации. Государственные расходы осуществляются за счет справедливого ассигнования ресурсов, а их планирование и расходование должны отвечать критериям эффективности и экономии" (ст. 31). Конституция Испании

закрепляет право частной собственности, но подчеркивает его ограниченность в рамках социальной функции, установленной законом (ст. 33). Признается и свобода предпринимательства, но, в отличие от первых конституций, она введена в соответствующие рамки общих экономических требований, включая, в случае необходимости, планирование (ст. 38).

В отдельную главу сведены положения об основополагающих принципах социальной и экономической политики (гл. 3 разд. I Конституции Испании). Наряду с обязанностями органов власти по обеспечению социальной, экономической и юридической защиты семьи (ст. 39), поддержанию публичного социального страхования и народного здравоохранения (ст. 41 и 43), контролю за рациональным использованием и охраной окружающей среды (ст. 45), защите интересов потребителей (ст. 51) Конституция Испании предусматривает ряд более общих и емких социально-экономических задач. В частности, провозглашены цели создания "благоприятных условий для социального и экономического прогресса и для наиболее справедливого распределения региональных и личных доходов в рамках политики экономической стабильности" (ст. 40). Дальнейшая конкретизация указанных целей осуществлена в разд. 7, посвященном вопросам экономики и финансов. В этом разделе Конституции вновь подчеркивается, что все виды богатства страны независимо от форм собственности должны служить общим интересам. При этом признается не только право государственной инициативы в экономической деятельности, но и возможность, когда того требуют общие интересы, создания государственных монополий и участия государства в управлении предприятиями (ст. 128). Наряду с этим устанавливается, что государство "посредством издания закона может планировать общую экономическую деятельность в целях удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и секторального развития и стимулирования роста доходов и богатства, а также их наиболее справедливого распределения" (ст. 131). Особое значение придается конституционным нормам о расширении социальной базы экономических программ Правительства. В частности, предусматривается привлечение граждан к участию в системе государственного страхования, в предпринимательской деятельности, во владении собственностью на средства производства (ст. 129). Достаточно подробно прописаны нормы о порядке принятия государственного бюджета, государственных займах и кредитах, о контроле за расходованием государственных средств (ст. 134-136).

Столь же детально вопросы экономики отражены во многих конституциях, принятых главным образом во второй половине XX в., - Италии, ФРГ, Португалии, Греции, Бразилии, Перу, Швейцарии, Южно-Африканской Республики.

Одним из важных элементов конституционной экономики является финансирование

судов, которое ежегодно определяется исполнительной и законодательной властями, что потенциально может нарушить равноправие судебной власти в системе разделения властей. В этом плане интересно отметить Конституцию Коста-Рики, которая устанавливает 6% расходной части ежегодного бюджета как неизменную норму финансирования деятельности судов и тем самым обеспечивает полную конституционную независимость суда от других властей.

Новые вопросы конституционной экономики затронуты и в старых конституциях, которые при этом либо подвергались формальной ревизии в форме конституционных поправок (Конституции Бельгии, Люксембурга), либо приспосабливались к новым экономическим требованиям посредством конституционного толкования (Конституции США, Австралии и т.д.).

Новый этап в развитии конституционной экономики наступил на рубеже третьего тысячелетия. Он стал, по оценке известного российского экономиста Владимира Мау, результатом "современного кризиса индустриального общества и крушения коммунистической системы, воплощавшей это общество наиболее последовательно" <5>. Все чаще в конституциях появляются положения, направленные на ограничение государственного вмешательства в социальную жизнь и хозяйственную деятельность, более четко и строго прописываются функции государственной власти в экономической (особенно в бюджетной и денежной) политике. Эта эволюция отражает развитие производительных сил в новом веке индивидуализированного производства и информационных технологий.

<5> Мау В. Цит. соч. С. 36.

Еще одним фактором, определяющим вектор современного развития конституционной экономики, стало образование межгосударственных форм объединения.

В данном случае речь идет прежде всего о Европейском сообществе, которое объединяет 15 государств Западной Европы, т.е. свыше 300 млн. их граждан.

§ 3. Конституционные основы собственности

Основной вопрос конституционной экономики - это собственность. От того, как он решен, зависит многое - не только юридические формы ее существования, но и природа экономической системы в целом. Особенности конституционной регламентации собственности обусловлены многими обстоятельствами: временем принятия конституций, экономической ориентацией государства, идеологическими установками, особенностями существующих правовых систем.

Первые конституции не различали форм собственности. Она могла принадлежать как государству, так и частным, физическим или юридическим, лицам. Единый правовой статус собственности предполагал равенство прав собственников.

Конституции следующего поколения, как правило, различают две основные формы собственности - государственную (публичную) и частную, но при этом подчеркивают равный их статус (Италия). В некоторых послевоенных конституциях, помимо указанных, выделяются муниципальная (ФРГ) и кооперативная (Португалия) собственность.

Совершенно иным образом трактуются вопросы собственности в конституциях государств социалистической ориентации (Северная Корея, Вьетнам, Куба). В них не только провозглашен примат государственной собственности, но и поставлена задача полного вытеснения иных форм - частной, кооперативной, групповой собственности. Конституции социалистической ориентации отказывают не только в равенстве, но и в гарантиях прав негосударственным формам собственности. Это предопределяет такие базовые характеристики экономических систем социалистической ориентации, как отрицание свободы предпринимательства, отсутствие конкуренции, директивные (административные) методы руководства экономикой, плановый характер производства и распределения. Впрочем, в последние годы наметился отход от ряда ортодоксальных социалистических идей. Так, конституционные реформы 1993 г. в Китае провозгласили задачи создания социалистического рыночного хозяйства. Аналогичные реформы были

проведены во Вьетнаме.

Большинство конституций первой волны провозгласили принцип неприкосновенности частной собственности, однако никакой абсолютизации этого принципа не было. В тех же конституциях содержались нормы об изъятии собственности для общественных нужд и при условии справедливой компенсации собственникам. Конституцией США, например, была установлена норма о лишении собственности в рамках надлежащей правовой процедуры.

Одной из отличительных черт конституций второй волны стало признание социальных функций собственности. Другой новеллой стали нормы о недопущении концентрации собственности в одних руках (Конституции Индии и Шри-Ланки). Впрочем, подобные меры предусматривались в законодательстве многих других стран, в том числе тех, где конституции были приняты до начала XX в.

В некоторые конституции были включены положения о национализации и государственном контроле за экономикой. Проведение национализации предусмотрено Конституциями Италии, Мексики, Индонезии, ряда других государств. От национализации следует отличать установление государственного контроля над отдельными отраслями либо сферами деятельности. В этом случае собственность к государству не переходит, но оно осуществляет планирование, директивное руководство, а также более жесткий контроль за собственниками либо руководителями предприятий (Конституции Италии, Испании и др.). Институт приватизации в конституциях, как правило, не закрепляется. Исключение составляют лишь отдельные основные законы развивающихся и постсоциалистических стран.

Наконец, еще одной характерной чертой конституций второй волны является закрепление перечня отраслей экономики, а также объектов собственности, которые принадлежат государству. Конституции стран социалистической ориентации оставляют за государством практически всю собственность. На долю частной, личной, трудовой, иных форм собственности остается немного. Подчеркнем, однако, что и в конституциях многих стран западной демократии предусмотрены исключительные права государства на те или иные объекты собственности: территориальные воды, континентальный шельф, ресурсы экономической зоны (см., например, ст. 132 Конституции Испании). Некоторые конституции расширяют этот перечень, включая в него землю (Ирландия, Мексика), природные ресурсы (Болгария, Йемен), определенные отрасли экономики, например ядерную энергетику, транспорт, почтовые и телекоммуникационные системы и т.д.

В зависимости от того, как в конституциях закреплены вопросы собственности, различаются формы, методы, степень вовлеченности государства в экономическую жизнь. Довольно часто высказываются суждения, что государственное управление экономикой имеет место только в странах социалистической ориентации, что не соответствует действительности: государство нигде и никогда не стояло в стороне от вопросов экономики. Менялись формы, приемы, интенсивность экономического регулирования, но неизменным оставалось одно: само существование конституции, а нередко и самого государства зависело от того, насколько эффективно осуществлялось экономическое управление.

