

Опубликовано на нашем сайте: 22 января 2003 г.

Конституционная экономика

Москва
2003

*Книга издана при содействии
Московской межбанковской валютной биржи
и Союза юристов России*

Авторский коллектив: Баренбойм П.Д.; Лафитский В.И.; Мау В.А.; Захаров А.В.;
Киселева И.М.; Кириченко Д.А.; Куприянова Ю.В.; Челмодеева Е.В., Лафитский Д.В.

Основные рецензенты: д. ю. н., проф., Проректор Московской государственной юридической академии
Кашкин С.Ю.; к.э.н., проф., Заведующий кафедрой ценных бумаг и финансового инжиниринга
Финансовой академии при Правительстве РФ Миркин Я.М.

Рецензенты: Киселев А.А., Тулин О.Д.

Конституционная экономика. Эта работа представляет собой первую попытку комплексного подхода к вопросам конституционной экономики совместными усилиями российских юристов и экономистов. В пособии подробно рассматриваются конституционные основы экономической системы общества: основные права и свободы человека, вопросы собственности, федеративного устройства, организации налоговой системы и бюджетного устройства; освещаются основные методы проведения валютной политики, организация и функционирование банковской системы, роль и место Центрального банка в осуществлении кредитно-денежной политики государства. Учебное пособие может быть рекомендовано в качестве факультативного курса для изучения в старших классах общеобразовательных и профильных школ, а также в качестве дополнительной литературы для студентов первых курсов экономических и юридических вузов. В качестве приложения напечатан текст Конституции РФ.

*This book was created with the support
of Moscow Interbank Currency Exchange
and Union of Lawyers of Russia*

Authors: Peter Barenboim; Vladimir Lafitskiy; Vladimir Mau; Alexander Zakharov; Irina Kiseleva;
Denis Kirichenko; Julia Kupriyanova; Ekaterina Chelmodeyeva; Dmitriy Lafitskiy

Main Reviewers: Sergey Kashkin, Yakov Mirkin

Reviewers: Andrey Kiselev, Oleg Tulin

The constitutional economics for school. Textbook, Moscow, 2003

The constitutional economics. This book is the first attempt to introduce a complex approach to the issues of the constitutional economics realized by the joint efforts of Russian lawyers and economists. The following aspects of the constitutional basis of the economic system of society are

considered in detail: basic human rights and freedoms, questions of property, federative structure, tax system and budgetary system organization, methods of the monetary (currency) policy implementation, organization and functioning of the banking system, role and status of the Central Bank in the implementation of monetary and credit policy of the state the book can be recommended as a facultative course for the pupils of the last classes, as well as supplementary literature for the first-year students of the economics and law faculties. The text of the Constitution of Russia is included in this book.

Содержание

Предисловие О.Е. Кутафина

Раздел I. Введение в конституционную экономику

- § 1. Понятие конституционной экономики
- § 2. Предмет и задачи конституционной экономики

Раздел II. Конституция, экономика и права человека

- § 3. Конституция: основные положения
- § 4. Конституция США: уроки истории
- § 5. Экономическая свобода как основа конституционного строя
- § 6. Демократическое и тоталитарное государство
- § 7. Государство как гарант прав и свобод граждан
- § 8. Конституция РФ: главные особенности
- § 9. Конституция РФ: права и свободы в экономической сфере
- § 10. Конституция РФ: социальные права и финансовая система

Раздел III. Собственность

- § 11. Собственность: основные понятия
- § 12. Основные формы собственности, закрепленные в конституциях разных стран
- § 13. Вопросы собственности в Конституции РФ

Раздел IV. Налоги и налогообложение

- § 14. Налоги и налогообложение: основные понятия
- § 15. Налоги и налогообложение в конституциях разных стран
- § 16. Конституция РФ: налоговое законодательство и налогообложение

Раздел V. Бюджет государства

- § 17. Бюджет государства: основные понятия
- § 18. Конституционные вопросы регламентации бюджета разных стран
- § 19. Бюджетная система России. Бюджетный кодекс

Раздел VI. Банковская система. Центральный банк

- § 20. Банковская система России: основные понятия, история развития
- § 21. Конституционно-правовой статус центральных банков разных стран
- § 22. Критерии независимости центральных банков

§ 23. Центральный банк РФ: независимый орган государственной власти с особым конституционно-правовым статусом

Раздел VII. Валютная политика

§ 24. Валютная политика и валютный рынок

§ 25. Золотовалютные резервы. Валютные ограничения

Раздел VIII. Государственное устройство. Экономико-правовые отношения в федеративном государстве.

§ 26. Унитарное и федеративное государства

§27.Федерализм: важнейший принцип организации и функционирования Российского государства

Послесловие В.А. Мау

Словарь основных понятий

Конституция Российской Федерации

Литература

Дорогие старшеклассники!

Западные экономисты, особенно во второй половине XX столетия, активно разрабатывали научное направление, названное «конституционной экономикой» и основанное на учете влияния конституционного права на экономические процессы. Несмотря на очевидные успехи этого направления науки, подтвержденные несколькими Нобелевскими премиями по экономике, оно пока так и не вошло в учебный процесс даже западных учебных заведений.

Поэтому книга, которую Вы держите сейчас в руках, является одной из первых в мире попыток раскрыть особенности конституционной экономики, в рамках средней школы.

Учитывая то, что Россия относительно недавно вступила на путь развития рыночной экономики, понимание механизмов социально-экономического и конституционно-правового развития государства, а также их взаимосвязи имеет самое принципиальное значение. Поэтому, знания в области конституционной экономики, получаемые уже со школьного возраста, являются чрезвычайно важными для будущего нашей страны.

Настоящее учебное пособие поможет Вам понять сущность “конституционной экономики” – рассмотреть особенности влияния экономики на право и выявить зависимость экономической жизни общества от норм, закрепленных в Конституции. Это дает возможность по-новому взглянуть на проблемы экономики и права, понять, что они неразрывно связаны между собой и во многом определяют развитие друг друга. Кроме того, в учебном пособии рассмотрены основные вопросы правового регулирования собственности, налогообложения, государственного бюджета, банковской и валютной систем, федерализма, прав и свобод человека и гражданина.

Отчего, в одних странах Конституция создает правовые предпосылки для эффективного развития экономики, а в других, напротив, сдерживает его? Какое воздействие оказывают экономические кризисы на государство? Как влияет мировая глобализация экономики на государственное устройство? Ответы на все эти вопросы Вы найдете на страницах настоящего учебного пособия.

Олег КУТАФИН

*член-корреспондент Российской Академии наук,
профессор, доктор юридических наук,
ректор Московской государственной юридической академии*

Раздел I. Введение в конституционную экономику

§ 1. Понятие конституционной экономики

Одним из основателей конституционной экономики считается американский экономист Джеймс Бьюкенен, удостоенный Нобелевской премии по экономике.

Американский экономист Джеймс Макджилл Бьюкенен родился 2 октября 1919 г. в г. Мерарисборо (штат Теннесси). В 1986 г. награжден премией памяти Нобеля по экономике “за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экологических и политических решений”. По мнению Шведской королевской академии наук, “основное достижение Д. Бьюкенена состоит в том, что он постоянно и настойчиво подчеркивал значение фундаментальных правил и применил концепцию политической системы как процесса обмена с целью достижения взаимной выгоды”.

В итоге научных исследований Д. Бьюкенен получил международное признание в качестве ведущего исследователя в области, которая называется теорией общественного выбора и исследует применение экономических методов к сферам, традиционно относившимся к политологии. Основными категориями анализа являются не такие единицы, как нация, государство или партия, а индивидуальные (частные) лица, способные принимать рациональные решения, ведущие к выгоде общества в целом.

Теория общественного выбора стремится предсказать, как поведение индивидуальных лиц в их политических ролях избирателей или налогоплательщиков, лоббистов или кандидатов в политические деятели, избранных политиков или членов политических партий, бюрократов или правительственных управляющих и судей может повлиять на состояние политического сообщества в целом. Экономическая же теория, напротив, пытается связать поведение индивидуальных лиц в их экономической роли покупателей или продавцов, производителей или рабочих, инвесторов или предпринимателей с результатами, которые проявляются на уровне экономики в целом.

Сначала выбираются правила игры, затем происходит определение стратегии игры в рамках этих правил. В общем виде конституция может быть представлена как набор правил для ведения политической или экономической игры. Каждодневные экономические действия представляют собой результат игры в рамках конституционных правил.

Кроме Нобелевской премии, Д. Бьюкенен был отмечен многими другими наградами и отличиями, включая почетную премию в области политической экономики Фрэнка Е. Сейдмана университета Теннесси (1984) и почетные ученые степени Цюрихского (Швейцария) и Гессенского (Германия) университетов. Он является почетным членом Американской экономической ассоциации и членом Американской академии наук и искусств. Он занимал пост президента Экономической ассоциации Юга (1963) и вице-президента Американской экономической ассоциации (1971), вице-президента (1981-1982) и президента (1983-1984) Экономической ассоциации Запада.

Конституционная экономика – это наука, объединяющая в себе элементы права и экономики. По сути, право – это те правила, по которым живет общество и государство и

которые содержатся в законах, указах, постановлениях и т.п. Другими словами, **право – это система общеобязательных социальных норм, соблюдение и исполнение которых охраняется силой государства.** С помощью права государство регулирует экономические отношения, определяя права и обязанности не только граждан и компаний, но и государственных органов. **Экономика, как общественная наука, изучает поведение людей и их групп в процессе производства, обмена и потребления материальных благ и услуг в целях удовлетворения своих неограниченных потребностей посредством ограниченных ресурсов.**

Государство, граждане и компании постоянно вступают во взаимодействие друг с другом. Примеры этого взаимодействия можно увидеть повсюду. Например, граждане и предприятия вступают в определенные отношения с государством, уплачивая ему налоги. Любой из нас, совершая какую-нибудь покупку, зачастую не задумывается над тем, что она тоже происходит по определенным правилам: мы расплачиваемся в рублях, а не в долларах или евро, а в подтверждение совершенной покупки и ее оплаты нам выдают чек, квитанцию или иной подобный документ. При этом каждый из участников этих отношений преследует свои цели и имеет свои интересы. Совершая различные действия, каждый из нас делает выбор в зависимости от того, какого результата он хочет достичь. Разумеется, интересы, цели, а также средства и методы их достижения очень различаются, поэтому для упорядочения всех этих действий устанавливаются соответствующие правовые нормы. Таким образом, правовые нормы – это основа для согласования действий участников экономических отношений.

Вопросы:

1. Что означает термин “конституционная экономика”?
2. Каким образом государство регулирует экономические отношения?

§ 2. Предмет и задачи конституционной экономики

Важнейшие, основополагающие правовые нормы содержатся в Конституциях. Так, Конституцией России гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, защита всех форм собственности (статья 8). Вопросам экономики посвящены и многие другие конституционные нормы. Так, статья 34 закрепляет право каждого “на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности”. Статья 57 обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы.

Устанавливая такие основополагающие нормы, Конституция создает правовые предпосылки для эффективного развития экономики. Это подтверждается опытом многих стран. Достаточно привести пример Англии эпохи Славной революции. Ее основным итогом стало принятие Билля о правах (1689 г.), который послужил фундаментом для построения британской конституционной системы. Полномочия королевской власти были ограничены. Право устанавливать, изменять законы, приостанавливать их действие, а также вводить налоги было предоставлено парламенту. 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.

Поскольку ресурсы даже самого богатого и могущественного государства ограничены, а потребности общества и государства безграничны, то государство должно выбирать оптимальные варианты использования ограниченных ресурсов. Это не значит, что в результате кто-то будет “обделен”, а кто-то получит все. Просто на любом этапе развития перед обществом и государством стоят различные по значимости задачи. Некоторые из них необходимо решать как можно скорее. Решение других можно отложить. Кроме того, крайне важно оценивать последствия принимаемых решений, не ориентируясь на сиюминутную выгоду, но и не жертвуя всем в данный момент для достижения в далеком будущем каких-то положительных результатов. Например, распределение государственных бюджетных средств или финансовых ресурсов корпорации можно сравнить с решением вопроса о вступлении или не вступлении в войну либо с планированием размера семьи и т.д. Важно вовремя понять суть возникшей проблемы, чтобы подойти к её решению наиболее рациональным образом.

Так, с целью максимального удовлетворения разнообразных материальных потребностей населения и самого государства, можно напечатать сколько угодно денег, разрешить разным регионам выпускать свои денежные единицы. Но в этом случае эти деньги не будут ничем обеспечены. Из-за их огромного количества они практически сразу обесценятся. И, как следствие, экономическая ситуация в стране стремительно ухудшится.

Еще одним направлением конституционной экономики является 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, уровень жизни населения.

В предмет конституционной экономики входит также изучение воздействия экономических кризисов на государство и конституционных кризисов на экономику. Результатом такого воздействия порой становится преобразование либо даже слом, соответственно, экономических отношений либо существующих форм правления¹. Показательным в этом отношении является история крупнейших системных кризисов XX века (кризис индустриального общества 20-30 годов и постиндустриальный кризис конца столетия). Каким бы тяжким испытанием ни был кризис 20-30-х годов, 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

¹ Форма правления – организация государственной власти, характеризующаяся способом образования и правовым положением высших органов власти, а также статусом главы государства.

этого направления конституционной экономики прослеживается на примере кризисных 70-х годов 20 столетия.

Очень важной задачей конституционной экономики является изучение влияния глобализации мировой экономики (то есть 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. В отчете сказано: "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. Однако 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".

Таким образом, конституционная экономика рассматривает общие вопросы конституционного регулирования экономических процессов, а также закономерности социально-экономического и конституционно-правового развития и их взаимосвязь.

Вопросы:

1. Что изучает конституционная экономика?
2. Каким образом конституционные нормы влияют на развитие экономики?

Раздел II. Конституция, экономика и права человека

§ 3. Конституция: основные положения

Конституция, как основной закон, регулирует важнейшие сферы деятельности государства, общества и отдельных граждан. В каких пределах граждане могут

распоряжаться принадлежащим им имуществом? Могут ли предприятия сами определять, какие товары производить и по каким ценам их продавать? Кто устанавливает налоги и сборы, которые обязан платить каждый из нас? Ответы на данные вопросы можно найти и в обычных законах, но в конечном итоге они определяются именно теми положениями, которые заложены в Конституции.

Экономика относится к тем сферам общественной жизни, от участия в которой не может уклониться ни один гражданин. Вы можете, если таково ваше желание, не ходить на выборы, не обращаться в суд за защитой своих прав, не следить за политическими событиями. Однако каждый человек должен зарабатывать себе на жизнь. Для этого он либо становится наемным работником, либо занимается собственной предпринимательской деятельностью.

Каждый человек обладает денежными средствами и иным имуществом. Каждый потребляет товары, работы и услуги, предоставляемые за плату другими лицами. Совершая любое из этих действий, таких привычных и обыденных, мы тем самым реализуем наши конституционные права: право на свободу экономической деятельности, право на труд и его оплату, право на свободное использование своих способностей и имущества.

Таким образом, все мы вовлечены в экономическую деятельность, хотим мы этого или нет. Степень свободы экономической деятельности, установленная в государстве, - это степень свободы всех его граждан и каждого из них в отдельности. Она определяет лицо общества и государства. Именно поэтому конституции всех без исключения стран обращаются к вопросам экономики.

Конституция может способствовать экономическому развитию, создавая благоприятные условия для развития торговли и промышленности. Но точно так же она может и сдерживать экономический рост, если установленные в ней правила не соответствуют потребностям времени и общества.

Вопросы:

1. Перечислите экономические аспекты общественной жизни, регламентируемые Конституцией.
2. Согласны ли Вы с утверждением, что каждый человек является активным субъектом экономической жизни? Обоснуйте Вашу позицию.

§ 4. Конституция США: уроки истории

Примером того, как конституция может повлиять на экономику страны, являются Соединенные Штаты. Многим известно, что Конституция США, принятая в 1787 г., является старейшей в мире и действует, с рядом поправок, уже более 200 лет. Однако мало кто знает, что до этого Соединенные Штаты жили по другому основному закону – Статьям Конфедерации (1781 г.). В соответствии со Статьями Конфедерации, каждый из штатов оставался независимым и суверенным государством. У центрального правительства имелось очень мало полномочий, в том числе в сфере регулирования экономической деятельности. Центральное правительство не могло даже вводить налоги для обеспечения обороны страны и иных нужд, общих для всех штатов. Средств, отчисляемых в общую казну самими штатами, не хватало. Чтобы финансировать свою

деятельность, центральное правительство включило печатный станок и наводнило страну ничем не обеспеченными деньгами. Это вызвало сильную инфляцию: например, цена обычного чая в некоторых штатах доходила до 100 долларов за фунт. Экономический спад вызвал массовое разорение мелких фермеров, их имущество продавалось на торгах, а сами несостоятельные должники попадали в долговые тюрьмы. Страна стояла на пороге полного экономического краха, причиной которого было именно несовершенство государственного устройства. Поэтому в 1787 г. представители штатов собрались во второй раз, чтобы утвердить новый основной закон – Конституцию США.

Один из “отцов-основателей”, поставивших свои подписи под текстом Конституции 1787 г, Александр Гамильтон, писал, что беды, переживаемые США в то время, были результатом коренных ошибок, заложенных в саму основу государственного здания, и исправить их можно единственным способом - “внести изменения в основополагающие принципы и столпы сооружения”².

В центре внимания авторов американской Конституции и первых поправок к ней оказались следующие вопросы: налогообложение, обеспечение экономической целостности государства, защита личных и экономических прав граждан. Конституция США установила, что Конгресс – федеральный парламент – может вводить налоги и иные обязательные платежи в казну государства, регулировать ценность национальной валюты, распоряжаться собственностью, принадлежащей США, и занимать деньги в долг от имени Соединенных Штатов. Данные полномочия принадлежат Конгрессу как представительному органу всего народа США. В истории, и до и после принятия Конституции США, было немало примеров, когда правители государств, пользуясь своей единоличной властью, либо устанавливали обременительные и несправедливые налоги, либо делали чрезмерные долги от имени государства, загоняя его на многие годы в долговую яму.

Финансы государства, составляющие его бюджет, должны расходоваться разумно и в общественных интересах. Они не являются частной собственностью главы государства или иных чиновников. С этой целью Конституция США установила, что деньги казначейства расходуются только в соответствии с законом, утверждаемым парламентом. Кроме того, было закреплено правило о периодической публикации отчетов о поступлении и расходовании государственных средств. Граждане имеют право знать, что выплаченные ими налоги расходуются в соответствии с законом, а не по личному усмотрению чиновников. В противном случае они начинают воспринимать взимание налогов как несправедливые поборы.

Особую заботу авторы Конституции проявили об обеспечении единого экономического пространства. США, как и современная Россия, – это федеративное государство, которое состоит (складывается) из отдельных частей. Помимо федеральных органов государственной власти, общих для всей страны, население каждого штата избирает собственные органы власти, которые действует только на его территории. Каждый штат обладает полномочиями по решению вопросов местного значения с учетом особенностей штата и пожеланий его населения. Однако это не должно служить препятствием для свободного перемещения граждан по всей территории страны и перевозки ими грузов из одного штата в другой. Иначе в экономическом смысле государство уже не будет единым. Представим себе фермера из Джорджии, вырастившего

² Федералист. М., 1993. С. 112-113.

хороший урожай пшеницы. Он желает продать его в другом штате. В самой Джорджии пшеницу продавать невыгодно: ее уродилось слишком много, и местное население не может купить весь выращенный урожай. Что произойдет, если на пути фермера, везущего пшеницу для продажи в другом штате, встают барьеры в виде запретов на ввоз или вывоз товара, сборов за пересечение границы штата и т.п.? Фермер либо поднимет цену пшеницы, чтобы компенсировать дополнительные расходы, либо вообще решит, что при таких условиях производить зерно невыгодно и найдет себе другое занятие. В конечном итоге пострадает экономика страны. Поэтому внутри любого государства не должно быть экономических барьеров и границ.

Вот почему Конституция США установила, что товары, вывозимые из любого штата, не должны облагаться налогами и пошлинами, штаты не имеют права выпускать собственные деньги, принимать законы, имеющие обратную силу или нарушающие договорные обязательства, заключать без согласия Конгресса договоры друг с другом и с иностранными государствами. На всей территории США устанавливаются одинаковые единицы мер и весов. Если штат принимает закон, не соответствующий федеральным законам, то суд должен применять федеральный закон. Конституция также гарантирует равенство штатов перед федеральными властями. Например, если вводится новый федеральный налог, то он должен быть одинаковым на всей территории США.

По Конституции 1787 г. центральному правительству предоставлялось гораздо больше полномочий, чем раньше. Между тем в памяти американцев еще были свежи воспоминания о произволе со стороны британских властей до того, как США обрели независимость. Штаты опасались, что усиление центрального правительства приведет к новой тирании. Поэтому многие из представителей штатов согласились одобрить Конституцию лишь при том условии, что ее текст будет дополнен положениями, гарантирующими личные, политические и экономические права граждан в их отношениях с государством. В 1791 г. штаты ратифицировали первые десять поправок к Конституции – Билль о правах, который оградил граждан от посягательства на их естественные права и свободы. Например, Билль о правах установил неприкосновенность личности, жилища, документов и имущества от необоснованных арестов (IV поправка), запретил лишать собственности без должной правовой процедуры и изымать ее для общественных нужд без справедливой компенсации (V поправка).

Среди “отцов-основателей”, поставивших свои подписи под Конституцией, были не только юристы, но и бизнесмены. Благодаря своему личному опыту в экономических делах, они совершенно точно знали, какие результаты должна принести учреждаемая ими система правления. Уже в середине 90-х годов, вскоре после вступления Конституции в силу был выплачен огромный по тем временам внешний долг США, обеспечена устойчивость национальной валюты, восстановлена промышленность и устранены ограничения, препятствующие торговому обороту. Конституция создала необходимые предпосылки для устойчивого экономического роста. В конце концов, именно это позволило Соединенным Штатам за одно XIX столетие не только расширить свою территорию более чем в четыре раза, но и превратиться к началу XX века из аграрной республики в одно из самых мощных государств мира.

Вопросы:

- 1. Почему Конституция США установила, что именно Конгресс – федеральный парламент – может вводить налоги и иные обязательные платежи в казну**

государства, регулировать ценность национальной валюты, распоряжаться собственностью, принадлежащей США, и занимать деньги в долг от имени Соединенных Штатов?

2. Какие личные, политические и экономические права граждан гарантировали первые десять поправок к Конституции США – Билль о правах?

§ 5. Экономическая свобода как основа конституционного строя

В Европе первой страной, где экономическая свобода была провозглашена основой конституционного строя, стала Франция. Конституционные документы 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".

Защита собственности и свобода экономической деятельности – это краеугольные положения, на которых основано все правовое регулирование рыночной экономики. Именно из этих, основополагающих прав следуют все остальные экономические права и свободы. Сначала государство предоставляет свободу зарабатывать деньги, а потом гарантирует, что вы не будете лишены заработанного и вправе распорядиться им по своему усмотрению. Для бизнесмена свобода зарабатывать деньги означает свободу предпринимательства, для наемного работника – право самостоятельно выбирать профессию и место работы.

Но если существует право, то должны существовать и его ограничения. В течение XIX века многие развитые государства придерживались политики минимального вмешательства в экономическую жизнь общества. Их роль сводилась только к охране порядка, наличию определенной валюты и ничем, кроме таможенных правил, не ограниченной свободы рыночных отношений. Символом такой политики стало сравнение государства с “ночным сторожем”, который заботится о сохранении чужой собственности, но более ни во что не вмешивается. Так и государство большей частью выступало сторонним наблюдателем экономических процессов. Оно почти не вмешивалось в производство, отношения между работниками и работодателями, не принимало мер по финансированию отраслей экономики, наиболее выгодных для страны.

Однако способности рыночной экономики к саморегулированию ограничены. Это проявилось уже в XIX веке. Участники экономической деятельности, которым была предоставлена почти полная свобода, начали этой свободой злоупотреблять. Во-первых, компании, вместо того, чтобы конкурировать друг с другом, объединялись в монополии, чтобы сообща завышать цены на свою продукцию. Во-вторых, развитие промышленности привело к загрязнению окружающей среды. Ведь самому предприятию невыгодно тратить средства на очистительные сооружения. Это влечет дополнительные затраты, которые делают продукцию дороже. Владелец предприятия может прекрасно осознавать, как важно сохранять окружающую среду, но если он потратит деньги на очистительные

сооружения, то придется поднять цены на свою продукцию. Чем выше цена товара, тем труднее его продать. Конкуренты, которые не стали расходовать средства на защиту окружающей среды, окажутся в более выгодном положении. Поэтому заставить предприятия сделать свое производство экологически безопасным можно только с помощью государства, которое должно всех поставить в равные условия.

Кроме того, на протяжении всего XIX и первой половины XX века США и страны Европы, включая Россию, регулярно потрясали кризисы перепроизводства. Они происходили раз в 10-20 лет, причем экономическая наука уже в тот период знала, каковы причины этого явления и какие признаки свидетельствуют о его скором появлении. Тем не менее, государства не предпринимали каких-либо мер по предотвращению кризиса или уменьшению его последствий (например, безработицы). Не была развита система социального обеспечения, которая помогала бы безработным или нетрудоспособным гражданам. Это было обратной стороной экономической свободы, провозглашенной в развитых государствах Европы и США.

«В этой связи вполне уместен вопрос: а какова роль государства в рыночном хозяйстве США? Американский опыт включения государства в рыночное развитие вполне можно назвать удачным «браком по расчету». Действительно, на рубеже третьего тысячелетия отчетливо видно, что рынок и государство в США нашли «доброе согласие». Государство вполне восприняло рыночные принципы экономического развития и стало их своеобразным гарантом, а рынок выдвинул американское государство на лидирующие позиции в мире по экономической эффективности и общим показателям развития национального хозяйства. События уже в XXI в. показывают, что ни одна страна не собирается расторгать «брак», а наоборот, видит для него блестящие перспективы в наступившем столетии. И если в теоретических работах и в политических дебатах в США по-прежнему еще гуляет выражение о «вмешательстве» государства в экономику, то в основанной не на риторике, а на прагматическом подходе практической деятельности, речь идет в основном об оптимизации экономических, социальных и правовых функций государственной власти всех уровней и ветвей.

Вполне понятно продолжение дискуссии о роли федерального правительства, о цене активных позиций государства в экономике. Ведь в США государство почти не имеет доходов от своей собственности, а федеральный бюджет формируется в основном за счет налоговых поступлений от граждан и предпринимательских единиц. Следовательно, расходы государства – это то, что оно получает от своего населения и бизнеса. Поэтому формально налогоплательщики заинтересованы как минимум в двух вещах: во-первых, платить меньшие налоги и, во-вторых, иметь правительство наименее «дорогое» для страны, но наиболее эффективное для общества. Вот почему можно сказать, что история американской экономики и американского государства – это история поиска «золотой середины» в практической экономической политике, которая, с одной стороны, не давала бы оснований для обвинений в содержании громадного правительственного аппарата, а с другой – способствовала бы раскрытию всех преимуществ рыночной системы на разных этапах развития страны.»³

Одним словом, рыночная экономика не является совершенной. У нее есть свои изъяны, которые можно устранить или свести к минимуму только с помощью государственного регулирования. Но чтобы понять это, понадобилось по-новому взглянуть на роль

³ Пороховский А.А. Вектор экономического развития. – М.: ТЕИС, 2002; с.178-179.

государства в экономике. Всегда существует вероятность того, что государственное вмешательство может привести к противоположному результату – резкому ухудшению экономической ситуации, поэтому необходимо учитывать долгосрочные и организационные последствия принимаемых решений.

Вопросы:

- 1. Назовите первую европейскую страну, в которой экономическая свобода была провозглашена основой конституционного строя. Когда и при каких обстоятельствах это произошло?**
- 2. Перечислите основные положения, на которых основано правовое регулирование рыночной экономики.**
- 3. Для чего компании создают монополии? Нужно ли государству вмешиваться в этот процесс?**

§ 6. Демократическое и тоталитарное государство

Государство не может предоставить участникам экономической деятельности полную свободу и после этого отстраниться от регулирования экономики. Оно несет ответственность за общий уровень благосостояния граждан и важнейшие показатели экономического развития страны: темпы экономического роста, уровень инфляции и безработицы. Государство должно по возможности предотвращать или смягчать последствия экономических кризисов. В истории можно найти немало примеров, когда экономическое неблагополучие страны приводило не просто к политической нестабильности, а угрожало самим основам конституционного строя. Люди, измученные экономическими неурядицами и потерявшие уверенность в завтрашнем дне, готовы отказаться от демократических прав и свобод ради гарантированного набора социальных благ. Поэтому они могут поддержать политические силы, которые обещают достичь экономической стабильности путем всеобъемлющего регулирования всех сфер хозяйственной жизни.

Особенно ярко это проявилось в ходе мирового экономического кризиса, начавшегося в 1929 г. и охватившего все страны Европы и США. В историю он вошел под названием “Великая депрессия”. Это в равной мере отражает и глубокий спад, поразивший мировую экономику, и то настроение, которое преобладало среди людей в ходе экономического кризиса. Каждое из государств, затронутых депрессией, искало собственные пути выхода из кризиса, но везде полномочия государства в регулировании экономики были пересмотрены.