Наличие различных форм собственности, признание равного их статуса исключают возможность директивного руководства сферой производства и распределения, применяются иные формы экономического регулирования: налоговые, бюджетные, денежно-кредитные. Широкое распространение получила такая форма, как планирование, часто называемое программированием. Она используется не только в странах с социал-демократическими традициями (Скандинавские страны, Италия, Франция), но и в тех странах, которые развивались в русле "классической" капиталистической экономики (США), где распространены краткосрочные (1-2 года) и среднесрочные (5-7 лет) экономические программы. Наконец, следует особо отметить механизмы социального регулирования, которые обеспечивают стабильность не только политической, но и экономической систем.

В 2001 г. администрацией Джорджа Буша был воссоздан Совет по национальной экономической безопасности, который за 60 лет до этого был впервые образован Президентом США Франклином Рузвельтом. Как правильно указывает известный экономист А.А. Пороховский, "если же попытаться дать определение экономически эффективного государства, то в самом общем виде можно сказать, что это государство, которое отстаивает свои национальные интересы и обеспечивает свою национальную экономическую безопасность в условиях неограниченной международной конкуренции. Количественное выражение такого определения равнозначно выявлению оптимума между открытостью национальной экономики и поддержкой своих производителей на внутреннем и внешнем рынках.

Появилось основание исследовать экономическую роль государства не по степени вмешательства в рыночный механизм, а по степени участия в обеспечении внутренних и внешних условий функционирования национальной экономики. Иными словами, экономически эффективным государство может быть только тогда, когда эффективной является сама экономика.

В рыночном хозяйстве структура национальной экономики динамично изменяется. Одни отрасли ослабевают и даже отмирают, другие - укрепляются и начинают играть ведущую роль. Переломные моменты наступают в годы циклических экономических кризисов.

Опираясь на частную собственность во всех ее проявлениях, американская экономика постепенно расширяла свою базу, которая своей устойчивостью обязана многообразию форм собственности и организационных видов предпринимательства. Если в стране существование и развитие той или иной формы собственности определяются экономическими причинами, а не чисто административными ограничениями, то снимаются предпосылки для нелегального бизнеса и любой предприниматель может рассчитывать при необходимости на защиту государства, которому он платит налоги. Очевидно, с этой точки зрения государство может считаться экономически эффективным только тогда, когда в стране сохраняется возможность для эффективного функционирования любого вида предпринимательства в рамках существующего хозяйственного законодательства" <6>.

<6> Пороховский А. А. Вектор экономического развития. М.: Теис, 2002. С. 206 - 208. § 4. Конституционные модели налогообложения

Вопросы налогообложения начиная с XV в. неизменно остаются в ряду ключевых проблем конституционной экономики. Первенство Флорентийской коммуны-республики в XV в. во многом было predetermined прогрессивной системой налогообложения и высокой налоговой дисциплиной граждан. Одним из основных итогов буржуазной революции в Англии стало утверждение принципа: "Нет налогов без народного представительства". Под тем же лозунгом начиналась американская революция против колониального гнета Великобритании. В результате многовековой борьбы конституции практически всех государств закрепили за парламентом исключительное право устанавливать налоги.

Классическая формула приведена в Конституции США: "Конгресс имеет право устанавливать и взимать налоги, сборы, пошлины и акцизы для того, чтобы выплачивать долги, обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие Соединенных Штатов; при этом все сборы, пошлины и акцизы повсеместно в Соединенных Штатах должны быть единообразными" (разд. 8 ст. I).

Конституция Бельгии устанавливает, что "никакой налог в пользу государства не может быть установлен иначе как законом" (ст. 170). Аналогичная формулировка содержится в Конституции Великого герцогства Люксембург (ст. 99).

В дальнейшем жесткость конституционных конструкций смягчается. Так, Конституция Японии 1946 г. содержит менее категоричные формулировки: "Введение новых и изменение существующих налогов может производиться только на основании закона или при соблюдении условий, предписанных законом" (ст. 84). Смещены акценты и в Конституции Нидерландов 1983 г.: "Налоги, установленные государством, взимаются в соответствии с Актом парламента. Актом парламента определяются иные обязательные платежи и сборы, устанавливаемые государством" (ст. 104).

Более того, многие конституции вводят общее понятие финансового законодательства, которое охватывает помимо налоговых и другие вопросы. Например, по Конституции Ирландии 1937 г. под финансовым законодательством понимаются акты, принимаемые по таким вопросам, как налоги, долговые обязательства, бюджетные ассигнования, хранение ценностей, ревизия государственных средств, государственные займы и т.д. (ст. 22).

Можно выделить ряд общих требований, предъявляемых конституциями к налогообложению.

1. Практически все конституции устанавливают, что введение, изменение, отмена налогов могут осуществляться только законом. При этом ряд конституций предусматривает достаточно жесткие требования к налоговым законам. Так, Конституция Греции закрепляет следующие нормы: "Никакой налог не может налагаться и взиматься вне рамок формального закона, определяющего субъект налогообложения, доход, вид собственности, расходы и финансовые операции или их категории, к которым данный налог относится" (ч. 1 ст. 78). Конституция Франции предусматривает, что "закон устанавливает правила, касающиеся установления тарифов, налогов и условий взимания всякого рода налогов..." (ст. 34). Конституция Португалии особо подчеркивает, что "никто не может быть принужден к выплате налогов... расчет и взимание которых осуществлены не по закону" (ч. 3 ст. 106).

2. Конституции требуют, чтобы действие налогов распространялось на всю территорию государства. Обосновывая это требование, судья Верховного суда США Стори отмечал в начале XIX в.: "Целью этого положения было устранение всех ненадлежащих преимуществ одних штатов перед другими при регулировании вопросов, которые затрагивают их общие интересы. В отсутствие единообразия пошлин, сборов и акцизов возникает грубейшее и наиболее гнетущее неравенство, затрагивающее жизненно важные интересы и дела жителей различных штатов. Сельское хозяйство, торговля, промышленность одного штата в этом случае могут быть построены на руинах других штатов" <7>. Оценка, данная судьей Стори, в полной мере может быть распространена и на унитарные государства.

<7> Цит. по: Rotunda R.D., Nowak J.N., Young J.N. Treatise on Constitutional law. Substance and procedure. St. Paul, 1986. P. 344.

3. Конституции ограничивают предоставление налоговых льгот и привилегий: они могут предоставляться только в исключительных случаях, обоснованно и в рамках закона. Так, Конституция Бельгии указывает, что закон может определять только такие исключения из налогообложения, "необходимость которых обоснована" (ч. 2 ст. 170). Сходным образом регламентирует этот вопрос Конституция Испании: "Налоговые льготы в рамках государственного налогообложения должны устанавливаться в соответствии с законом" (ст. 133). Более жестко к этому вопросу подходит Конституция Люксембурга: "Никакие привилегии в области налогообложения не могут быть установлены. Никакое освобождение от налогов или их снижение не может иметь места иначе как в силу закона" (ст. 101). Впрочем, ни в одной стране указанные требования не ограничивают права устанавливать дифференцированные ставки налогообложения, вводить налоговые льготы и скидки при условии, что они предусмотрены законом.

4. Налоговым законам не может придаваться обратная сила. В Конституции Греции это требование сформулировано следующим образом: "Налог или какое-либо иное финансовое бремя не могут налагаться законом, имеющим обратную силу, распространяющуюся за рамки предшествующего введению налога финансового года" (ч. 2 ст. 78). Аналогичное требование содержится и в Конституции Швеции: "Налог или иные выплаты государству не могут взиматься в большем размере, чем это вытекает из предписания, имевшего силу тогда, когда возникли обстоятельства, которые вызвали установление налога или выплаты" (§10 гл. 2).

5. Конституции и законодательство многих стран препятствуют принятию обременительных или чрезмерных налогов. Так, Конституция Испании устанавливает, что "налоговая система... ни в коем случае не должна носить характера конфискации" (ч. 1 ст.