В Германии глубокий экономический кризис стал одной из причин, позволивших в 1933 г. прийти к власти нацистам во главе с Гитлером. На тот момент государственный строй Германии (“Веймарская республика”) определялся Конституцией 1919 г., принятой вскоре после поражения Германии в Первой мировой войне и краха монархии. Конституция провозглашала, что государство должно содействовать развитию предпринимательства, поддерживая “средний класс” и пресекая ростовщичество. Конституция гарантировала право наемных работников на объединение в профсоюзы и на социальное обеспечение. Однако эти положения так и остались ничем не обеспеченной декларацией. Они не были подкреплены конкретными действиями государства. Неразумное устройство высших

органов государственной власти и консервативный чиновничий аппарат не позволили Веймарской республике стать сильным демократическим государством, способным преодолеть экономический кризис. Как следствие, Веймарская республика не смогла справиться с обрушившимся на нее экономическим кризисом. Ее крах означал и ликвидацию всех демократических свобод, установленных Конституцией 1919 г.: неприкосновенности личности и жилища, тайны переписки, свободы совести, свободы объединения и т.п. Судьба Веймарской республики еще раз показала: недостаточно просто провозгласить права и свободы граждан. Государство должно быть сильным и эффективно устроенным, чтобы реализовать их на деле.

В 1932 г., накануне прихода Гитлера к власти, общее падение производства превысило 40% по сравнению с 1929 г., а безработица охватила почти 45% населения страны. Гитлер решал эти проблемы, полностью подчинив экономику государственному регулированию и уничтожив свободу экономической деятельности в Германии. Уже в 1934 г. был принят закон, в соответствии с которым вся экономика страны была разделена на 6 “имперских групп” (промышленность, банки, торговля, энергетика и т.д.). Их главы назначались при участии государства и обладали широкими полномочиями по вмешательству в деятельность подведомственных им предприятий независимо от того, в чьей собственности эти предприятия находились. В 1936 г. было создано специальное ведомство по выполнению четырехлетнего плана развития экономики. Государственное планирование экономики означало централизованное распределение ресурсов, оно устраняло конкуренцию, ограничивало предпринимательство и препятствовало созданию новых предприятий.

Вмешательство нацистского государства в экономику означало ликвидацию не только свободы предпринимательства, но и прав наемных работников. Сразу же после прихода к власти нацисты распустили все профсоюзы. Единственная организация рабочих, чья деятельность признавалась законной, была создана самими нацистами. Владельцы предприятий из свободных предпринимателей были превращены в “надсмотрщиков” за работниками. На основании Закона “О порядке национального труда” им предоставлялись широкие права по увольнению работников, определению условий их труда, наложению штрафов и т.п. Посредником в решении споров между работниками и работодателями становился уже не суд, а Министерство труда. В 1934 году был введен порядок принудительного набора рабочих для перевода на военные заводы, если этого требовали задачи “особого государственно-политического значения”. В 1938 г. местные органы власти получили право принудительно привлекать население к любым видам работ в свободное от основной работы время. Следует отметить, что эти нововведения появились еще до того, как Германия вступила в войну со всем миром. А следовательно, они не могут быть объяснены лишь потребностями военного времени.

Преобразования в экономической сфере шли параллельно с политическими преобразованиями: ликвидацией свободы слова, введением чрезвычайных судов, установлением диктатуры единственной партии во главе с ее лидером. В Германии было сформировано тоталитарное государство.

Похожим образом решались экономические и политические проблемы в СССР в 30-е годы. Принятые меры позволили воспользоваться краткосрочными выгодами, достичь определенных успехов, но и долгосрочные негативные последствия оказались намного существеннее. Отключение рыночных механизмов в результате национализации и

построения всепроникающей системы управления экономикой позволило осуществлять масштабные маневры, перебрасывать ресурсы из одного сектора экономики в другой. Накопление ресурсов для осуществления экономических преобразований осуществлялось прежде всего за счет ограбления деревни через механизм снижения закупочных цен при осуществлении государственных закупок сельскохозяйственной продукции у крестьян, через завышение цен на промышленную продукцию, через заниженную оплату труда или доходы сельского населения. Коллективизация (принудительное объединение крестьян в колхозы, передача их собственности в коллективную собственность колхоза) также позволила создать на селе жесткую систему централизованного управления и контроля. Крестьяне, начавшие переселяться в города, сделались дешевой рабочей силой для промышленности. Сильно сократилась заработная плата.

В начале 30-х гг. был создан механизм принудительных сбережений. Создавшийся товарный дефицит вынуждал людей откладывать деньги, поскольку спрос значительно превышал предложение и далеко не все могли потратить имеющиеся у них средства так, как хотели бы. Образовавшиеся свободные деньги откладывались в сберкассу и использовались государством как еще один источник финансовых ресурсов. Все проводимые меры являлись общеобязательными, исполнение поступавших указаний жестко контролировалось, нарушителей ждало суровое наказание.

Огосударствление экономики, национализация средств производства, устранение частной собственности позволяют заменить независимые частные решения собственников плановыми решениями, подчиненными определенной цели, принимаемыми единым властным центром. При наличии структуры власти и управления с четкой иерархией вся экономическая система государства в течение какого-то времени становится как бы свободной от множества ограничений, возникающих в силу законов рынка и необходимости уважения прав собственности. Такая система позволяет отключить рыночные механизмы, подчиняя управление экономикой воле и желаниям государства. Однако, как показывает опыт Германии, СССР и ряда других стран, успехи в экономике. Достигнутые таким образом, вскоре оборачиваются неудачей.⁴

Тоталитарное государство – это государство, которое беспредельно расширило свое вмешательство в жизнь граждан и включило всю их деятельность, в том числе экономическую, в сферу своего управления и ничем не ограниченного регулирования. Термин “тоталитаризм” происходит от латинского “totus”, что означает “весь, целый”. **Тоталитарное государство – это государство, которое подвергает подробной регламентации все стороны жизни отдельной личности и всего общества.** Такое государство исходит из того, что частная инициатива, в том числе в экономике, не нужна, а, напротив, вредна и опасна. Имеется единый властный центр, который обязан все знать, планировать и предписывать. Поэтому в демократическом государстве действует принцип “все, что прямо не запрещено, разрешено”, а в тоталитарном – наоборот: “все, что прямо не разрешено, запрещается”. Тоталитарное государство ликвидирует свободу деятельности во всех сферах: личной, политической, культурной и, конечно, экономической. Под предлогом достижения экономической стабильности и благополучия оно устанавливает полный контроль над жизнью граждан и преследует всех

⁴ См. Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002; с.57-60.

инакомыслящих. При этом, как показывает исторический опыт, тоталитарные государства не могут обеспечить своим гражданам достойный жизненный уровень.

Другой путь экономического и конституционного развития выбрали Соединенные Штаты. Эта страна сумела выйти из Великой депрессии 1929-1933 гг., укрепив демократический строй. Регулирующие полномочия государства были расширены, но свобода предпринимательства и частная собственность были сохранены, равно как и другие экономические права и свободы: свобода слова, свобода передвижения, избирательное право.

Когда начался кризис, поначалу государство действовало традиционными методами, что означало минимальное вмешательство в экономику. Такая политика привела к печальным результатам. Общий объем продукции американской промышленности составил в 1932 г. лишь половину от докризисного 1929 г. Прекратила существование пятая часть всех банков США, каждый третий рабочий был лишен работы, принудительно распроданы за неуплату долгов и налогов сотни тысяч фермерских хозяйств. В дополнение к этому к весне 1933 г. была полностью парализована банковская система страны. В этой ситуации новый президент, Франклин Рузвельт, сумел победить на выборах потому, что выдвинул совершенно новые для того времени идеи о роли государства в экономике. Положения Конституции 1787 г. были истолкованы им по-новому. Так, право на жизнь Рузвельт понимал как “право на достаточно обеспеченные жизненные условия”. Исходя из этого, он сформулировал принцип ответственности государства за судьбы своих граждан. По мнению Рузвельта, это возлагало на государство новые обязанности, и, следовательно, предоставляло гражданам новые права. Принятые Рузвельтом меры по выходу из кризиса и воплощению этих идей в жизнь получили название “Нового курса”.

Например, до Рузвельта государство практически не помогало безработным. Рузвельт развернул по всей стране масштабные общественные работы по строительству дорог, мостов и т.п., финансируемые за счет государства. Это позволило обеспечить работой множество людей, которых не могли нанять частные предприятия. В отличие от гитлеровской Германии, участие в таких работах было сугубо добровольным. Впервые в истории Америки были заложены основы разветвленной государственной системы социальной защиты населения и помощи бедным. Чтобы восстановить доверие к банковской системе, Рузвельт ввел обязательное страхование банковских вкладов⁵. Все действовавшие в стране банки подверглись государственной проверке, а потом право продолжения своей деятельности получили только те из них, которые обладали достаточной финансовой устойчивостью. Были созданы новые органы по управлению экономикой (например, Комиссия по ценным бумагам и биржам), а полномочия уже существующих органов были расширены. Например, Федеральная резервная система (аналог центрального банка) стала предписывать, какую денежную сумму каждый банк должен зарезервировать в ней в качестве “неприкосновенного запаса”, обеспечивающего его обязательства перед вкладчиками и другими лицами.

В отличие от Германии, в США под предлогом борьбы с экономическим кризисом не ограничивались закрепленные Конституцией права: свобода слова, свобода передвижения, неприкосновенность собственности. Парламент и судебная система оставались независимыми. В частности, Верховный Суд США в 1935-1936 гг. объявил

⁵ На сумму до 10 000 долларов – полностью, до 100 000 долларов – на 75%.

неконституционными 11 законов, принятых по инициативе Рузвельта. Суд указал, что они выходят за рамки, установленные Конституцией. К числу таких законов относился, например, Закон о восстановлении промышленности, который с самого начала принимался как чрезвычайный и временный. В соответствии с этим Законом, ассоциации предпринимателей разрабатывали “кодексы честной конкуренции”, которые потом представлялись президенту для утверждения. Утвержденные кодексы приобретали силу закона. Таким образом, их соблюдение было не добровольным, а обязательным. Кодексы фиксировали определенные нормы производства и сбыта, устанавливали уровень товарных цен и регулировали иные вопросы, которые до этого решались предпринимателями по собственному усмотрению. Признавая Закон неконституционным, Верховный Суд отметил, что законодательная власть может осуществляться только парламентом (Конгрессом), а не Президентом единолично. В деле о другом законе Суд подверг сомнению конституционность положений, фиксирующих цены на товары. И Рузвельт был вынужден подчиниться этим решениям Суда, хотя отмененные законы составляли важный элемент его экономической политики.

Может показаться, что судебный контроль над законодательством и действиями президента только мешал проводить эффективную экономическую политику. Однако на самом деле он гарантировал, что государство, вмешиваясь в экономику, не нарушит конституционные права и свободы граждан – как предпринимателей, так и наемных работников. Сравнение экономической политики США и Германии в 30-е гг. убедительно показывает: решая одни и те же экономические проблемы, демократические и тоталитарные государства действуют по-разному. Там, где демократическое государство применяет меры стимулирования и поощрения (выплата компенсаций, льготное налогообложение и т.п.), тоталитарное государство принуждает и наказывает. Например, в то время как в Германии деятельность профсоюзов была запрещена, в США они получали все больше и больше прав. Когда в США необходимо было решить проблему перепроизводства сельскохозяйственной продукции, то фермерам за отказ от использования части своих земель государство выплачивало денежные компенсации. В тоталитарном государстве эта проблема наверняка была бы решена иначе, в принудительном порядке и под страхом наказания.

Пример США показывает, что государство может решать экономические проблемы в рамках демократических ограничений. Проведение различных государственных мер по улучшению экономической ситуации в демократических условиях дает лучшие результаты и в долгосрочной перспективе. Предоставление главе государства широкой, неограниченной власти и диктаторских полномочий не является необходимым условием для преодоления экономического кризиса

Вопросы:

- 1. Как различаются государства по стилю управления?**
- 2. В чем отличие демократического и тоталитарного государства?**
- 3. Какие политические и социальные последствия экономического кризиса 1929 г. наблюдались в США и Европе?**

§ 7. Государство как гарант прав и свобод граждан

Государство должно защищать право всех граждан на достойный уровень жизни не в меньшей степени, чем оно защищает их личные и политические права. Президент Рузвельт говорил по этому поводу: "... свобода не может существовать только наполовину. Если гражданину гарантированы равные возможности в процессе выборов, то он должен иметь соответствующие возможности и в экономической сфере"⁶.

Эти идеи нашли свое отражение в конституциях государств, принятых уже после Второй мировой войны. Вопросы экономики рассматриваются в них самым тщательным и подробным образом. Более того, им посвящаются отдельные разделы либо части конституций. Экономическим отношениям посвящена глава третья части первой Конституции Италии; финансам - глава десятая Основного закона ФРГ; налогообложению и управлению финансами - глава шестая Конституции Греции; экономической организации общества - часть вторая Конституции Португалии. Традиционные принципы свободы экономической деятельности и защиты собственности сочетаются в них с признанием социальной функции государства и необходимости более активного вмешательства государства в рыночную экономику, если это необходимо для исправления ее изъянов. Современные конституции обращают внимание также на то, что *собственность не только предоставляет блага, но и обязывает*. Владение, пользование и распоряжение ею не должно наносить вред другим людям и обществу. Напротив, она должна служить не только благу самого собственника, но и общественно полезным целям.

Так, в Конституции ФРГ записано: "Собственность обязывает. Пользование ею должно одновременно служить на благо общества". Конституция Японии провозглашает, что "право собственности определяется законом в соответствии с интересами общественного благосостояния". Конституция Италии указывает: "Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения, пользование ею и границы ее действия с целью обеспечить ее социальную функцию и сделать доступной для всех".

Примером того, какие обязанности теперь возлагаются на государства в социальной сфере, может служить Конституция Испании. В соответствии с ней, государство обязано обеспечить правовую и экономическую защиту семьи, поддерживать государственную систему помощи неимущим и общественное здравоохранение, охранять окружающую среду и контролировать рациональное использование природных ресурсов. Особое внимание уделяется защите прав потребителей. В обмен на это, Конституция признает право государства на экономическую деятельность, создание государственных монополий и участие в управлении предприятиями. Упоминается даже право государства планировать "общую экономическую деятельность". Но такое планирование означает установление общих ориентиров экономического развития страны. В современном мире это неизбежно и необходимо. Речь ни в коем случае не идет о той мелочной опеке, которой подвергают предприятия тоталитарные государства, точно предписывая, сколько производить, кому продавать и по какой цене.

Старые конституции тоже учитывают современные тенденции. В них либо вносят поправки (например, Бельгия) либо дают новое толкование имеющимся положениям, приспособлявая их к современным экономическим условиям (США, Австралия).

Международное сотрудничество государств, создание международных союзов приводят к тому, что экономические права граждан и принципы государственного управления

⁶ The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt. Vol.5. P.534.

экономикой провозглашаются в международных договорах. Например, существует Международная организация труда. В ее рамках заключаются договоры, которые регулируют необходимый уровень трудовых прав, которые должны обеспечить государства-члены своим гражданам: право на объединение в профсоюзы, право на безопасные условия труда в различных отраслях, льготы работающим женщинам и т.п. Страны Европы создали Европейский Союз, внутри которого ликвидированы экономические барьеры и даже введена единая валюта – евро. Экономическое единство в том числе подразумевает, что во всех странах, входящих в Союз, должны соблюдаться единые стандарты в сфере защиты окружающей среды, прав потребителей, социальной защиты и т. п. В рамках Евросоюза действуют Европейский парламент и иные органы, которые издают директивы, посвященные названным вопросам. Положения договоров, заключенные государствами-участниками Евросоюза, нормативных актов, принимаемых органами Евросоюза, обязательны для всех государств участников, проживающих в них лиц и действующих на их территории компаний. Эти положения включаются в национальное законодательство государств-участников или иным образом учитываются при осуществлении соответствующей политики. Если какое-либо государство не выполняет требования, установленные Евросоюзом, и тем самым ущемляет права конкретного гражданина или организации, то они могут обратиться с иском в специальный суд.

Вопросы:

- 1. Какой урок извлекли Соединенные Штаты и другие демократические государства из экономического кризиса?**
- 2. В каких документах отражаются гарантии прав и свобод граждан?**
- 3. В конституциях многих стран признается право государства на экономическую деятельность, создание государственных монополий и участие в управлении предприятиями. Что подразумевается за этими словами?**

§ 8. Конституция РФ: главные особенности

Сейчас в России действует Конституция, утвержденная в 1993 г. на всенародном референдуме. Вопросы экономики не сведены в Конституции в какой-то один раздел – они пронизывают почти весь ее текст. Важнейшие принципы: признание частной собственности, в том числе на землю, единство экономического пространства, свобода экономической деятельности – установлены в главе “Основы конституционного строя”. Свободное использование своего имущества для не запрещенной законом экономической деятельности, право на свободный труд и другие социальные и экономические права граждан закреплены в главе “Права и свободы человека и гражданина”. В главе “Федеративное устройство” распределяются полномочия между федеральными органами власти и регионами (“субъектами федерации”) в вопросах экономического регулирования.

Конституция 1993 г. – четвертая по счету, принятая в нашей стране. В отличие от прежних конституций, ее отличительной чертой является **либеральный характер**. Она в большей степени, чем когда-либо ранее, предоставляет гражданам свободу действий и стимулирует частную инициативу. Все прежние конституции принимались в России при советском строе, который полностью отрицал частную собственность и свободу экономической деятельности. В советских конституциях декларировались основные

личные и политические свободы, но в экономике провозглашался полный приоритет государства над личностью. Но, как мы помним, не бывает свободы только наполовину. Политическая свобода невозможна без свободы экономической. История советского государства полностью это подтвердила.

Например, Конституция СССР, принятая в 1936 г. при Иосифе Сталине, устанавливала свободу слова, печати, митингов и собраний, уличных шествий и демонстраций, неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, право граждан на объединения в общественные организации, независимость суда и право обвиняемого на защиту. Как действовали эти положения на практике, хорошо известно из курса истории. Совсем скоро после принятия Конституции, в 1937 г., политические репрессии против населения достигли своего пика. Если из каких-то положений Конституции 1936 г. и можно было понять, каким был истинный характер сталинского государства, так это положения об основах экономического устройства. Конституция полностью отрицала экономическую свободу. Земля, ее недра, воды, леса, все заводы и фабрики, транспорт, банки, средства связи, а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд могли находиться только в государственной собственности. В соответствии с Конституцией, вся экономическая жизнь страны регулировалась государственным планом. О какой, к примеру, свободе слова можно было говорить, если все средства массовой информации и типографии находились только в государственной собственности? В таких условиях просто невозможно было выразить точку зрения, отличающуюся от официальной государственной.

По-настоящему конституция может быть названа демократической лишь в том случае, если она создает предпосылки для рыночной экономики. Конституция 1993 г. отвечает данному требованию в достаточной степени. Впервые в российской истории основной закон предоставляет гражданам свободу действий и право выбора сразу в трех сферах – политической (многопартийность и политическая свобода), экономической (равенство форм собственности и свобода предпринимательства), идеологической (запрет установления единой общеобязательной идеологии). Именно это является основой для остальных принципов, идей и положений Конституции.

Ст. 13 Конституции РФ устанавливает, что в России признается политическое и идеологическое многообразие. Все общественные объединения равны перед законом, и никакая идеология не может быть установлена в качестве государственной или общеобязательной.

Что касается экономических основ, то нигде в тексте Конституции мы не встретим слов “рыночная экономика”. Однако ст. 8 Конституции достаточно полно раскрывает содержание этого термина, закрепляя и гарантируя в РФ основные элементы рыночной экономики: гарантии прав собственности, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции, единство экономического пространства. Конституция РФ полностью меняет роль государства в экономике по сравнению с тем, что было в СССР. Если раньше государство управляло всем и вся, то теперь оно регулирует экономику в пределах, установленных конституционными принципами и законами. Вмешательство государства в дела предприятий и частных лиц ограничено законом. В тех же случаях, когда государство напрямую осуществляет экономическую деятельность (например, заключает договоры для государственных нужд), оно действует на равных началах с другими лицами и организациями.

Вопросы:

1. На каких важнейших принципах базируется Конституция РФ?
2. Что отличает Конституцию РФ 1993г. от принятых ранее?

§ 9. Конституция РФ: права и свободы в экономической сфере

Конституция РФ закрепляет следующие права и свободы в экономической сфере:

1. Право собственности. Собственность может быть не только частной, но и государственной или муниципальной. Тем не менее, Конституция РФ наибольшее внимание уделяет именно защите частной собственности. Это естественно, поскольку частной является собственность, принадлежащая негосударственным организациям и гражданам. Именно она подвергалась наибольшим ограничениям и гонениям в предшествующие десятилетия. Конституция устанавливает, что частная собственность охраняется законом. Ее защита от незаконных посягательств осуществляется наравне с государственной собственностью. Каждый вправе иметь в собственности имущество, включая землю, и использовать его для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Следует отметить, что в понятие “имущество”, как оно употреблено в Конституции, включаются не только вещи, но и безличные деньги, права требования кредиторов к должникам и т.п. Например, если у вас имеется вклад, то вы не можете быть лишены права истребовать его обратно. Это означало бы принудительное лишение имущества без компенсации.

2. Свобода экономической деятельности. Она включает свободу выбора между предпринимательской деятельностью и наемным трудом и далее – выбор конкретной сферы бизнеса или профессии. Следует отметить, что Конституция провозглашает “свободу предпринимательства и иной, **не запрещенной законом** деятельности”. Тем самым провозглашен принцип “разрешено все, что не запрещено”. Экономическая деятельность – это очень широкое понятие. Оно обозначает не только предпринимательство или наемный труд, но и любые другие виды деятельности, приносящие доход. Например, когда гражданин распоряжается своими сбережениями, отдавая их в банк или покупая ценные бумаги, он тоже осуществляет экономическую деятельность, которая находится под защитой Конституции.

3. Право на свободу договора. Могут заключаться не только договоры, прямо предусмотренные законодательством, но и любые другие, не противоречащие ему. Это является составной частью свободы экономической деятельности. В современных условиях ни один закон не может охватить то многообразие договоров, которые заключаются на практике.

4. Поддержка конкуренции. Конституция запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Этот принцип приходит на смену советской плановой системе, которая исключала всякую конкуренцию между разными предприятиями.

5. Свобода передвижения и выбора места пребывания. Без этого невозможна свобода предпринимательства и выбора профессии и места работы. Каждый человек должен иметь право выбирать то место для работы, отдыха, проживания, которое считает наиболее

выгодным и удобным для себя. В СССР эта свобода была строжайше ограничена с конца 20-х – начала 30-х гг. Фактически гражданин мог легально поменять место постоянного проживания только с разрешения и по усмотрению органов государственной власти, он не был свободен в своем выборе. Отдельные элементы этой системы, к сожалению, сохраняются и в настоящее время, но с каждым годом их становится все меньше и меньше.

6. Свобода передвижения товаров, услуг и капиталов по территории РФ. Эта проблема уже обсуждалась, когда мы говорили о Конституции США. Все сказанное тогда является актуальным и для России. Возведение каких-либо экономических барьеров внутри страны подрывает не только ее экономическое, но и политическое единство и ущемляет права граждан. Если вы обладаете денежными средствами или иной собственностью, вы имеете право использовать их в любой точке нашей страны. Деньги, заработанные работой на Крайнем Севере, могут быть вложены в покупку недвижимости в средней полосе России или на Юге. Урожай, выращенный в Краснодарском крае, может быть реализован в Москве, Сибири или на Дальнем Востоке. Тем самым предприниматель получает возможность продавать свои товары по наиболее выгодной цене, а жители каждого региона получают доступ к товарам, произведенным за пределами их области, республики, края.

7. Право на объединение. Его следует понимать не только как право на объединение в профсоюзы или политические партии для защиты своих интересов. Возможно и объединение для достижения экономических целей. Объединения, создаваемые для осуществления экономической деятельности, - это юридические лица (хозяйственные общества, кооперативы, товарищества и т.п.). Они обязательно должны пройти государственную регистрацию. Но данная процедура установлена только для того, чтобы проверить, соответствует ли создаваемая организация формальным требованиям закона. Отказ в регистрации юридического лица по мотивам *нецелесообразности* его создания не допускается. Государство не может решать данный вопрос за учредителей. Свобода создания юридических лиц – важный элемент свободы предпринимательства. Ведь в современных условиях многие виды деятельности можно осуществлять только при объединении капиталов и усилий немалого числа лиц.

Все перечисленные выше права обладают равной значимостью. Если убрать хотя бы одно из них, то остальные превратятся в пустой звук, ничего не значащую формальность. У вас либо не будет условий для свободной экономической деятельности, либо вы не сможете сохранить и свободно распорядиться заработанным.

Вопросы:

- 1. Каким образом закреплено право собственности в Конституции РФ?**
- 2. Что понимается под свободой экономической деятельности в Конституции РФ?**
- 3. Почему свобода передвижение товаров, услуг и капиталов по территории РФ закреплена в Конституции?**

§ 10. Конституция РФ: социальные права и финансовая система

Закрепление в Конституции каких-либо прав и свобод еще не гарантирует их реализацию на практике. Предстоит еще немало сделать для того, чтобы до конца

воплотить конституционные положения об экономическом устройстве страны. Частная собственность лишь пробивает себе дорогу к тому, чтобы быть реально признанной и равноправной. Единство экономического пространства сплошь и рядом нарушается отдельными регионами. Но наиболее отчетливо разрыв между теорией и действительностью прослеживается в вопросе о социальных правах

Конституция Российской Федерации содержит стандартный для современных конституций набор социальных прав. Они относятся к числу наиболее важных положений документа. Российское государство определяется как социальное, "политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека" (ст. 7). Среди основных прав провозглашаются наличие гарантированного минимума оплаты труда, государственная поддержка различных категорий населения, установление государственной системы социальной защиты и пенсий.

Право на труд истолковано по-новому – как свобода труда. В советское время оно понималось как *обязанность* работать на государственном предприятии или в колхозе. Уклонение от ее исполнения каралось уголовным преследованием – ситуация, немислимая в демократическом государстве, где каждый свободен в выборе занятий. В Уголовном кодексе РСФСР содержалась отдельная статья, предусматривающая ответственность за "тунеядство".

Теперь же ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что "каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессии". К этому добавляются обеспечение условий труда, отвечающих современным требованиям безопасности и гигиены, вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации и не ниже МРОТ (минимальный размер оплаты труда), предусмотренный законодательством. Однако, он настолько низок, что не гарантирует заработную плату на уровне не ниже прожиточного минимума. Фактически он выполняет только функцию расчетной единицы при исчислении различных штрафов, сборов и социальных пособий. Безопасные условия труда также обеспечиваются далеко не везде. Когда трудно устроиться на работу с достойной заработной платой, работодатели могут безнаказанно нарушать трудовое законодательство, не боясь, что сотрудник уволится или обратится в суд.

В условиях рыночной экономики неизбежна безработица, которая в периоды стабильности держится на достаточно низком уровне, но может резко повыситься при экономическом неблагополучии. В Конституции провозглашается право на защиту от безработицы. Таким образом, возможность существования безработицы официально признана государством. Однако на практике защита от нее зачастую сводится к выплате незначительных социальных пособий. Не во всех регионах имеется эффективная система трудоустройства безработных граждан при участии государства.

К праву на труд примыкают положения о возможности образования работниками "профессиональных союзов для защиты своих интересов" и в то же время - недопустимость принудительного вступления в них (ст. 30). Последнее положение подкреплено признанием права как на коллективное, так и на индивидуальное разрешение трудовых споров (ст. 37). Это гарантирует работникам, не вступившим в профсоюз, что они не будут лишены защиты и смогут добиться восстановления своих трудовых прав в индивидуальном порядке.

Каждому гарантируется право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. При этом поощряются благотворительность и формы социального обеспечения, альтернативные государственным. Здесь вновь подтверждается намерение государства поощрять конкуренцию в различных сферах социальной и экономической жизни. Аналогичный подход характерен и для понимания права на охрану здоровья (ст. 41), права на образование (ст. 43). В государственных и муниципальных учреждениях образование и здравоохранение бесплатно. Но при этом допускаются частное образование и здравоохранение. Любые действия, которые ограничивали бы предоставление таких услуг негосударственными организациями, должны признаваться неконституционными. Частное образование и здравоохранение зачастую выше по качеству, чем в государственных учреждениях, но и плата за них “не по карману” большей части населения. Частные медицинские и образовательные учреждения – это альтернатива государственной системе, они гарантируют право выбора, но заменить ее не могут. Поэтому в высшей степени важно, чтобы государство на достойном уровне финансировало свою, бесплатную систему здравоохранения и образования. К сожалению, в нашей стране в последние годы это правило нередко нарушалось. Недостаток финансирования приводил к тому, что соответствующие услуги не предоставлялись вообще либо их качество в государственных и муниципальных учреждениях ухудшалось.

Право на жилище (ст. 39) трактуется прежде всего как запрет произвольного лишения уже имеющегося жилья, то есть как защита собственности или иного права на жилище. Стремление государства оказывать помощь по приобретению жилья социально уязвимым слоям декларируется, но в реальности у государства нет для этого достаточных средств.