31). В ряде стран это требование облечено в такую формулу, как "налоговые возможности" (ст. 53 Конституции Италии). Конституция Португалии требует учитывать при введении подоходного налога "потребности и доходы членов семьи" (ч. 1 ст. 107). В

Конституции Швейцарии предусмотрено, что налоги должны устанавливаться с учетом "экономической способности" налогоплательщиков (ч. 2 ст. 127).

6. Конституции все чаще предусматривают защиту прав налогоплательщиков. Например, согласно Конституции Португалии именно закон устанавливает гарантии налогоплательщикам (ч. 2 ст. 106). В Конституции Финляндии содержится предписание, которое обязывает законодателя не только устанавливать принципы налогообложения, но и закреплять нормы о правовой защите налогоплательщиков (§ 61). Защита прав налогоплательщиков предстает не только в форме судебной защиты нарушенных прав, немалое значение придается совершенствованию налоговых служб. В частности, упрощаются процедуры обжалования налоговых решений, создаются специальные органы по оказанию помощи налогоплательщикам и защите их прав. Такие меры были предусмотрены, например, Законом о реструктуризации и реформировании Службы внутренних сборов США (1998), цель которого - "создание высококвалифицированной налоговой службы для оказания американским налогоплательщикам помощи в понимании и исполнении налоговых обязанностей, а также для применения налогового законодательства на началах добросовестного и честного отношения ко всем".

7. Конституции практически всех государств содержат требования о включении налоговых поступлений в общий государственный бюджет, что должно исключить не санкционированное парламентом либо нецелевое их использование. Так, Конституция ФРГ устанавливает, что "все доходы и расходы Федерации должны включаться в бюджет" (ст. 110). Такая же формулировка содержится в Конституции Греции (ч. 2 ст. 79) и Конституции Бельгии (ст. 174). Некоторые конституции содержат более развернутые положения, например Конституция Испании предусматривает, что "общий бюджет государства является годовым, в него включаются все доходы и расходы государственного публичного сектора; в него вносится общая сумма фиксированных сборов, поступающих в доход государства" (ч. 2 ст. 134). Своеобразно решается этот вопрос в Бельгии и Люксембурге, где Конституции требуют ежегодного подтверждения

налогов (ст. 171 Конституции Бельгии; ст. 100 Конституции Люксембурга).

8. Наконец, следует отметить такую тенденцию, как закрепление в конституциях целей налогообложения. Первой в этом плане была Конституция США, которая установила, что налоги взимаются, чтобы "выплачивать долги, обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие Соединенных Штатов" (разд. 8 ст. I). В дальнейшем акценты смещались, отражая господствующие в то или иное время экономические потребности или идеологические установки. Например, в конституциях послевоенного времени цели налогообложения формулировались в основном в русле концепции социального государства. Некоторым особняком в этом отношении стоит Конституция Португалии, провозгласившая, что "фискальная система нацелена на удовлетворение финансовых потребностей государства и других публичных учреждений и на справедливое распределение доходов и богатства" (разд. 1 ст. 106).

Как правило, конституции не конкретизируют цели налогообложения. Они ограничиваются самыми общими формулировками, что позволяет государству проводить достаточно гибкую бюджетную политику.

§ 5. Конституционная экономика в сфере бюджета

Вопросы о разделении властей в сфере бюджетной политики, порядке формирования бюджета, процедуре его прохождения через парламент рассматривались в предыдущих главах Учебника. Здесь же остановимся более подробно на анализе бюджета с точки зрения конституционной экономики.

Как уже было отмечено, конституции требуют, чтобы все доходы и расходы государства включались в бюджет. Это общий принцип, выполнение которого во всех странах строго контролируется. Кроме того, в ряде конституций закреплены общие принципы бюджетной политики. Так, согласно Конституции Австрии при составлении и ведении бюджета следует учитывать требования экономичности, рентабельности и целесообразности (ст. 51а).

Указанные общие принципы конкретизируются в детально проработанных требованиях к бюджету. Рассмотрим их на примере Конституции Португалии (ст. 108 -110). В Конституции бюджет описывается как целостный документ, который содержит распределение доходов и расходов государства. Особое внимание обращено на бюджетные расходы. Они должны быть представлены в соответствии с четко структурированной классификацией, исключающей "существование секретных дотаций и фондов". При этом доходы бюджета должны покрывать предусмотренные в нем расходы. Разработка бюджета осуществляется на основе прогнозов макроэкономических показателей, состояния денежно-кредитной системы, оценки налоговых и иных поступлений в бюджет, анализа исполнения бюджета предыдущего года, учета долговых обязательств государства, воздействия международных финансовых рынков и т.д.

Столь подробная конституционная регламентация вопросов бюджета не случайна. От того, насколько бюджет обоснован экономически, зависит не только финансовое благополучие государства, но и судьбы многих его граждан. Об этом убедительно было сказано в Бюджетном послании Президента США Дж. Буша от 9 апреля 2001 г.: "бюджет является не просто собранием цифр, он отражает приоритеты нации, ее нужды и надежды... обеспечивает раскрытие всего потенциала нации".

Можно выделить общие черты конституционной регламентации вопросов бюджета в зарубежных странах.

1. Как правило, бюджет принимается на год (США, Бельгия, Дания, Испания, Италия и др.), но отдельные конституции допускают принятие бюджета на два года либо на более длительный срок. Так, Основной Закон ФРГ устанавливает, что бюджет может быть утвержден на несколько лет, с разбивкой по годам (ст. 110-2). Конституция Швеции предусматривает принятие бюджета на срок, превышающий один год, но только "в связи с особыми причинами" (§ 3 гл. 9). Двухлетний срок бюджета допускается Конституцией

Греции (ч. 6 ст. 79).

Финансовый год в большей части стран исчисляется с 1 января. В США он наступает 30 октября предыдущего календарного года.

2. Бюджет должен содержать только общие показатели государственных доходов и расходов и не должен включать какие-либо иные нормы. Цель такого ограничения - не допустить обременения бюджетов теми нормами, которые не имеют к нему отношения. Так, Основной Закон ФРГ требует, чтобы закон о бюджете содержал только положения, относящиеся к доходам и расходам (ч. 4 ст. 110). В Конституции Испании записано, что закон о бюджете не может устанавливать новые налоги. Они могут быть установлены, только "если это предусматривает отдельный налоговый закон" (ч. 7 ст. 134). Аналогичная норма содержится в Конституции Италии (ст. 81).

3. Одно из основных конституционных требований - сбалансированность бюджета. Бюджетный дефицит подрывает устойчивость экономики, предопределяя неизбежность системного кризиса. Осознание этой угрозы, собственно, и стало побудительной причиной для принятия особых мер по предотвращению бюджетных дефицитов. Основной Закон ФРГ прямо указывает, что "доходы и расходы должны быть сбалансированы в бюджете" (ч. 1 ст. 110-1). Конституция Португалии обязывает законодателя предусматривать в бюджете "необходимые доходы для покрытия расходов" (ч. 4 ст. 108).

В тех странах, где конституции таких мер не предусматривают, они, как правило, установлены законодательством. Примером успешного решения указанных проблем может служить американский Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г. <8>, который позволил Соединенным Штатам не только расплатиться по всем долгам, но и направить на структурную перестройку своей экономики огромные бюджетные средства. В 2001 финансовом году суммарная величина доходной части федерального бюджета составила 1 524 100 000 000 долл., что более чем на 14 млрд. превышает запланированные расходы федерального Правительства.

<8> США: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 169 - 171.

4. Большая часть конституций устанавливает требование целевого расходования государственных средств, и только на те проекты или программы, которые определены парламентом. Так, Конституция Дании требует, чтобы никакие расходы не оплачивались, если они не предусмотрены законом о бюджете либо законом о дополнительных или временных ассигнованиях, принятых Фолькетингом (ч. 2 ст. 46). Конституция Швеции устанавливает, что "государственные средства не могут расходоваться иначе, чем это установил Риксдаг" (§ 2 гл. 9). Еще более четкую позицию занимает Конституция Японии: "Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента... Никакие государственные средства не могут быть израсходованы и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента" (ст. 83, 85). Впрочем, наиболее эффективный механизм установлен в США, где бюджет не имеет юридической силы. Он определяет только общие ориентиры и служит основой для принятия специальных законов об ассигнованиях, разрешающих выдачу денежных средств из казначейства (разд. 9 ст. I Конституции США).

5. Особое внимание конституции обращают на вопросы долговых обязательств, которые могут лечь тяжким бременем на бюджет. Например, согласно Конституции Дании ни один правительственный заем не может быть установлен иначе как законом (ст. 43). В Испании Правительство имеет право выпускать государственные займы и брать кредиты только в соответствии с законом (ч. 1 ст. 135 Конституции). По Конституции Финляндии соглашения о государственном займе должны получить одобрение Парламента, который определяет в этом случае верхний предел не только займа, но и государственного долга. Государственные поручительства и гарантии предоставляются на основе закона и с согласия Парламента (§ 64). В Швеции Правительство без согласия Риксдага не имеет права заключать соглашения о займах или иным образом возлагать на государство экономические обязательства (§ 10 гл. 9 Конституции). Наиболее полное ограничение подобного рода представлены в Конституции Люксембурга: "Никакой заем за счет государства не может быть проведен иначе как с согласия палаты. Никакая принадлежащая государству недвижимая собственность не может быть отчуждена, если отчуждение не разрешено специальным законом... Любое приобретение государством крупной недвижимой собственности, любая реализация в пользу государства крупного проекта инфраструктуры или значительного строительства, любое крупное финансовое вложение государства должны быть разрешены специальным законом... Никакое обязательство, обременяющее бюджет государства более чем на один

бюджетный год, не может быть принято иначе как на основании специального закона" (ст. 99).

6. Бюджет - один из сложнейших актов государственной власти. Он затрагивает самые разнообразные интересы регионов, отраслей национальной экономики, политических партий и социальных групп. Его принятие неизменно сопровождается острой борьбой между законодательным органом и исполнительной властью, между парламентскими фракциями, комитетами и депутатами. Нередко парламент в результате непримиримых противоречий не в состоянии принять бюджет, что грозит самыми серьезными последствиями для всей системы государственного управления и для экономики в целом.

Конституции предлагают несколько вариантов решения этой проблемы. Так, Конституция Австрии предусматривает принятие закона о временном финансировании, который действует до принятия бюджета. В том случае, если такой закон не будет принят, расходы должны осуществляться в соответствии с теми показателями, которые действовали в предыдущий финансовый год (ч. 5 ст. 51).

Иной вариант содержится в Основном Законе ФРГ: в случае непринятия бюджета на следующий финансовый год Правительство имеет право производить расходы только "а) для содержания установленных законом учреждений и проведения предусмотренных законом мероприятий; б) для выполнения юридически обоснованных обязательств Федерации; с) для продолжения строительства, закупок и других работ или для дальнейшего предоставления средств на эти цели, поскольку в бюджете предыдущего года были предусмотрены соответствующие суммы". В том случае, если доходы бюджета не покрывают расходы, Федеральное правительство имеет право взять кредит в размере не свыше четверти суммы бюджета истекшего финансового года (ст. 111).

Иной вариант установлен Конституцией Испании, предписывающей автоматическое продление бюджета предыдущего года до принятия нового закона о бюджете (ч. 4 ст. 134).

7. Конституции практически всех государств предусматривают механизмы контроля за исполнением бюджета. Впервые такой механизм был предусмотрен Конституцией США, которая требует, чтобы сообщения и отчеты о поступлениях и расходах всех

государственных средств периодически публиковались (разд. 9 ст. 1). В дальнейшем в конституции была введена такая форма контроля, как отчеты правительства перед парламентом. Так, Основной Закон ФРГ обязывает Правительство представлять отчеты "о всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и о государственном долге" (ст. 114-3). Конституция Италии предписывает не только представление отчета Правительства, но и принятие закона об исполнении бюджета (ст. 81).

Сравнительно новое явление в конституционном праве - создание специализированных органов контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств. В США эти функции возложены на Генеральное отчетное управление, в Японии - на Ревизионный совет, в Дании - на аудиторов, в Финляндии - на государственных ревизоров. Но в большей части стран эти функции осуществляются счетными палатами. При всех различиях, существующих между указанными контрольными органами, их объединяет одно: подчинение парламенту. Как правило, парламенты не только их формируют, но и определяют конкретные задачи и направления их деятельности.

Конституции и законодательные акты закрепляют широкие полномочия органов парламентского контроля. Обратимся, например, к Конституции Бельгии: "На Счетную палату возложена обязанность по рассмотрению и упорядочиванию счетов общего управления и всех тех, кто подотчетен государственному казначейству. Она следит за тем, чтобы ни одна расходная статья бюджета не была превышена и никакой перевод средств из одной статьи в другую не имел места. Палата осуществляет также общий контроль за операциями, связанными с установлением и взиманием налогов, получаемых государством, включая фискальные поступления. Она утверждает счета различных государственных административных органов и обязана собирать с этой целью любые сведения и необходимые отчетные документы. Общий государственный финансовый отчет предоставляется Палате представителей с замечаниями Счетной палаты" (ст. 180).

В ФРГ Федеральная счетная палата "проверяет отчеты, а также рентабельность и правильность управления в экономической и бюджетной области" (ч. 2 ст. 114-3). В Дании аудиторы Фолькетинга "проверяют ежегодные отчеты о расходовании государственных средств, следят за тем, чтобы все бюджетные поступления попадали в государственную казну, а расходы производились только в соответствии с финансовым законом либо иным законом об ассигнованиях. Аудиторы имеют право доступа ко всем необходимым документам... Отчеты о расходовании государственных средств представляются на рассмотрение Фолькетинга наряду с отчетом аудиторов" (ч. 2 и 3 ст. 47).

Говоря о конституционной экономике в сфере бюджета, отметим тенденцию к более полной и четкой регламентации различных аспектов бюджетной политики, а также к усилению форм контроля за исполнением бюджета и расходованием государственных средств.

§ 6. Конституционно-правовой статус центральных банков

В настоящее время большая часть центральных банков обладает независимым конституционно-правовым статусом: они не входят в структуру органов государственной власти, вмешательство в их деятельность недопустимо; они наделены правом самостоятельно определять политику в денежно-кредитной сфере и принимать решения без консультаций с какими-либо иными государственными органами. Такой статус центральных банков позволяет обеспечивать устойчивость национальных валют и стабильность цен, что, в свою очередь, придает мощный импульс для общего экономического роста <9>.

<9> См.: Лафитский Д. Обзор конституционно-правового статуса центральных банков зарубежных стран; Приходина Ю. Критерии независимости центральных банков: Третий Рим или третий мир // Очерки конституционной экономики: Статус банка России / Под ред. П.Д. Баренбойма и В.И. Лафитского. М.: Юридический дом "Юстицинформ", 2001.

Идея независимости центральных банков была выдвинута в XIX в., но конституционной реальностью она стала только во второй половине XX в. Все большее число стран предоставляет своим центральным банкам независимый статус, тем самым лишая политические ветви власти (правительство и парламент) права решать вопросы денежной эмиссии, кредитования, контроля за банковской сферой. В результате

практически во всех этих странах укрепились позиции национальной валюты, существенно снизился уровень инфляции. Сказанное подтверждает пример Великобритании. В 1997 г. Правительство лейбористов предоставило Банку Англии независимый статус, что позволило решить многие экономические задачи - обеспечить устойчивость валюты, низкий уровень инфляции, сократить государственный долг, создать более привлекательный инвестиционный климат. К июню 2001 г. уровень безработицы в стране упал до самой низкой отметки за последние 25 лет. Успешное решение экономических задач не только укрепило положение правительства Т. Блэра, но и позволило партии лейбористов в июне 2001 г. одержать победу на парламентских выборах.

В уже упоминавшемся отчете Всемирного банка, в частности, сказано: "Центральные банки часто продолжают эффективно работать и сохраняют свой уровень компетентности, даже когда все остальные государственные институты пришли в упадок... Они меньше испытывают политическое вмешательство и имеют ограниченный, но в то же время четкий круг задач, получают адекватные ресурсы, а их кадры - подготовку. И наконец, их сотрудники обычно зарабатывают больше, чем их коллеги из других государственных органов" <10>.

<10> Вопросы экономики. 1997. N7. С. 20-21.