Словом, как и во многих других странах, уровень фактической реализации социальных прав российских граждан, зависит от уровня экономического развития общества и ресурсов самого государства, которые пока недостаточны. В таких условиях особенно важно, чтобы имеющиеся ресурсы использовались с максимальной эффективностью. Социальное законодательство должно быть построено таким образом, чтобы государство сосредоточилось на самых уязвимых и нуждающихся категориях населения. Следует признать, что в российском обществе наблюдается резкое имущественное наслоение и отказаться от “уравнительного” распределения государственных социальных благ.

Финансовая система. Конституция РФ не могла не коснуться вопросов денежной политики, бюджета и бюджетных заимствований. Она устанавливает усложненную по сравнению с другими законами, процедуру принятия бюджетного и налогового законодательства. Соответствующие законопроекты требуют обязательного заключения правительства и обязательного одобрения всего Федерального Собрания (российского парламента), а не только его нижней палаты – Государственной Думы.

Конституция сформулировала также правила государственных заимствований. Согласно ст. 75, государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе. Это специально подчеркивается в Конституции, чтобы впредь исключить практику принудительного изъятия у населения денег в обмен на государственные облигации, существовавшую в 1930-е – 1950-е гг. Покупка государственных облигаций может быть исключительно добровольной, а государство, выпуская облигации, должно конкурировать с частными компаниями, выпускающими такие же ценные бумаги.

Особое значение имеют конституционные гарантии защиты и устойчивости рубля. Осуществление этой конституционной функции возложено на особый орган - Центральный банк. При этом Конституция особо указывает на недопустимость вмешательства в его деятельность (ст. 75). О том, почему так важна независимость Центрального банка от всех других органов государственной власти, подробно рассказывается в Разделе VI.

Вопросы:

- 1. Как трактует право на труд Конституция РФ?**
- 2. Как закреплено право на социальное обеспечение в Конституции РФ?**
- 3. Каким образом сформулированы правила государственного заимствования в Конституции РФ?**

Раздел III. Собственность

§ 11. Собственность: основные понятия

Основной вопрос экономического устройства страны, который должен быть решен в конституции, - это собственность. От этого зависит природа экономической системы государства. Собственность является и предпосылкой, и результатом любой экономической деятельности. Чтобы производить товары, необходимо иметь в собственности деньги и имущество, необходимое для производства: помещение, оборудование, сырье и т.д. Результаты производства – те же деньги или готовая продукция – также поступают в собственность и должны быть защищены от незаконного посягательства. Без частной собственности невозможно и частное предпринимательство. Но, кроме этого, в собственности находится имущество, которое служит удовлетворению личных потребностей людей: жилище, предметы обихода. Собственность может служить целям накопления или вложения средств (антиквариат, драгоценности, ценные бумаги). Собственность придает уверенность в завтрашнем дне и делает своего обладателя более независимым от внешних обстоятельств.

В зависимости от того, как конституции закрепляют вопросы собственности, различаются методы и степень вмешательства государства в экономическую жизнь. Существование различных форм собственности, признание равного их статуса исключают возможность директивного руководства экономической деятельностью.

С юридической точки зрения право собственности – это наиболее полное господство над имуществом. Оно складывается из трех правомочий – владения, пользования и распоряжения. **Владение – это фактическое обладание имуществом. Пользование – это возможность потребления имущества, извлечения из него полезных свойств, получения дохода. Распоряжение – это возможность определить дальнейшую судьбу имущества: продать его, передать в аренду, завещать или даже уничтожить.** Эти права составляют то благо, которое собственник может получить от своего имущества. Но собственность – это не только благо, но еще и бремя. Она не только налагает права, но и обязывает. Собственник должен быть рачительным, заботливым хозяином. В большинстве случаев забота о собственном имуществе – это личное дело каждого. Но только не в тех случаях, когда небрежное отношение к своему имуществу затрагивает

права третьих лиц. Например, авария на частном предприятии может повлечь неблагоприятные последствия для окружающей среды. Поэтому собственник обязан поддерживать предприятие в надлежащем состоянии. Неисправный автомобиль создает угрозу аварии на дороге, и езда на таком автомобиле влечет для его водителя административную ответственность. Пока машина стоит в гараже, ее состояние является личным делом собственника. Но как только автомобиль выезжает на дорогу, его техническое состояние уже подпадает под строгое законодательное регулирование.

Благо и бремя собственности неотделимы друг от друга. Если собственник не уверен, что его имущество защищено от незаконного изъятия, то вряд ли у него возникнет интерес к его сохранению и улучшению.

Право собственности – это не единственное право на вещь, которое известно российскому и иностранному законодательству. Но оно является наиболее полным, безусловным и не ограниченным во времени. Чтобы это право могло быть реализовано на деле, закон должен защищать собственность от необоснованного, принудительного изъятия. А ограничения права собственности должны быть минимальными и устанавливаться только тогда, когда это действительно необходимо для защиты прав и интересов других лиц или всего общества. Например, понятно, что пользование собственностью не должно наносить вред жизни, здоровью или имуществу других лиц.

Собственность есть практически у каждого человека, и поэтому вопросы ее регулирования касаются каждого из нас. Две важнейшие проблемы, которые могут быть решены только на уровне Конституции, – это соотношение государственной и частной собственности и пределы осуществления права собственности. Их решение зависит от множества обстоятельств: времени принятия конституции, экономической ориентации государства, идеологии и традиций национальной правовой системы.

Существуют разные формы собственности. Они отличаются в зависимости от того, кто именно является собственником: государство, физические или юридические лица. Первые конституции не различали форм собственности. Она могла принадлежать как государству, так и частным лицам. Единый правовой статус собственности сам по себе предполагал равенство прав всех собственников.

Вопросы:

- 1. Из каких правомочий складывается право собственности?**
- 2. Назовите две важнейшие проблемы из области регулирования права собственности, которые могут быть решены на конституционном уровне.**
- 3. Какие обязанности накладывает на собственников право владения, пользования и распоряжения собственностью?**

§ 12. Основные формы собственности, закрепленные в конституциях разных стран

Конституции, принятые в XX веке, как правило, различают две основные формы собственности – государственную и частную, но при этом все равно подчеркивают равный их статус (Италия). В некоторых конституциях выделяется также муниципальная собственность (ФРГ). Согласно ст. 13 Конституции РФ, в России “признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Совершенно иным образом решаются вопросы собственности в конституциях социалистических государств (Северной Кореи, Вьетнама, Кубы). В них провозглашен не только приоритет государственной собственности, но и поставлена задача полного вытеснения всех других форм: частной, кооперативной, групповой собственности. Конституции таких государств отказывают не только в равенстве, но и в гарантиях для негосударственных форм собственности. Это предопределяет такие характеристики экономического устройства, как отрицание свободы предпринимательства, отсутствие конкуренции, директивные (административные) методы руководства экономикой. Впрочем, в некоторых социалистических государствах проводятся экономические реформы, направленные на расширение частной инициативы и свободы предпринимательства. Как следствие, такие государства в том или ином объеме вынуждены признавать и частную собственность. Самый яркий пример тому – Китай.

В демократических странах большинство конституций провозглашают принцип неприкосновенности частной собственности. Однако этот принцип нигде не является абсолютным. Во-первых, собственность может изыматься в качестве наказания за преступление или иное правонарушение (конфискация). Собственность должника может быть продана с торгов, чтобы удовлетворить требования его кредиторов. Наконец, собственность может быть изъята для общественных или государственных нужд. Например, государство строит новую дорогу и выкупает для этого земельные участки, через которые она должна пройти. Такой выкуп может быть и принудительным. Однако при изъятии собственности должны обязательно соблюдаться два условия. Во-первых, такое изъятие должно проходить только в судебном порядке, чтобы контролировать его законность и обоснованность. Во-вторых, если изъятие происходит для общественных нужд, а не для того, чтобы наказать собственника или выплатить долги его кредиторам, то собственнику должна быть выплачена справедливая компенсация. Конституция РФ устанавливает, что никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (статья 35).

Равенство всех форм собственности также не является абсолютным. Разделение собственности на частную и государственную как раз и понадобилось потому, что сейчас во всех странах законодательство выделяет виды имущества, которое может находиться только в государственной собственности. Конституции социалистических стран оставляют за государством практически всю собственность. На долю иных форм собственности остается немного. Это связано с тем, что в таких странах государство само осуществляет почти всю экономическую деятельность, чтобы полностью контролировать экономику. Одним из способов такого контроля является государственная монополия на все предприятия, транспорт, землю, коммуникации и т.д. Они не могут принадлежать частным лицам. Государственный контроль над всем производством и распределением позволяет контролировать удовлетворение почти всех потребностей граждан.

Но следует подчеркнуть, что и в конституциях многих стран западной демократии предусмотрены исключительные права государства на те или иные виды имущества. Однако их перечень ограничен. Он включает только то имущество, которое, по мнению данного государства, не может находиться в частных руках в силу своей ценности и

общественной значимости. В собственности государства остаются территориальные воды, континентальный шельф, ресурсы морской экономической зоны (например, ст. 132 Конституции Испании). Некоторые конституции расширяют этот перечень, включая в него землю (Ирландия, Мексика), вообще все природные ресурсы (Болгария, Йемен) и определенные отрасли экономики, например, ядерную энергетику, транспорт, почтовые и телекоммуникационные системы. Существует такое имущество и в России (многие виды вооружений, атомные электростанции и т.п.).

Граница между государственной и частной собственностью не является неизменной. Конституция устанавливает пределы, за которые не может выйти государство. Но в рамках, установленных конституцией, решение вопроса о роли государственной собственности в экономике зачастую зависит от текущей политики правительства. В течение XX века государственное регулирование экономики стало более активным во всех странах. И было немало примеров, когда принимались законы, устанавливающие, что та или иная отрасль экономики должна полностью перейти в собственность государства. Такой процесс называется **национализацией**. В демократических государствах он всегда сопровождается справедливой денежной компенсацией бывшим собственникам. Положения о национализации и ограничениях ее проведения непосредственно включены в тексты некоторых конституций (Италия, Мексика, Индонезия и ряд 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 над собственниками либо руководителями предприятий. Возможность такого контроля предусмотрена в конституциях Италии и Испании.

Но возможен и процесс, обратный национализации, - **приватизация**. Данный термин означает переход государственного имущества в частную собственность. Приватизация осуществляется, когда государство признает, что оно неэффективно управляет своей собственностью, и поэтому более разумно передать ее в частные руки. Переход от плановой экономики к рыночной всегда сопровождается масштабной приватизацией. Россия здесь не является исключением, хотя в тексте нашей Конституции мы не найдем соответствующего упоминания.

Вопросы:

- 1. Перечислите основные формы собственности, закрепленные Конституциями разных стран.**
- 2. Что такое приватизация?**
- 3. Дайте определение национализации.**

§ 13. Вопросы собственности в Конституции РФ

В российской Конституции вопросы собственности регулируются достаточно подробно. Частично об этом уже говорилось в предыдущей главе. Провозглашаются свобода собственности, включая частную собственность на землю, решимость государства защищать собственность независимо от ее формы.

Понимание собственности в Конституции РФ носит характер, близкий к абсолютному. В тексте Конституции напрямую не говорится, что “собственность обязывает” или что собственник должен осуществлять свои права, учитывая общественные интересы. Такой подход существенно отличается от того, что мы видим в конституциях других, вполне демократических государств. Вместе с тем, Конституция предусматривает возможность ограничения права собственности. Оно, как и другие права, может быть ограничено федеральным законом “в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства” (ст. 55). Права собственности могут быть ограничены и при введении чрезвычайного положения (ст. 57).

В Конституции закреплён ряд гарантий прав собственности. Прежде всего, признаётся право каждого “на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Специально подчеркивается, что “законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют” (ст. 57). Конституция ограничивает произвол государства в вопросе об изъятии собственности. Как уже говорилось, принудительное изъятие имущества возможно только через суд и при обеспечении предварительного и равноценного возмещения (ст. 35).

К сожалению, в России сложилась уже историческая традиция пренебрежения частной собственностью, отсутствуют традиции легитимной частной собственности. Советские конституции вообще не употребляли такой термин, считая его принадлежностью капиталистического строя. Вместо этого был введен термин “личная собственность”. Это подчеркивало, что в собственности граждан могут находиться только предметы, необходимые для удовлетворения личных потребностей. Самое ценное, что могли иметь в собственности граждане, - это автомобиль, дача, жилой дом в деревне (последнее – при условии, что нет квартиры в городе). Городские квартиры находились в собственности государства. Государство предоставляло гражданам землю в пользование, но не в собственность. При этом устанавливались абсурдные ограничения по использованию имущества: регулировалось количество деревьев, которые могут быть высажены на участке, высота возводимого дома. Квартиры не могли сдаваться внаем, а собственный автомобиль – использоваться для частного извоза. На практике эти запреты не соблюдались, но это было нарушением закона и грозило наказанием.

Именно поэтому сейчас необходимо четко обозначить, что частная собственность является основой стабильного, поступательного развития общества, одним из устоев экономической системы. Поэтому защита частной собственности должна быть одной из главных социально-экономических функций государства. Признание особой роли частной собственности подчеркивало бы признание приоритета частной жизни, недопустимость вмешательства в нее государства. По своему существу именно частная собственность создает практическую возможность реализации всех остальных принципов экономической жизни, о которых идет речь в Конституции. Лишь частная собственность является источником конкуренции и основой свободного предпринимательства.

Как отмечает в своей книге бывший министр экономики России Е.Г. Ясин: «Частная собственность – ключевой институт рыночной экономики, такой же по значению, как свободные цены. Есть рыночные экономики с более или менее значительным государственным сектором, но нет таких, в которых существует только государственный

сектор или в которых государственный сектор преобладает. Если такое случается, то экономика перестает быть рыночной. При этом снижается ее эффективность. Государственные предприятия могут быть эффективными, но только в среде частных предприятий и при наличии конкуренции. Падение их эффективности происходит при доминировании государственных монополий (ослабление или отсутствие конкуренции – внешние факторы), а также в силу ослабления хозяйственных мотиваций (отсутствие хозяина, эффективного собственника – внутренние факторы)».⁷

Необходимы дополнительные гарантии против дискриминации негосударственных форм собственности. Особый акцент на вопросах частной собственности отнюдь не делает защиту государственной и муниципальной собственности менее значимой. Реализация функций государства и местного самоуправления возможна только при наличии достаточных материальных ресурсов. Приватизация государственного и муниципального имущества должна осуществляться строго в рамках закона. Это служит выгоде и новых собственников такого имущества. Ведь незаконная приватизация может быть оспорена в суде, а приватизированное имущество – изъято у собственника через много лет с момента приватизации. Непрочность положения собственников многих приватизированных предприятий является сейчас в России острой проблемой и препятствует дальнейшему экономическому развитию.