Анализируя статус центральных банков, обратимся к опыту Европейского сообщества, которое, обобщив и применив тенденции мирового развития, следующим образом закрепляет принцип независимости Европейского центрального банка и центральных банков государств - участников Сообщества: "При исполнении полномочий и при осуществлении задач и обязанностей, возложенных на них настоящим Договором и Уставом Европейской системы центральных банков, ни Европейский центральный банк, ни национальные центральные банки, ни какой-либо член их руководящих органов не должны испрашивать или получать указания от институтов или органов Сообщества, от любого правительства государства - участника Сообщества, а также от каких-либо иных органов. Институты и органы Сообщества, а также правительства государств - участников Сообщества принимают на себя обязательства уважать этот принцип и не пытаться влиять на членов руководящих органов Европейского центрального банка или национальных центральных банков при осуществлении ими своих задач" (ст. 108). При этом Договор требует, чтобы национальное законодательство государств - участников Сообщества было приведено в соответствие с установленными требованиями: "Каждое из государств - участников Сообщества обязуется обеспечить... соответствие национального законодательства, а также уставов национальных центральных банков требованиям настоящего Договора и Устава Европейской системы центральных банков" (ст. 109). Эти требования были реализованы в конце XX в. как в конституционных, так и

в законодательных нормах государств Европейского сообщества.

Например, в Законе от 1 июня 1994 г. "Об автономии Банка Испании" не только провозглашен принцип независимости Центрального банка, но и введен ряд дополнительных гарантий его соблюдения. В преамбуле Закона, в частности, установлено: "Казначейство не может превышать свой кредит на счетах в Банке даже на временной основе, поскольку это лишает Банк его инициативы в процессе эмиссии денег... В области денежной политики Банк не должен получать указаний от Правительства или министра экономики и финансов, что позволит ему осуществлять свою политику в интересах главной цели - поддержания стабильности цен... Срок полномочий руководителя Банка должен быть достаточно продолжительным и не должен пересматриваться; основания его возможного смещения должны быть строго определены".

Закон от 27 марта 1998 г. "О Банке Финляндии" предусматривает: "Банк Финляндии является независимым органом, который учрежден в соответствии с публичным правом и... действует как часть Европейской системы центральных банков".

Независимый статус был предоставлен центральным банкам не только в государствах Европейского сообщества, но и во многих других странах мира.

В Мексике статус Центрального банка регламентирован Конституцией и Законом "О Банке Мексики". В соответствии со ст. 28 Конституции "государство учреждает Центральный банк, который обладает автономией при выполнении своих функций и управлении делами Банка" (ст. 28). Этот принцип конкретизирован в ст. 1 названного Закона, где, в частности, предусмотрено, что "Центральный банк является юридическим лицом, который учрежден в соответствии с публичным правом и обладает автономией".

Статус Центрального банка Чили установлен Конституцией 1980 г. (в ред. 1997 г.) и Законом от 25 июня 1975 г. "О Центральном банке Чили". Основные принципы его организации определены в ст. 87 Конституции: "Настоящим учреждается независимый орган с правами юридического лица, который имеет неограниченный срок полномочий и именуется - Центральный банк Чили; порядок его образования, организация, функции и полномочия определяются органическим законом". Указанный Закон содержит дополнительные гарантии независимости Центрального банка Чили. В частности, он предусматривает, что "Банк при осуществлении своих функций и полномочий

руководствуется исключительно нормами настоящего Органического закона и не должен следовать каким-либо иным общим или специальным установлениям публичного права" (ст. 2).

Статус Центрального банка Швейцарии закреплен в Конституции 1999 г.: "В качестве центрального независимого банка Национальный швейцарский банк проводит денежную политику, служащую общим интересам страны" (ст. 99). Более полно гарантии его независимости закреплены в Законе "О Национальном банке" в редакции от 1 ноября 1997 г.

В Японии статус Центрального банка установлен Законом от 11 июня 1997 г. "О Банке Японии". Представляют интерес следующие его нормы: "Гарантируется независимость Банка Японии в вопросах эмиссии и контроля за денежным обращением... С учетом того факта, что вопросы эмиссии и контроля за денежным обращением являются важной составляющей частью общей экономической политики, Банк Японии должен поддерживать тесный контакт с Правительством и осуществлять эффективный обмен мнениями с Правительством с целью гармонизации вопросов эмиссии и контроля за денежным обращением и основных направлений экономической политики правительства... При применении настоящего Закона необходимо учитывать требование независимости Банка в осуществлении его деятельности" (ст. 3, 4 и 5).

Рассмотрим статус центральных банков более подробно на примере Федеральной резервной системы США. Федеральная резервная система была создана в соответствии с Законом от 23 декабря 1913 г. как самостоятельный орган макроэкономического регулирования, который отвечал за стабильность национальной валюты и мог действовать без вмешательства федерального Правительства. Например, бывший председатель Федеральной резервной системы Поль Волкер при вручении ему престижной премии Национального комитета по американской внешней политике в 1997 г. заявил, что ответственностью центральных банков является создание солидной и стабильной платформы для роста. Тогда же о Поле Волкере было сказано, что он на основе независимого статуса Федеральной резервной системы сумел защитить стабильность доллара в период финансовых потрясений 80-х годов и обеспечил беспрецедентный экономический рост в стране в последнем десятилетии XX века <11>.

<11> American Foreign Policy: Opportunities and Responsibilities at the Turn of the Century. N.Y., 1997.

В настоящее время Федеральная резервная система включает Совет управляющих, 12 региональных резервных банков, 25 отделений региональных резервных банков, Федеральный комитет по вопросам открытого рынка.

Совет управляющих состоит из семи членов, которые назначаются на должность Президентом по совету и с согласия Сената на 14 лет. Столь продолжительный срок пребывания в должности служит одной из гарантий независимости этого органа.

В соответствии с Законом управляющие могут пребывать в должности не более одного срока, что препятствует возможной узурпации финансовой власти. Ту же цель преследует требование Закона "о честном представительстве в Совете управляющих финансовых, аграрных, промышленных и коммерческих интересов, а также различных географических частей страны".

Председатель Совета управляющих и его заместитель назначаются на должности Президентом по совету и с согласия Сената из числа тех лиц, которые уже входят в состав этого органа либо чье назначение обсуждается в Сенате. Срок их пребывания в должности составляет 4 года.

Совету управляющих предоставлены широкие полномочия: он разрабатывает основные направления денежно-кредитной политики; осуществляет руководство и контроль за деятельностью федеральных резервных банков; регулирует финансовый рынок; обеспечивает систему расчетов; гарантирует защиту прав и законных интересов вкладчиков кредитных учреждений; поддерживает курс государственных ценных бумаг; определяет нормативы резервов коммерческих банков и иных кредитных учреждений; устанавливает учетные ставки; осуществляет контроль за деятельностью не только национальных банков (т.е. тех, которые входят в Федеральную резервную систему), но и всех иных кредитных учреждений; участвует в международных финансовых институтах. В осуществление указанных полномочий Президент и Конгресс вмешиваться не могут.

Совет управляющих самостоятельно распоряжается колоссальными активами. Так, в октябре 2000 г. их стоимость составила 65,257 млрд. долл. (из них в золоте - 11,046 млрд., в иностранной валюте - 30,514 млрд., во вкладах Федеральной резервной системы в Международном валютном фонде - 13,528 млрд.). Такие резервы позволяют Совету управляющих не только обеспечивать стабильность всей денежно-кредитной системы, но и при необходимости направлять их на решение многих макроэкономических

задач.

На следующей ступени находится 12 федеральных резервных банков, которые созданы в каждом из 12 округов Федеральной резервной системы. В их задачи входит проведение в жизнь решений Совета управляющих, осуществление денежной эмиссии, распределение денежной массы, обеспечение системы расчетов, выполнение функций банков Федерального казначейства, осуществление текущего контроля за деятельностью тех банков, которые входят в Федеральную резервную систему.

Возглавляют федеральные резервные банки советы директоров, которые состоят из 9 членов. Совет управляющих Федеральной резервной системы назначает председателя, заместителя председателя и одного члена совета директоров каждого из резервных банков. Остальные шесть членов совета директоров избираются теми коммерческими банками, которые входят в Федеральную резервную систему. Исполнительные органы резервных банков (президент и вице-президент) формируются по решению совета директоров банка, соответствующее решение передается на утверждение Совета управляющих Федеральной резервной системы.

Особое место в Федеральной резервной системе занимает Федеральный комитет по вопросам открытого рынка. Этот орган отвечает за разработку стратегических программ развития финансового рынка, денежной эмиссии, участия США на международных финансовых рынках. Федеральный комитет по вопросам открытого рынка состоит из семи членов Совета управляющих и президентов пяти из двенадцати федеральных резервных банков. Президенты федеральных резервных банков становятся членами Комитета поочередно, за исключением президента Федерального резервного банка Нью-Йорка, который по должности является его постоянным членом.

На низшей ступени Федеральной резервной системы стоят входящие в ее состав коммерческие банки и иные кредитные учреждения. Тем самым решается задача формирования общенациональной банковской системы страны как единого механизма, где все звенья взаимосвязаны и действуют в рамках, установленных Советом управляющих Федеральной резервной системы.

Подводя итог сказанному, можно выделить следующие критерии независимости центральных банков.

1. Продолжительный (по общему правилу не менее 8 лет) срок пребывания в должности председателя и членов совета директоров центрального банка.
2. Ограниченные возможности правительства или парламента назначать на должности либо отстранять от должности председателя и членов совета директоров центрального банка.
3. Четкое закрепление приоритетов центрального банка. Его основной задачей является обеспечение устойчивости национальной валюты и стабильности цен. На центральный банк не должны возлагаться обязанности, несовместимые с указанной задачей.
4. Исключительные права центрального банка по осуществлению денежной эмиссии и управлению денежно-кредитной политикой.
5. Жесткие ограничения по кредитованию правительства и государственного сектора. В отсутствие таких ограничений центральный банк вынужден осуществлять дополнительную эмиссию.
6. Широкая гражданская правоспособность центрального банка, предоставление ему прав юридического лица.
7. Закрепление имущества в собственности центрального банка.
8. Самостоятельное финансирование аппарата и деятельности центрального банка.

9. Неприкосновенность резервов центрального банка.

10. Осуществление функций банковского контроля.

Для иллюстрации стоит привести пример недавно появившейся конституционной доктрины независимости центральных банков от исполнительных и законодательных органов власти, которая возникла во второй половине XX в., а к 90-м гг. получила закрепление в законодательстве многих десятков стран. Эта конституционная доктрина была инициирована и практически осуществлена прежде всего усилиями экономистов в рамках конституционной экономики. Более того, руководители центральных банков ведущих стран на симпозиуме, проведенном в мае 2000 г. в честь 200-летия Банка Франции, сформулировали концептуальный подход к независимости <12>. Так, Президент Банка Франции Жан Клод Трише заявил, что центральные банки не входят ни в какую ветвь власти и ответственны за свою деятельность непосредственно перед всеми гражданами своей страны <13>.

<12> Банк России в XXI веке / Под редакцией П. Баренбойма, В. Лафитского. М.: Юстицинформ, 2003.

<13> Bicentennial Symposium "Independence and Accountability. Development in Central Banking". Paris, 2000. P. 259.

Именитые финансисты прямо заявили, что центральные банки, ответственные за печатание денег, создание золотовалютных резервов и борьбу с инфляцией, не должны находиться в подчинении у законодательной и исполнительной ветвей власти, с тем чтобы избежать влияния сиюминутных политических интересов на долговременные финансовые интересы страны. Этот пример показывает: наука конституционного права должна "догонять" конституционную экономику, одновременно переосмысливая многие традиционные доктрины, начиная с доктрины разделения властей.

На симпозиуме в честь двухсотлетия Банка Франции "Независимость и ответственность. Развитие центральных банков" в 2000 г. премьер-министр Лионел Жеспэн отметил, что

независимость центральных банков основывается скорее на соображениях практического порядка, чем на финансовых или идеологических резонах. По его мнению, независимость Центрального банка означает независимость от любых возможных источников давления, включая как органы государственной власти, так и корпоративное влияние. Однако независимость подразумевает ответственность, как оборотную сторону одной медали, и требует постоянного диалога с другими органами власти и общественностью.

Банк Франции, основанный 18 января 1800 г., является третьим по старшинству после Банка Швеции (1668) и Банка Англии (1694). Основав его в должности первого консула, Наполеон через 6 лет уже в качестве императора сетовал, что хотя его желанием было передать Банк Франции в подчинение Правительству, этого в полной мере не получилось. Эти слова Наполеона отражают фактическую ситуацию постоянных трений и противоречий между Банком Франции и политическими властями. Глава Правительства Франции Жеспэн подчеркнул, что такая позиция Банка Франции способствовала стабильности французской валюты в течение всего XIX в. и первой четверти XX в.

В то же время глава Банка Франции, а с 2004 г. - Президент Центрального европейского банка Жан-Клод Трише заявил на симпозиуме: "Мы ещеждемся нового Монтестье, который продемонстрирует, что современная демократия сейчас естественным образом идет рука об руку с непартийной независимой финансовой властью, гарантирующей здоровый и стабильный денежный фундамент для процветания современной демократии".

§ 7. Конституционная экономика в сфере федеративных отношений

Не ставя задачу подробно проанализировать экономико-правовые отношения в

федеративных государствах, обратимся к одному аспекту этой проблемы - созданию общего экономического пространства. В нем отражено все многообразие экономических явлений, их основные тенденции и закономерности, взламывающие традиционную структуру федеративных отношений.

Общее экономическое пространство сложилось в развитых федеративных государствах к концу XIX - началу XX в. В настоящее время его развитие уже не сдерживается рамками, обусловленными федеративной формой государственного устройства.

Конституционной основой процессов экономической интеграции послужили статьи конституций, которые закрепили право федеральных органов устанавливать единую систему денежного оборота, вводить налоги на всей территории Федерации и регулировать торговлю между субъектами Федерации.

Особое значение в создании общего экономического пространства имела дискреционная власть центральных органов по регулированию торговли. В США, например, право регулировать торговлю между штатами передано Конгрессу (разд. 8 ст. I Конституции). В процессе конституционного толкования это право было наполнено широким содержанием. Еще в 1824 г. Верховный суд США подчеркнул: "Торговля... это нечто большее, чем просто торговля. Это движение товаров и отношений". В 1851 г. в решении по делу Кули понятию междуштатной торговли было дано еще более широкое толкование. Оно, по мнению суда, должно было охватывать все вопросы, требующие единого правового регулирования. Аналогичные формулы регулирования торговли содержатся в Конституциях Австралии и Канады. В этих государствах сходны и судебные решения о толковании соответствующих конституционных норм.

Несколько иные конструкции применены в ряде других государств. Например, Конституция Мексики предусматривает право Конгресса "предотвращать установление ограничений в торговле между штатами (п. IX ст. 73). В Конституции Швейцарии установлено, что "Конфедерация выполняет свои задачи, которые должны регулироваться единообразным способом" (ч. 2 ст. 42).

В развитии общего экономического пространства немалую роль сыграло создание единой системы денежного оборота. Финансовая система находится под полным контролем федеральных властей, главным образом центральных банков. Они осуществляют эмиссию денег и изъятие ценных бумаг, определяют условия

кредитования и основы функционирования банковской системы. Субъекты федерации лишены какой-либо реальной финансовой власти, что нередко особо подчеркивается в текстах конституций. Так, Конституция Швейцарии подчеркивает, что денежная монополия принадлежит Союзу и осуществляется Банком Швейцарии (ст. 99).

Общее экономическое пространство характеризуется следующими параметрами: динамизм, эффективность, гармония связующих его отношений, а также единство правового регулирования. Динамизм общего экономического пространства обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг, эффективность - соответствием форм управления экономическим требованиям, гармония - обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики, единство правового регулирования - расширением сферы федерального права.

В современных федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг. А протекционистские, дискриминационные акции со стороны субъектов федерации сдерживаются соответствующими конституционными нормами. Наиболее последовательна в этом вопросе Конституция Австрии: "Территория Федерации едина в области валютных, хозяйственных и таможенных отношений. Внутри Федерации не могут устанавливаться таможенные или иные транспортные ограничения" (ст. 4).