Особое значение имеет решение вопроса о национализации. В России, с ее масштабным опытом национализации (точнее, конфискации), более оправданным было бы установление соответствующих конституционных ограничений. При решении вопроса о национализации должен быть, прежде всего, определен исчерпывающий перечень причин и обстоятельств, при которых она может осуществляться (прежде всего, для решения задач национальной безопасности и защиты окружающей среды). Помимо этого, должны быть установлена процедура ее проведения и гарантии прав собственников. Тем самым в стране будет обеспечен более благоприятный предпринимательский климат.

Ограничения на использование собственности могут не только (и чаще всего не столько) принимать форму национализации, сколько осуществляться через принятие решений, ухудшающих условия экономической деятельности, препятствующих конкуренции и инвестированию. В качестве примеров можно привести попытки власти монополизировать отдельные виды предпринимательской деятельности или установить непосильное налоговое бремя.

Поэтому в законодательстве должны быть отражены следующие положения, которые развивают конституционные принципы свободы предпринимательства и неприкосновенности частной собственности:

- запрет на принятие актов, которые в той или иной форме ведут к монополизации экономической деятельности. Это полностью соответствует положениям Конституции о конкуренции как одной из основ экономической жизни страны;
- ограничения предпринимательской деятельности могут устанавливаться только федеральным законом. Это стало бы важным шагом по обеспечению единого экономического пространства (ст. 8) и пресечению попыток региональных руководителей поставить местный бизнес под свой контроль;

⁷ Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002; с.216-217.

-принцип неприкосновенности собственности исключает введение чрезмерных налогов, то есть такого налогового бремени, при котором владение собственностью становится экономически нецелесообразным;

-защита прав собственности распространяется не только на вещные, но и на обязательственные права;

-запрет инфляционной политики, обесценивающей сбережения граждан;

-усиление судебных форм защиты прав собственности.

Прямое отношение к вопросам конституционной регламентации собственности имеет проблема социальной справедливости. Она может интерпретироваться и как обеспечение максимального материального равенства всех членов общества, и как недопущение чрезмерного имущественного расслоения, и как создание равных стартовых условий для индивидов, и как обязанность государства обеспечивать поддержку наименее защищенных слоев населения, и как обеспечение всех граждан страны равным минимальным набором базовых социальных гарантий. Подобные различия имеют вполне понятные политические и исторические основания.

Некоторые из этих положений уже присутствуют в законодательстве: приняты Гражданский, Налоговый кодексы, законы о защите конкуренции в различных сферах экономики, о защите инвестиций. Но считать проблему решенной до конца нельзя.

Вопросы:

- 1. Почему одной из основных социально-экономических функций государства признана защита частной собственности?**
- 2. Перечислите положения, развивающие принципы свободы предпринимательства и неприкосновенности частной собственности.**

Раздел IV. Налоги и налогообложение

§ 14. Налоги и налогообложение: основные понятия

Взимание налогов – древнейшая функция и одно из основных условий существования государства, развития общества на пути к экономическому и социальному процветанию. Как известно, налоги появились с возникновением государственности, как обязательные взносы граждан, необходимые для содержания публичной власти. В истории развития общества еще ни одно государство не смогло обойтись без налогов, поскольку для выполнения своих функций по удовлетворению коллективных потребностей ему требуется определенная сумма денежных средств, которые могут быть собраны только посредством налогов. Таким образом, минимальный размер налогового бремени определяется суммой расходов государства на исполнение минимума его функций: управление, оборона, суд, охрана порядка, - чем больше функций возложено на государство, тем больше оно должно собирать налогов.

В широком смысле под **налогами понимаются обязательные платежи в бюджет, осуществляемые физическими (отдельный гражданин) и юридическими (коллективное образование) лицами.**

Социально-экономическая сущность, внутреннее содержание налогов проявляется через их функции. Налоги выполняют три важнейшие **функции:**

1. **Обеспечение финансирования государственных расходов (фискальная функция);**
2. **Поддержание социального равновесия путем изменения соотношения между доходами отдельных социальных групп с целью сглаживания неравенства между ними (социальная функция);**
3. **Государственное регулирование экономики (регулирующая функция).**

Во всех государствах, при всех общественных формациях налоги в первую очередь выполняли фискальную функцию, т.е. обеспечивали финансирование общественных расходов, прежде всего расходов государства.

Все налоги содержат следующие элементы:

- **объект налогообложения** – те юридические факты (действия, события, состояния), которые обуславливают обязанность субъекта заплатить налог (операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), либо иной объект, с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога.) Понятию "объект налогообложения" близок по значению термин "предмет налогообложения" - имущество или доход, которые обосновывают взимание соответствующего налога. Выделяют всего два источника уплаты налога - доход (основной источник) и капитал налогоплательщика (резервный источник).

- **субъект налогообложения**, иначе говоря, **налогоплательщик**, - **физическое или юридическое лицо, на котором лежит юридическая обязанность уплатить налог за счет собственных средств.**

Налог уплачивается за счет собственных средств субъекта налогообложения. От имени налогоплательщика налог может быть уплачен и иным лицом (представителем).

Важную роль в налоговом праве играют экономические связи налогоплательщика с государством, строящиеся на основе принципа постоянного местопребывания. Налогоплательщиков подразделяют на **резидентов** (имеющих постоянное местопребывание в определенном государстве) и **нерезидентов** (не имеющих в нем постоянного местопребывания). У резидентов налогообложению подлежат доходы, полученные как на территории данного государства, так и вне его (**полная налоговая обязанность**), у нерезидентов - только доходы, полученные из источников в данном государстве (**ограниченная налоговая обязанность**).

Для юридических лиц существенное влияние на порядок и размеры налогообложения имеют организационно-правовая форма предприятия, форма собственности, численность работающих на предприятии, а также вид хозяйственной деятельности.

- **ставка налогообложения** – величина налога с единицы объекта налога. **В зависимости от метода установления ставки делятся на твердые и процентные (квоты).** Твердые ставки устанавливаются в абсолютных единицах, а процентные - в процентах от единицы налогообложения.

- **налоговая льгота** – **полное или частичное освобождение плательщика от налога.** Целью введения налоговых льгот является прямое или косвенное

сокращение размера налогового обязательства налогоплательщика. Налоговые льготы можно разделить на три группы: изъятия, ставки, налоговые кредиты.

Изъятия - это налоговая льгота, направленная на выведение из-под налогообложения отдельных предметов (объектов) налогообложения.

Ставки - это льготы, которые направлены на сокращение налоговой базы – объекта налогообложения.

Под налоговым кредитом понимают льготы, направленные на уменьшение налоговой ставки. В зависимости от формы предоставления льготы налоговые кредиты можно разделить на группы: снижение ставки налога, отсрочка или рассрочка уплаты налога, возврат ранее уплаченного налога (части налога), зачет ранее уплаченного налога, замена уплаты налога (части налога) натуральным исполнением (целевой налоговый кредит).

Аксиомами в налогообложении стали **четыре принципа налоговой политики**, сформулированные Адамом Смитом. Они сводятся к следующему:

1. Подданные государства должны участвовать в покрытии расходов правительства соразмерно тому доходу, который они получили под охраной правительства. Соблюдение этого положения или пренебрежение им ведет к так называемому равенству или неравенству налогообложения.
2. Налог, который обязан уплачивать каждый, должен быть точно определен, а не произволен. Размер налога, время и способ его уплаты должны быть ясны и известны как самому плательщику, так и всякому другому.
3. Каждый налог должен взиматься в такое время и таким способом, какие наиболее удобны для плательщика.

Вопросы:

1. **Какие важнейшие функции выполняют налоги?**
2. **Как формулируются четыре принципа налоговой политики Адама Смита?**
3. **Дайте определения субъекта и объекта налогообложения.**

§ 15. Налоги и налогообложение в конституциях разных стран

Вопросы налогообложения, начиная с XV века, неизменно остаются в ряду ключевых проблем конституционной экономики. Первенство Флорентийской коммуны-республики в XV веке во многом было предопределено **прогрессивной системой налогообложения, при которой налоговые ставки увеличиваются по мере роста объекта налогообложения, и высокой налоговой дисциплиной граждан.** Одним из основных итогов буржуазной революции в Англии (XVII век) 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; причем все сборы, пошлины и акцизы должны быть единообразными на всей территории Соединенных Штатов” (раздел 8 статьи 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).

Конституция Японии 1946 г. содержит менее категоричные формулировки: “Введение 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, многие другие вопросы. Так, 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.

Во-первых, практически все конституции устанавливают, что введение, изменение, отмена налогов могут осуществляться только законом. При этом ряд конституций предусматривают 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” (часть 1 ст. 78). Конституция Франции предусматривает, что “закон устанавливает нормы, относящиеся к... источникам, ставкам и условиям 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” (часть третья ст. 106).

Во-вторых, конституции требуют, чтобы действие налогов распространялось на всю территорию государства. Обосновывая это требование, судья Верховного суда США Стори отмечал в начале XIX века: “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”⁸. Оценка, данная судьей Стори, в полной мере может быть распространена и на унитарные государства, которые предоставляют минимальную хозяйственную самостоятельность своим регионам и, в отличие от федераций, не имеют в своем составе самоуправляемых образований.

⁸ Цит. по Rotunda R.D., Nowark J.N., Young J.N. Treatise on Constitutional Law. Substance and Procedure. St. Paul, 1986. P. 344.

В-третьих, 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” (часть вторая ст. 170). Аналогично 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 ограничивали права устанавливать дифференцированные – различные для разных категорий предприятий и граждан – ставки налогообложения, вводить налоговые льготы и скидки при условии, что они предусмотрены законом.

В-четвертых, налоговым законам не может придаваться обратная сила. В Конституции Швеции это требование сформулировано следующим образом: “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” (пар. 10 главы 2). Аналогичным образом формулирует это требование и Конституция Греции “Налог или какое-либо иное финансовое бремя не может налагаться законом, имеющим обратную силу, распространяющуюся за рамки предшествующего введению налога финансового года” (часть 2 ст. 78):

В-пятых, конституции и законодательство многих стран препятствуют принятию обременительных или чрезмерных налогов. Так, Конституция Испании устанавливает, что “налоговая система... ни в коем случае не должна предусматривать конфискацию” (часть первая ст. 31). В ряде стран это требование облечено в такую формулу, как “налоговая платежеспособность” (соответствие налоговых сборов доходам плательщиков) (ст. 53 Конституции Италии). Конституция Португалии требует учитывать при введении подоходного, налога “потребности и доходы членов семьи” (часть первая ст. 107). В Конституции Швейцарии предусмотрено, что налоги должны устанавливаться с учетом “экономических возможностей налогоплательщиков” (часть 2 ст. 127).

В-шестых, конституции все чаще предусматривают защиту прав налогоплательщиков.

Так, Конституция Португалии требует, чтобы закон устанавливал гарантии налогоплательщикам (часть вторая ст. 106). В Конституции Финляндии содержится предписание, которое обязывает законодателя не только устанавливать принципы налогообложения, но и закреплять нормы о правовой защите налогоплательщиков (пар. 61). Защита прав налогоплательщиков подразумевает не только судебную защиту нарушенных прав, но и совершенствование 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 г.), который поставил цель “создания 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”.

В-седьмых, конституции практически всех государств содержат требования о включении налоговых поступлений в общий государственный бюджет. Это должно исключить несанкционированное (неразрешенное) парламентом либо не целевое (не соответствующее назначению) использование средств. Так, Конституция ФРГ устанавливает, что “все доходы и расходы федерации должны включаться в бюджет” (ст. 110). Такая же формулировка содержится в Конституции Греции (часть вторая ст. 79) и Конституции Бельгии (ст. 174). Некоторые конституции содержат более развернутые положения. Так, Конституция Испании предусматривает, что “генеральный бюджет государства является годовым, включает в себя все расходы и доходы государственного сектора, в нем также определяется размер налоговых сборов, взимаемых государством” (часть вторая ст. 134).

Своеобразно решается этот вопрос в Бельгии и Люксембурге, где конституции требуют ежегодного подтверждения налогов (ст. 171 Конституции Бельгии; ст. 100 Конституции Люксембурга).

В-восьмых, следует отметить такую тенденцию, как закрепление в конституциях целей налогообложения. Первой была Конституция США, которая установила, что налоги взимаются для целей “выплачивать долги, обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие Соединенных Штатов” (раздел 8 ст. 1). 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 соответствии с концепцией “социального государства”. Некоторым особняком в этом отношении стоит Конституция Португалии, провозгласившая, что “фискальная (налоговая) 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 более гибкую бюджетную политику.

Вопросы:

- 1. Каким образом решаются вопросы введения, изменения и отмены налогов в конституциях разных стран?**
- 2. Как регламентируются в конституциях различных стран вопросы территориального распространения налогов и различных льгот?**
- 3. В чем суть прогрессивной системы налогообложения? Когда впервые она была провозглашена?**

§ 16. Конституция РФ: налоговое законодательство и налогообложение

Конституция Российской Федерации 1993 г. не содержит детально расписанных норм по вопросам налогообложения. В частности, установлено, что федеральные налоги и сборы относятся к предметам исключительного ведения федерации (ст. 71), а общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации — к совместному ведению федерации и ее субъектов (ст. 72). Конституция обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57). При этом вводятся следующие ограничения. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщи-

ков, обратной силы не имеют (ст. 57). Законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства (часть 3 ст. 104). Принятые Государственной Думой налоговые законы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации (ст. 106). Столь краткое изложение и не вполне четкое конституционное оформление вопросов налогообложения потребовали от Конституционного суда принятия ряда решений, уточняющих и развивающих соответствующие положения Основного закона. В частности, в Постановлении Конституционного суда от 21 марта 1997 г была подчеркнута необходимость неукоснительного соблюдения таких требований Конституции, как единая налоговая политика и единая налоговая система, включающая общие принципы налогообложения субъектов федерации, приоритет (или первичность) федерального законодательства над законодательством субъектов федерации. Можно привести также ряд других решений Конституционного суда. Так, в его Постановлении от 4 апреля 1996 г. отмечена недопустимость установления региональными законами налоговых изъятий.

Таковы общие конституционные рамки сферы налогообложения. Они в целом соответствуют потребностям экономического развития. Особое значение имеют такие критерии конституционной экономики, как единая налоговая система и единая налоговая политика. **Под налоговой системой понимают совокупность взаимосвязанных налогов, взимаемых в стране, и методов налогообложения, сбора и использования налогов, а также налоговых органов. Налоговая политика – это система мер, проводимых государством в области налогов и налогообложения.** Она выражается в видах применяемых налогов, величинах налоговых ставок, установлении круга налогоплательщиков и объектов налогообложения, в налоговых льготах.