Впрочем, федеральные конституции допускают отдельные ограничительные меры. Субъекты федерации имеют право устанавливать ограничения на занятие определенными профессиями, вводить местные налоги, предъявлять соответствующие требования к деятельности физических и юридических лиц. Но при этом не допускается дискриминация жителей других штатов, провинций, земель или кантонов. Не могут быть применены и обременяющие торговлю ограничения, за исключением тех из них, которые оправданы законной целью (охрана окружающей среды, карантин, безопасность дорожного движения и т.п.).

Механизмы регулирования общего экономического пространства нередко имеют достаточно развитые централизованные формы. Во многих сферах экономической жизни центральные органы утверждают за собой исключительные права, оттесняя субъекты федерации на второй план. В ведении последних остается регулирование мелкого бизнеса, сельского хозяйства, разработка природных ресурсов для внутреннего рынка и т.д. Есть, правда, определенные вариации в разграничении предметов ведения, но в целом они малосущественны.

Неравномерность развития экономики порождает неравенство в экономическом потенциале субъектов федерации и диспропорции в отраслевой и функциональной структуре экономики. С целью скорректировать ее развитие во всех федеративных государствах оказывается финансовая поддержка слабым или бедным штатам, провинциям или землям за счет централизованных финансовых средств. Наиболее подробно эти вопросы закреплены в Основном Законе ФРГ: "Потребности Федерации и земель в покрытии расходов должны регулироваться таким образом, чтобы достичь их экономического выравнивания, избежать чрезмерной нагрузки на налогоплательщиков и обеспечить равный уровень жизни на всей территории Федерации". Представляет интерес также ст. 109, в которой подчеркивается, что "Федерация и земли должны учитывать при ведении своего бюджетного хозяйства требования общего экономического баланса".

Следующий параметр общего экономического пространства - единство правового регулирования. Субъекты федерации не обладают верховенством на своей территории. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из федераций штаты, провинции, земли или кантоны не могут препятствовать его применению. Конституция США следующим образом разрешает коллизию между законодательством Федерации и штатов: "Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, принимаемые во исполнение оной, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены от имени Соединенных Штатов, являются верховным правом страны; судьи в каждом штате обязаны следовать таковому праву, что бы ему ни противоречило в конституции и законах любого штата" (ст. VI). Аналогичные формулировки содержатся в Конституциях Аргентины (ст. 31), Мексики (ст. 133), Венесуэлы (ст. 16), Канады (п. 1 ст. 52, в ред. 1982 г.), ряда других государств, предусматривающих, как и США, создание федеральных судов на территории субъектов Федерации.

Развитие общего экономического пространства ставит задачу обеспечения единого правового регулирования экономики. В федерациях эта задача решается в трех направлениях: 1) расширение компетенции центральных органов власти; 2) ограничение законодательства субъектов федерации; 3) принятие последними единообразных или унифицированных актов.

Своеобразным итогом процессов экономико-правовой интеграции становится расширение полномочий органов федерации. В странах общего права (США, Канада, Австралия) оно происходит в основном в процессе толкования конституционных норм верховными судами, в других федерациях - преимущественно посредством принятия

новых конституций (Конституция Бразилии 1988 г.) либо путем внесения поправок в тексты Конституций (Индия). В пределах компетенции союзных органов федеральное право заменяет разрозненные и противоречивые нормы штатов, провинций, земель и кантонов, а те коллизии, которые возникают между ними, разрешаются на основе конституционных требований, часть из которых была изложена ранее.

Федеральные конституции нередко устанавливают особые перечни запретов, тем самым ограничивая принятие субъектами федерации законодательных актов, нарушающих, в частности, обязательства по договорам, привилегии и льготы граждан.

Формой обеспечения единого правового регулирования является принятие субъектами федерации единообразных или унифицированных законодательных актов. В США они разрабатываются Национальной конференцией уполномоченных по унификации законов штатов. За всю ее историю было разработано более 100 законопроектов, в том числе Единообразный торговый кодекс США. В ФРГ, Канаде и Австралии унифицированные законодательные акты разрабатываются на конференциях глав или представителей исполнительной власти. Разработанные таким образом законопроекты передаются на утверждение представительных органов субъектов федерации.

Развитие общенационального права дает сложную, порой противоречивую картину. Нередко оно отстает от экономики и соответственно препятствует дальнейшему ее развитию, что нередко сказывается на устойчивости федераций. В экономике очень важен баланс централизующих и децентрализующих моментов, в действительности же временами превалирует одно, временами - другое. Однако это еще не повод для изменения государственного устройства, например замены федерации на унитарное государство. В упомянутом ранее отчете Всемирного банка сказано: "Децентрализация дает значительные положительные результаты в Китае, Индии, большинстве стран Латинской Америки и многих других стран. Она позволяет повысить качество управления, а также улучшить представительство интересов местных граждан. Конкуренция между различными регионами, городами и территориями может подстегнуть разработку более эффективных программ".

В то же время на пути децентрализации встречаются серьезные проблемы. Во-первых, уже существующее неравенство в развитии разных субъектов федерации, прежде всего в сфере инфраструктуры финансового рынка, может усиливаться, особенно в ситуации экономической реформы. Во-вторых, чрезмерная задолженность местных органов власти может привести к их фактическому или даже юридическому (Апельсиновое графство в штате Калифорния в США в 1996 г.) банкротству, что, в свою очередь, может

повлечь за собой ухудшение общей экономической ситуации в стране. В-третьих, чрезмерные полномочия местных властей могут привести к повышенным затратам на чисто региональные интересы, а это может привести к потерям в доходах федерального бюджета, необходимых для поддержания общей экономической стабильности в стране.

Вместе с тем истории известны и другие примеры, когда право не просто прокладывало дорогу для новых экономических отношений, но и создавало оптимальные формы их существования. И именно это служило одним из основных факторов сохранения и укрепления федераций.

§ 8. Валютная политика

Конституционная экономика помимо вопросов соотношения национальных экономических и конституционных систем рассматривает проблемы влияния экономической, и в первую очередь финансовой глобализации на национальные конституционные принципы, что означает исследование соотношения межгосударственных экономических связей и национальных конституций. Поскольку эти проблемы во всех регионах мира становятся все более актуальными, их своевременный рациональный анализ является единственным адекватным ответом требованиям времени -уже наступившего XXI в. Сегодня, когда процесс финансовой глобализации остановить невозможно, нельзя закрывать глаза на то, что государственный суверенитет, закрепленный во всех конституциях, уже не совсем тот, что прежде, ибо ранее его абсолютное значение, помимо всего прочего, обеспечивалось юридической и фактической монополией национальной валюты на территории страны. В связи с этим процитируем доктора экономических наук В. Попова: "Силы международного перелива капитала многократно превосходят мощь национальных правительств и центральных банков... Масштабы перемещения капитала в сегодняшнем мире таковы, что хорошие макроэкономические показатели (низкая инфляция, актив баланса по текущим операциям, невысокие внешняя задолженность и платежи по обслуживанию долга) не могут служить гарантией от "атаки на валюту" <14>. Кстати, этот же автор

отмечает, что наиболее устойчивыми по отношению к негативным сторонам всеобщей валютной глобализации оказались страны с большими золотовалютными резервами.

<14> Вопросы экономики. 1997. N 12. С. 94, 95, 102.

Истории известны различные примеры общераспространенных (т.е. обращающихся за пределами одной страны) валют. Например, города-республики Средневековья чеканили монету, которая принималась на рынках других государств. На биржах имели хождение разные валюты, но предпочтение отдавалось наиболее стабильным. Именно поэтому флорентийский флорин в XV в. стал де-факто общей валютой большинства европейских стран. Выпущенный в Австрии в 1751 г. серебряный доллар Марии Терезы был по стечению исторических обстоятельств в течение почти двух столетий общей валютой на Аравийском полуострове.

В 1866 г. был создан Латинский денежный союз, объединивший Италию, Бельгию, Францию и Швейцарию. Позднее к нему присоединилось еще шесть стран Европы. В 1878 г., с введением золотого стандарта, этот Союз был изменен, а в 1927 г. окончательно прекратил существование. В 1857 г. Германия, Австрия и Лихтенштейн подписали Соглашение о денежном союзе. Такой же союз между Швецией, Норвегией и Данией просуществовал с 1872 по 1931 гг. Джон Лафлэнд отмечает, что денежный союз между Австрией и Пруссией не помешал войне между ними в 1866 г. <15>. Другой английский автор, Кристофер Джонсон, цитирует классическое высказывание Джона Стюарта Милля: "Так много варварства еще сохранилось в денежных расчетах между цивилизованными нациями, что почти все независимые государства избрали собственную валюту для доказательства своей особенности, несмотря на неудобства для них самих и соседних стран" <16>.

<15> BBC History Magazine. 2001. July. P. 44. <16> Ibid.

Нынешние процессы формирования валютных зон и объединений находятся в русле теории оптимального валютного пространства, созданной известным экономистом, лауреатом Нобелевской премии Робертом Манделлой. В 1961 г. он теоретически обосновал возможность и целесообразность отказа группы стран от национальных денежных знаков в пользу единой валюты. Эта теория послужила основой созданного в 1999 г. Европейского экономического и валютного союза.

Что представляет собой оптимальное валютное пространство? Группа государств, которые договариваются о проведении согласованной курсовой политики путем координации действий своих центральных банков с целью ограничить взаимные колебания курсов национальных валют. Цель такой курсовой политики - уменьшение зависимости от негативных последствий глобализации валютного рынка, эффективное использование национальной валюты в интересах национальной экономики, развитие взаимных торговых и экономических отношений, содействие передвижению капитала между странами, обеспечение экономического развития. Взаимозависимость валютной политики разных стран стала новым явлением в развитии конституционной экономики и конституционного права.

Даже в странах с либеральным валютным регулированием законодательство наделяет центральные банки либо иные органы, выполняющие их функции, чрезвычайными полномочиями, которые применяются только в ситуации валютного кризиса. Применяемые антикризисные меры могут носить экономический и (или) административно-правовой характер. К экономическим мерам относятся:

валютные интервенции центрального банка, т.е. совершение им сделок купли-продажи иностранной валюты по курсу, отличающемуся от рыночного;

выпуск государственных ценных бумаг с целью изъять излишнюю национальную валюту из обращения (Мексика) и т.п.

Экономические меры сами по себе не изменяют права и обязанности участников валютного рынка и не устанавливают новый правовой режим совершения валютных операций. Как следствие, возможности устранения кризисной ситуации с помощью экономических антикризисных мер ограничены. Валютные интервенции реальны только в том случае, когда центральный банк располагает достаточными золотовалютными резервами, а резкие колебания обменного курса национальной валюты носят краткосрочный характер.

Жесткие административные ограничения при совершении валютных операций вводятся, когда экономические методы регулирования валютного рынка уже исчерпаны. К типичным чрезвычайным мерам относятся:

запрет или существенное ограничение на совершение трансграничных платежей, ввоз и вывоз валютных ценностей (все страны);

общее ужесточение правового режима валютных операций, например необходимость получения разрешения центрального банка для совершения операции, которая при иных обстоятельствах разрешения не требует, полный запрет некоторых операций (все страны);

обязательство по депонированию денежных средств в иностранной валюте на счетах в центральном банке или иных уполномоченных им банках (Чехия, Словакия, Польша, Южная Корея, Чили);

обязательство по обязательной продаже валютной выручки центральному банку или уполномоченным банкам (Хорватия, Польша, Филиппины, Южная Корея, Чили, Коста-Рика);

ограничение сумм в иностранной валюте, которые могут быть накоплены резидентами на счетах внутри страны или за границей (Чили);

установление верхнего/нижнего предела обменного курса административными методами (Таиланд, Коста-Рика).

Перечень антикризисных мер может быть как ограниченным (Чехия, Словакия, Польша, Чили, Южная Корея), так и открытым (Македония, Казахстан, Филиппины).

В целом введение антикризисных мер административно-правового характера означает установление специального, отличающегося от регулярного режима совершения валютных операций, а также владения, пользования и распоряжения валютными ценностями. Степень жесткости ограничений никак не увязывается с тем, насколько либеральным является валютное регулирование при обычных обстоятельствах.

Напротив, именно в странах с либеральным валютным режимом, где административно-правовые методы регулирования валютного рынка ограничены, важно установить широкие полномочия регулирующих органов в условиях кризиса. Иначе государство не будет располагать адекватными правовыми средствами преодоления кризисной ситуации, которые оно сможет применить немедленно, оставаясь при этом в рамках закона.

Во многих странах центральные банки тем или иным образом участвуют в принятии решения о введении чрезвычайных мер в сфере валютной политики, что естественно, если именно центральный банк в соответствии с законодательством страны несет ответственность за защиту и обеспечение устойчивости национальной валюты. Исключением является Южная Корея, где главным органом нормативного валютного регулирования выступает не центральный банк, а министерство экономики и финансов, которое и берет на себя ответственность за разрешение валютных кризисов.

Целью введения обязательной продажи валютной выручки государству является пополнение золотовалютных резервов центрального банка или поддержание ликвидности внутреннего валютного рынка. Для введения обязательной продажи не везде требуется наличие острого валютного кризиса: достаточно решения центрального банка о том, что это необходимо в целях пополнения его золотовалютных резервов, поддержания курса национальной валюты и т.п. Следовательно, обязательная продажа может применяться и как антикризисная мера, и как мера текущего валютного регулирования.

Банк Японии при необходимости осуществляет валютную интервенцию на рынке с целью повлиять на курс валюты. Министр финансов также должен принимать меры по стабилизации курса иены, в том числе путем совершения сделок с валютой. Валютная интервенция может осуществляться не только на национальном, но и на зарубежном рынке. В таком случае Банк Японии обращается с просьбой к иностранным центральным банкам и другим подобным органам осуществить определенные операции на рынке от его имени.

Формирование и поддержание золотовалютных резервов является одним из важнейших элементов экономической политики страны. Резервы, состоящие не столько из драгоценных металлов, сколько из запасов наиболее устойчивых валют вроде доллара США, способствуют обеспечению международной экономической стабильности государства, повышению его кредитоспособности. Деятельность центральных банков в данной сфере направлена на достижение следующих основных целей:

поддерживать высокий уровень ликвидности, при котором было бы возможно адекватно ответить на неожиданный спрос на иностранную валюту;

минимизировать финансовые и другие риски;

поддерживать покупательную способность резервов.

Резервы инвестируются на финансовых рынках за границей: в качестве вкладов в иностранных банках, в иностранные государственные облигации и другие финансовые инструменты. В ряде стран полномочиями по формированию золотовалютных резервов и управлению ими наделяются центральные банки. Например, ст. 8 Закона о Национальном банке Венгрии устанавливает, что Банк формирует и осуществляет управление золотовалютными резервами. Аналогичные нормы содержатся и в Законах о центральных банках Литвы (гл. 8, ст. 33 - 36, Закона о внесении изменений в Закон о Банке Литвы), Монголии (ст. 21 Закона о Центральном банке Монголии), Польши (п. 2 ч. 2 ст. 3 Закона о Национальном банке Польши), Словакии (ст. 28 Закона о Национальном банке Словакии), Чехии (п. "d" ст. 35 Закона о Национальном банке Чехии), Финляндии (ч. 2 ст. 3 Закона о Банке Финляндии), Израиля и ряда других стран. В Норвегии действует несколько иной порядок управления резервами; так, согласно ст. 24 Закона о Банке Норвегии он должен в целях поддержания установленной валютной политики осуществлять инвестирование валютных резервов. При этом король Норвегии вправе издавать нормативные акты, регулирующие порядок инвестирования.

В целом валютная политика в начале XXI века становится одной из важнейших составных частей конституционной экономики.

Контрольные вопросы к главе 13

1. Понятие "конституционная экономика".

2. Основные черты конституционной регламентации собственности.
3. Регламентация в конституциях вопросов налогообложения.
4. Требования, предъявляемые конституциями к бюджету.
5. Особенности конституционно-правового статуса центральных банков.
6. Критерии независимости центральных банков.
7. Механизмы экономической интеграции в федеративных государствах.