Однако, к сожалению, федеральное налоговое законодательство явно отстает или отстывает от указанных требований конституционной экономики. До настоящего времени, например, распределение налогов между федерацией и ее субъектами осуществляется Федеральным законом “Об основах налоговой системы” от 27 декабря 1991 г. Этот акт несовершенен, порождает много проблем и противоречий. Единственным его оправданием может служить то, что действует он до принятия и вступления в силу соответствующих частей Налогового кодекса РФ.

Несоответствие действующего налогового законодательства требованиям Конституции приводит к тому, что во многих регионах неправомерно вводятся новые налоги либо необоснованно предоставляются налоговые льготы (Белгородская, Орловская, Иркутская, Саратовская, Брянская области, Республика Коми и другие).

Другая проблема — отсутствие четких и точных юридических формулировок. Это порождает множество налоговых “дыр” на всех уровнях налоговой системы (федеральном, региональном и местном). Отчасти они компенсируют слишком большое налоговое бремя в сфере предпринимательской деятельности. Однако такой подход порочен не только с правовой, но и с экономической точки зрения.

Так и не решена задача четкого распределения налоговых поступлений (или точнее — бюджетных доходов) между различными уровнями управления. Сложность ее решения заключается в том, что крайне трудно найти меру разграничения доходов, которая учитывала бы требования самостоятельности и достаточности средств различных бюджетов и была бы обоснована с экономической и социальной точек зрения. По этой причине федеральное правительство в решении этого вопроса до сих пор использует

метод “проб и исправления ошибок”. Оно устанавливает так называемые “регулирующие” доходы (федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений в бюджеты субъектов РФ или местные бюджеты на очередной финансовый год) и предоставляет финансовую поддержку нижестоящим бюджетам. К настоящему времени уже накоплен достаточный опыт, который позволяет перейти к следующему этапу — формированию единой налоговой системы, основанной на принципе закрепления за каждым уровнем управления собственных и постоянных бюджетных доходов.

В этой связи, впрочем, следует подчеркнуть следующее. Единая налоговая система должна не только определять перечень налогов и сборов, закрепленных за каждым уровнем управления, но и предусматривать общие основные элементы налоговых обязательств. К ним относят субъекты и объекты налогообложения, порядок и сроки уплаты налогов; способы исчисления налоговых ставок и т.д. Кроме того, она должна включать механизмы своевременного выявления, предупреждения и пресечения нарушений конституционных основ налоговой системы. Только при наличии таких требований можно обеспечить требуемое Конституцией внутреннее единство (единообразие) общенациональной налоговой системы.

Формирование относительно самостоятельных налоговых подсистем для каждого уровня управления потребует значительных ресурсов, прежде всего, от местного самоуправления. По этой причине представляется необходимым осуществлять эту реформу поэтапно. Начинать следует с наиболее подготовленных, “самодостаточных” и законопослушных регионов.

В заключение следует особо подчеркнуть, что налоговая система является базой существования любого государства. В более развитом обществе более развитой и гибкой является и налоговая система. При этом стабильность власти находится в прямой зависимости от готовности населения платить налоги.

Вопросы:

- 1. Что такое налоговая система?**
- 2. Дайте определение налоговой политики**
- 3. Какие проблемы позволяют говорить о несовершенстве налоговой системы России?**

Раздел V. Бюджет государства

§ 17. Бюджет государства: основные понятия

Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является **государственный бюджет**. Под ним понимают **имеющий силу закона финансовый план государства (роспись доходов и расходов) на текущий финансовый год**.

Конституции требуют, чтобы все доходы и расходы государства включались в бюджет. Это — общий принцип, выполнение которого во всех странах строго контролируется. Помимо этого, в ряде конституций закреплены общие принципы **бюджетной политики, под которой понимается целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета**. Е.Г. Ясин, бывший министр экономики России, назвал бюджет

государства зеркалом национальной экономики. Расходы бюджета отражают основные функции государства: правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности, национальная оборона, народное хозяйство, социально-культурные мероприятия, расходы на государственное управление и местное самоуправление, обслуживание государственного долга.⁹ Так, Конституция Австрии требует при составлении и ведении бюджета учитывать требования экономичности, рентабельности и целесообразности (ст. 51a).

Указанные общие принципы конкретизируются в детально проработанных требованиях к бюджету. Рассмотрим их на примере Конституции Португалии (статьи 108-110). Конституция описывает бюджет как целостный документ, который содержит распределение доходов и расходов государства. Особое внимание обращено на **бюджетные расходы - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.**

Они должны быть представлены в соответствии с четкой классификацией, исключающей “существование секретных дотаций и фондов”. При этом **доходы бюджета - денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим законодательством в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления,** 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 экономически обоснован, 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. Бюджет отражает приоритеты нации, ее нужды и надежды... обеспечивает раскрытие всего потенциала нации”.

Вопросы:

- 1. Что такое доходы бюджета?**
- 2. Что такое бюджетные расходы?**
- 3. Как формируется бюджет государства? Каков главный принцип формирования бюджета?**

§ 18. Конституционные вопросы регламентации бюджета разных стран

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

1. Сроки принятия бюджета. Как правило, бюджет принимается на год (США, Бельгия, Дания, Испания, Италия и др.). Но отдельные конституции допускают принятие бюджета

⁹ Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002; с.301.

на два года либо на более длительный срок. Так, Основной закон ФРГ устанавливает, что бюджет может быть утвержден на несколько лет, с разбивкой отдельно по годам (ст. 110-2). Конституция Швеции предусматривает принятие бюджета на срок, превышающий один год, но только “в связи с особыми причинами” (пар. 3 главы 9). Двухлетний срок бюджета допускается Конституцией Греции (часть 6 ст. 79).

Финансовый год не обязательно совпадает с календарным. В большей части стран он исчисляется с 1 января, однако в США, например, он наступает с 30 октября предыдущего календарного года.

2. Показатели бюджета. 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 (часть 4 ст. 110). Конституция Испании предусматривает, что закон о бюджете не может устанавливать новые налоги. Они могут быть установлены только “на основании специального закона о налогах” (часть 7 ст. 134). Аналогичная норма содержится в Конституции Италии (ст. 81).

3. *Сбалансированность бюджета* — одно из основных конституционных требований. Это означает, что объем бюджетных расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. *Бюджетный дефицит* - превышение государственных расходов за определенный период времени над поступлениями в бюджет - подрывает устои экономики, предопределяя неизбежность кризиса финансовой системы страны. Осознание этой угрозы, собственно, и стало причиной для принятия особых мер по предотвращению бюджетных дефицитов. Основной закон ФРГ прямо указывает, что “бюджет должен быть сбалансирован по доходам и расходам” (часть 1 ст. 110-2). Конституция Португалии обязывает законодателя предусматривать в бюджете “необходимые доходы для покрытия расходов” (часть 4 ст. 108). Конституция Эстонии устанавливает запрет на бюджетный дефицит.

В тех странах, где конституции таких мер не предусматривают, они, как правило, установлены законодательством. Примером успешного решения указанных проблем может служить Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом 1985 г. Он 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. США, что более чем на 14 млрд. превышало запланированные расходы федерального правительства.

4. Целевое расходование государственных средств - требование, устанавливаемое конституциями большинства стран. Расходы могут производиться только на те программы или проекты, целесообразность которых подтверждена 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 (часть 2 ст. 46). Конституция Швеции устанавливает, что “государственные средства не могут расходоваться иначе, чем это установил Риксдаг” (пар. главы 9)¹⁰. Еще более четкую позицию занимает Конституция Японии: “Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения

¹⁰ Здесь речь идет о парламентах Дании и Швеции

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 *государственного долга*. **Государственный долг – долговые обязательства государства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями.** Государственный долг может быть тяжким бременем для бюджета государства. Так, Конституция Дании требует, чтобы ни один правительственный заем не был установлен иначе как законом (ст. 43). В Испании правительство имеет право выпускать государственные займы и брать кредиты только в соответствии с законом (часть 1 ст. 135 Конституции). Конституция Финляндии требует, чтобы соглашения о государственном займе получили одобрение парламента, который определяет в этом случае верхний предел (максимальную сумму) не только займа, но и государственного долга. На основе закона и с согласия парламента предоставляются государственные поручительства и гарантии (пар. 64). В Швеции правительство без согласия Риксадага (парламент) не имеет права заключать соглашения о займах или иным образом возлагать на государство экономические обязательства (пар. 10 главы 9 Конституции). Однако наиболее полно ограничения 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 - часть **бюджетного процесса, под которым понимается регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению государственного и иных бюджетов, а также по контролю за их исполнением.** Принятие бюджета неизменно сопровождается острой борьбой между законодательной и исполнительной властью (парламентом и правительством), между парламентскими фракциями, комитетами и депутатами. Нередко парламента 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 (часть 5 ст. 51), т.е. не превышать прошлогодние.

В случае непринятия бюджета на следующий финансовый год правительство ФРГ имеет право производить расходы только “а) для содержания установленных законом учреждений и предусмотренных законом мероприятий; в) для выполнения юридически обоснованных обязательств Федерации (имеется в виду финансирование государственного долга); с) для продолжения строительства, закупок и других действий или 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. Его размер не должен превышать четверти суммы бюджета истекшего финансового года (ст. 111).

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

7. Механизмы контроля исполнения бюджета предусмотрены Конституциями практически всех государств. 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. I).

В дальнейшем в конституции была введена такая форма контроля, как отчеты правительства перед парламентом. Так, Основной закон ФРГ обязывает правительство представлять отчеты “обо всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и о государственном долге” (статья 114-3). Конституция Италии требует не только представления отчета правительства, но и принятия закона об исполнении бюджета (ст. 81).

Сравнительно новым явлением в конституционном праве стало создание специализированных органов контроля исполнения бюджета и расходования 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. Контрольные органы подчинены парламенту. Как правило, парламенты не только формируют их состав, но и определяют конкретные задачи и направления их деятельности.

Конституции и законодательные акты закрепляют широкие полномочия органов парламентского контроля. Обратимся для примера к Конституции Бельгии: “На Счетную палату возложена обязанность по рассмотрению и упорядочиванию (систематизации) 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 операций, связанными с установлением и взиманием налогов, получаемых государством, включая фискальные (налоговые) 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 расчеты, а также рентабельность и правильность ведения бюджета и руководства экономикой”. Члены Федеральной счетной палаты обладают независимым статусом (часть 2 ст. 114-3). Аудиторы Фолькетинга в Дании “проверяют ежегодные отчеты о расходовании государственных средств. Они 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).

Заключая краткий обзор регулирования бюджетных отношений в зарубежных конституциях, следует отметить ряд тенденций. В первую очередь - тенденцию к более полной и четкой регламентации различных аспектов *бюджетной политики* - целенаправленной деятельности государства по определению основных задач и количественных параметров формирования доходов и расходов бюджета. Кроме того – тенденцию к усилению форм контроля исполнения бюджета и расходованием государственных средств.

Вопросы:

- 1. На какой срок обычно принимается бюджет?**
- 2. Что такое показатели бюджета?**
- 3. Что такое сбалансированность бюджета? Как рассчитывается бюджетный дефицит?**

§ 19. Бюджетная система России. Бюджетный кодекс

В Конституции Российской Федерации вопросы бюджета и бюджетной политики занимают важное место. **Бюджетная система в России представляет собой основанную на экономических отношениях и государственном устройстве РФ, регулируемую нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.**

Сравнительно недавно (31 июля 1998 г.) был принят Бюджетный кодекс Российской Федерации. Новый Бюджетный кодекс определяет *бюджет как форму образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.* Этим актом урегулирован ряд важнейших вопросов, установлены процедуры и механизмы, необходимые для разработки, принятия, исполнения бюджета и осуществления соответствующего контроля.

Бюджетный кодекс регулирует вопросы бюджетного процесса, без решения которых невозможно принятие бюджета. Процессуальные нормы определяют не только механизм действия, но и эффективность бюджетной системы в целом, что необходимо для успешного функционирования экономической системы государства. Бюджетный процесс – это процесс, включающий в себя несколько этапов:

- составление проектов бюджетов,
- рассмотрение и утверждение бюджетов,
- исполнение бюджетов и контроль их исполнения.

Эти этапы осуществляются в первую очередь усилиями уполномоченных органов государственной власти, действующих на всех уровнях бюджетной системы – федеральном, субъектов федерации и местном. Деление системы на уровни обусловлено

тем, что общий, федеральный бюджет складывается из более мелких бюджетов. Невозможно рассчитать и запланировать доходы или расходы государства в целом, не имея точной информации о существующих на момент составления бюджета доходах и расходах, проблемах и потребностях отдельных городов и регионов.

В связи с этим конституционная экономика предъявляет определенные требования к бюджету и бюджетной системе. Во-первых, бюджет должен быть реальным и сбалансированным. Доходная часть бюджета должна быть составлена на основе реальной информации о предполагаемых доходах, их источниках и размере. При этом предполагаемые расходы должны соответствовать доходам и распределяться в соответствии с нуждами и потребностями отраслей экономики, общества, государства в целом и отдельных его регионов. Во-вторых, бюджет должен быть экономически обоснован. Проект бюджета должен создаваться с учетом того, решение каких проблем имеет первостепенное значение, какие расходы, в каком размере и в каких сферах необходимы. Доходы бюджета также должны оцениваться с учетом существующей экономической ситуации в целом, ситуации в отдельных отраслях экономики и в отдельных регионах страны. Для выполнения этого требования нужно, чтобы бюджет был взаимосвязан с прогнозами и программами социально-экономического развития общества и государства. Иными словами, бюджет не должен включать в себя «мифические», маловероятные доходы и чрезмерные, «ненужные» или «излишние» расходы. В-третьих, необходима специализация показателей доходов и расходов бюджета, то есть средства бюджета должны быть распределены на конкретные цели в определенном процентном отношении от общей суммы бюджета, источники доходов и их размеры должны быть четко определены.

Новым в Бюджетном кодексе является установление предельного размера дефицита бюджета (превышение расходов бюджета над его доходами). Для федерального бюджета он не может превышать суммарный объем бюджетных инвестиций и расходов на обслуживание государственного долга Российской Федерации.

Распределение расходных полномочий между различными уровнями бюджетной системы должно основываться на том разграничении предметов ведения, которое установлено Конституцией РФ для федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления. Решение вопроса о разграничении расходов между уровнями бюджетной системы должно основываться на следующих требованиях конституционной экономики:

- соответствию формальным требованиям, предъявляемым Конституцией к бюджету;
- обеспечению реализации тех предметов ведения, которые закреплены за федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением;
- самостоятельности федерации, ее субъектов, местного самоуправления в определении направлений и состава расходов своих бюджетов;
- учету подчиненности (подведомственности) предприятий, организаций и учреждений при формировании расходов каждого бюджета;
- учету воздействия (значения) бюджетных мероприятий на развитие государства и экономики;
- минимальной бюджетной обеспеченности.

Помимо этого, должное внимание должно быть обращено на проблемы финансирования инвестиционной деятельности, поддержки российского экспортного

производства, обеспечения убыточных, но социально-значимых регионов, отраслей экономики и предприятий.

Одно из основных требований конституционной экономики в сфере бюджета — целевое (адресное) расходование и сохранность бюджетных средств. Средства, предназначенные в соответствии с бюджетом для осуществления определенных мер и проектов, должны расходоваться исключительно по назначению. Нарушение этого правила может привести к беспорядочному расходованию средств и нанесению серьезного ущерба экономике государства. В Российской Федерации задача целевого расходования и сохранности бюджетных средств решается с помощью введения системы казначейского исполнения бюджетов, отчетности и контроля их исполнения. В настоящее время можно говорить о функционировании системы бюджетного контроля. **Бюджетный контроль - составная часть государственного финансового контроля, посредством которой в процессе составления проекта бюджета, его рассмотрения, утверждения, исполнения, составления отчета об исполнении проверяется образование, распределение и использование бюджетных средств.** Однако правовое регулирование этих вопросов на региональном и местном уровнях все еще не совершенно и эта проблема требует скорейшего разрешения. В частности, недостаточны полномочия, ресурсы, материальное обеспечение счетных палат Российской Федерации и ее субъектов: Они не соответствуют тем критериям, которые установлены Декларацией о руководящих принципах финансового контроля, принятой на IX Конгрессе Международной организации высших органов финансового контроля (ИКТ05А1).

В заключение следует особо подчеркнуть необходимость дальнейшей работы по приведению бюджетной системы и бюджетной политики России в соответствие с требованиями конституционной экономики, совершенствованию законодательного регулирования. Кроме того, важно учитывать не только экономическую, но и социальную и политическую значимость этих вопросов.

Вопросы:

- 1. Что такое бюджетная система России?**
- 2. Что такое Бюджетный кодекс?**
- 3. Какие требования предъявляет конституционная экономика к бюджету и бюджетной системе?**

Раздел VI. Банковская система. Центральный банк

§ 20. Банковская система России: основные понятия, история развития

Слово “банк” происходит от латинского “банко”, что означает лавка, скамья или конторка, за которой меняла оказывал свои услуги.

С древнейших времен потребности общественной жизни заставляли людей заниматься посреднической деятельностью во взаимных платежах, связанных с обращением монет, различных по весу и содержанию драгоценных металлов. Во многих источниках, дошедших до нас, можно встретить данные о вавилонских банкирах, принимавших процентные вклады (**Вклад – денежные средства, внесенные вкладчиком в банк под определенный процент**) и выдававших ссуды под письменные обязательства и под залог различных ценностей. Еще в VIII веке до н. э. Вавилонский банк принимал вклады,

платил по ним проценты, выдавал ссуды и даже выпускал банковские билеты. В Вавилоне зародилось ростовщичество и меняльное дело.

Корни российских банков уходят в эпоху Великого Новгорода (XII-XV вв.). Уже в то время выдавались кредиты под залог, принимались денежные вклады. **Кредит – денежные средства, которые кредитор (чаще всего банк) предоставляет заемщику, а заемщик обязуется возвратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее. Кредит выдается на основании письменного договора.**

Залог – это имущество, из стоимости которого в случае неисполнения обязательства (например, когда не возвращен кредит или не выплачены проценты по нему) кредитор может получить причитающиеся ему денежные средства.

До 1861 г. банковская система страны была представлена в основном дворянскими банками и банкирскими фирмами. Первые кредитовали помещиков под залог их имений, вторые – промышленность и торговлю. Процветало ростовщичество, функционировал фондовый рынок. **(Фондовый рынок – рынок ценных бумаг. Ценная бумага – документ, удостоверяющий имущественные и неимущественные права (акция, государственная облигация, корпоративная облигация, депозитный сертификат, вексель).** Правительственные займы начали обращаться на российской фондовом рынке в 1820 г., а в 1827 г. впервые предметом биржевой торговли стали акции. **Заем – получение в собственность денег или других вещей, которые необходимо вернуть в срок (такую же сумму денег или равное количество вещей такого же рода и качества), обычно необходимо также выплатить определенный процент. Акция – ценная бумага, выпускаемая акционерным обществом.**

Акция удостоверяет право ее владельца (акционера) на получение дивидендов и части имущества общества в случае его ликвидации, а также иные права в зависимости от типа акции (владелец обыкновенной акции также участвует в общих собраниях акционеров с правом голоса, а привилегированная акция всегда гарантирует владельцу приоритетное получение дивидендов по сравнению с владельцами обыкновенных акций, однако не предоставляет ему права голоса.

Биржевая торговля – торговля различными товарами (ценными бумагами, зерном, сахаром и т.д.), осуществляемая в специальном месте (на бирже), где торги проводятся по установленным правилам на основе принципов гласности и публичности.

После отмены крепостного права (после 1861г) банковская система начала бурно развиваться. Был создан Государственный банк, возникли общества взаимного кредита. В 1914-1917 гг. кредитная система России включала:

- Государственный банк,
- коммерческие банки,
- страховые компании,
- общества взаимного кредита, городские общественные банки, учреждения ипотечного кредита, кредитные кооперативы, сберегательные кассы, ломбарды.

Ведущая роль принадлежала Государственному банку и акционерным коммерческим банкам. Общества взаимного кредита и городские общественные банки осуществляли кредитование средней и мелкой торгово-промышленной буржуазии. В состав учреждений ипотечного кредита входили два государственных земельных банка (Крестьянский поземельный и Дворянский поземельный), 10 акционерных земельных банков, 36

губернских и городских кредитных обществ. Земельные банки предоставляли преимущественно долгосрочные кредиты помещикам и зажиточным крестьянам. Губернские и городские кредитные общества выдавали ссуды под залог земли и городской недвижимости. Сберегательные кассы, будучи государственными учреждениями, использовали вклады для вложений в государственные ценные бумаги. Деятельность ломбардов, выдававших ссуды под залог вещей, носила ростовщический характер.

В 1917 г. в результате национализации были конфискованы акционерные капиталы частных банков. Они перешли в государственную собственность, образовалась государственная монополия на банковское дело, произошло слияние бывших частных банков и Госбанка России в единый общегосударственный банк РСФСР, ликвидированы ипотечные банки и кредитные учреждения, обслуживающие мелкую и среднюю буржуазию, запрещены операции с ценными бумагами.

В результате национализации сложилась банковская система, основанная на следующих принципах: государственная монополия на банковское дело (все кредитные учреждения принадлежали государству), слияние всех кредитных учреждений в единый общегосударственный банк, где был сосредоточен весь денежный оборот страны.

В период НЭПа (НЭП – новая экономическая политика) вместе с развитием товарных отношений и рынка произошло частичное возрождение кредитной системы, существовавшей до Октябрьской революции. Она была представлена двумя уровнями: Госбанком в качестве центрального банка и довольно разветвленной сетью акционерных коммерческих банков, кооперативных коммунальных банков, сельхозбанков, кредитных кооперативов, обществами взаимного кредита, сберегательными кассами.

В 30-е годы произошла реорганизация кредитной системы, следствием которой стали ее укрупнение и централизация, то есть все существовавшие до этого банки и другие кредитные организации были слиты в несколько банков. По существу, остался один уровень, включавший Госбанк, Строительный банк, Банк для внешней торговли и систему сберегательных касс. Банковская система была органически встроена в административно-командную систему управления, она находилась в полном подчинении у правительства, прежде всего министерства финансов.

В 1987 г. была проведена реорганизация банковской системы. Но она имела ограниченный характер. В дополнение к существовавшим банкам были созданы Агропромбанк и Жилсоцбанк, остальные оказались переименованными и реорганизованными прежними банками. Была сохранена неэффективная одноуровневая система, которая не соответствовала потребностям зарождающихся рыночных отношений. Так и не была решена задача создания действенной кредитной системы, существующей в развитых странах. **(Кредитная организация – организация, которая для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка имеет право осуществлять банковские операции (например, принимает денежные средства во вклады, открывает и ведет банковские счета, осуществляет расчеты по их банковским счетам клиентов и др.).**

Банк - кредитная организация, которая привлекает во вклады денежные средства, выдает кредиты, открывает и ведет банковские счета и т.д., т.е. проводит

банковские операции. Банк может действовать только после получения разрешения Центрального банка.

В 1990 г. на основе Закона РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР" и Закона "О Центральном Банке РСФСР (Банке России)" была сформирована двухуровневая банковская система, которая включила в себя:

- Центральный банк РФ,
- коммерческие банки и другие кредитные организации.

На **верхнем уровне находится Центральный банк РФ (Банк России)**. В настоящее время его статус и полномочия регулируются новым Федеральным законом, который вступил в силу 10 июля 2002 г. Банк России осуществляет эмиссию наличных денег, координирует и контролирует процесс денежного обращения и общий объем денежных знаков в обращении, осуществляет надзор за деятельностью коммерческих банков.

Банковская система России основывается на построении взаимоотношений между банками в двух плоскостях: по вертикали и по горизонтали.

По вертикали это отношения подчинения между Центральным банком как управляющим центром и низовыми звеньями - коммерческими банками и иными кредитными организациями, а по горизонтали -- отношения равноправного партнерства.

Центральный банк остается банком в полном смысле этого слова только для двух категорий клиентов - коммерческих банков и правительственных структур, причем преобладающими становятся функции регулирования и контроля за функционированием банков и иных кредитных организаций. Центральный банк не обслуживает другие организации, предприятия и граждан. Банк России контролирует процесс создания новых кредитных организаций и принимает решение об их государственной регистрации, а также выдает лицензии на проведение банковских операций. Чтобы обеспечить эффективную бесперебойную работу банков Центральный банк в своих документах устанавливает специальные требования (нормативы), которым банки должны соответствовать и определяет правила осуществления банковских операций и расчетов.

Особое значение имеет функция банковского надзора. В том случае, если банки и иные кредитные организации не выполняют нормативы либо их деятельность не соответствует законам и актам Центрального банка, Центральный банк может применить к ним меры ответственности, вплоть до полного прекращения их деятельности.

Вместе с тем, банковский надзор не умаляет экономической независимости коммерческих банков. Сохраняются такие принципы их организации, как свобода создания банков, равноправие во взаимоотношениях друг с другом, свобода в привлечении вкладов и распоряжении ресурсов. В своей деятельности банки обязаны соблюдать Конституцию, законы и акты Центрального банка.

Вопросы:

- 1. Какими полномочиями наделен Центральный Банк РФ? Каковы его функции?**
- 2. Какие основные этапы в развитии банковской системы России можно выделить?**
- 3. Что такое биржевая торговля?**

§ 21. Конституционно-правовой статус центральных банков разных стран

В настоящее время центральные банки большинства стран обладают независимым конституционно-правовым статусом (**конституционно-правовой статус – правовое положение, права и обязанности, установленные Конституцией**).

Независимость центральных банков выражается в том, что они не входят в структуру органов государственной власти, вмешательство в их деятельность недопустимо. Они наделены правом самостоятельно определять политику в денежно-кредитной сфере (**денежно-кредитная сфера – сфера экономики страны, в которой обращаются денежные средства, т.е. происходит их эмиссия (выпуск), покупка и продажа, выдача кредитов**) 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.

Идея независимости центральных банков была выдвинута в XIX веке, но в жизнь была воплощена только во второй половине XX века. Все большее число стран предоставляет своим центральным банкам независимый статус, тем самым передавая им право решать вопросы денежной эмиссии, кредитования, контроля за банковской сферой. В результате практически во всех этих странах укрепились позиции национальных валют (**Национальная валюта – денежная единица страны, например, рубль – в России, доллар США – в США, форинт – в Венгрии**), существенно снизился уровень инфляции (**Инфляция – процесс обесценивания денег в результате появления избыточной денежной массы при отсутствии адекватного увеличения товарной массы**).

В подтверждение сказанному можно привести пример Великобритании. В 1997 г. правительство лейбористов предоставило Банку Англии независимый статус, что позволило решить следующие экономические задачи: обеспечить устойчивость валюты, низкий уровень инфляции, сокращение государственного долга, создание более привлекательного инвестиционного климата. К маю 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 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”.

Показательным является опыт европейского сообщества в определении места и роли центральных банков стран, входящих в Европейский Союз. **В Европейский Союз входят Бельгия, Дания, Германия, Греция, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Великобритания, Швеция, Австрия, Финляндия.** Его целью является создание прочных основ для строительства объединенной Европы с единым гражданством и валютой, общими экономическими, правовыми основами и единой внешней и оборонной политикой.

В Европейском Союзе действует единая система органов и организаций, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности по интеграции Европы. В систему входят Европейский парламент, Европейский

Совет, Европейская Комиссия, Суд Европейского сообщества, Палата аудиторов, Европейская система центральных банков и Европейский центральный банк, Европейский инвестиционный банк.

В Договоре об учреждении Европейского Союза от 7 февраля 1992 года принцип независимости Европейского центрального банка и центральных банков государств-участников Союза закреплен следующим образом: "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 (**Национальные центральные банки – центральный банки стран-участниц Европейского Союза**), ни какой-либо член их руководящих органов не должны испрашивать или получать указания от институтов или органов Союза, от любого правительства государства-участника Союза, а также от каких-либо иных органов. Институты и органы Союза, а также правительства государств-участников Союза 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 Европейского Союза было приведено в соответствие с установленными требованиями. Эти требования были реализованы в конце XX века, как в конституционных, так и в законодательных нормах государств Европейского Союза.

Так, в Законе "Об автономии Банка Испании" от 1 июня 1994 г. не только провозглашен принцип независимости Центрального банка, но и введен ряд дополнительных гарантий его соблюдения. В преамбуле Закона, в частности, установлено: "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 "О Банке Финляндии" от 27 марта 1998 г., например, также предусматривает, что Банк Финляндии является независимым органом, который действует как часть Европейской системы центральных банков.

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

В Мексике Конституция предоставляет Центральному банку автономию при выполнении своих функций и управлении делами Банка.

Статус Центрального банка Швейцарии закреплен в Конституции 1999 г.: "Как независимый центральный банк Национальный банк Швейцарии осуществляет денежную политику в интересах страны в целом". 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 "О Банке Японии" от 11 июня 1997 г. 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".

Более подробно рассмотрим статус центральных банков на примере **Федеральной резервной системы США**.

Федеральная резервная система была создана в соответствии с Законом от 23 декабря 1913 г. как самостоятельный орган макроэкономического (**Макроэкономика – экономика не отдельного предприятия, а целой страны, региона страны или отрасли хозяйства**) регулирования, который отвечал бы за стабильность национальной валюты и мог действовать без вмешательства федерального правительства.

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 – это главный орган управления Федеральной резервной системы, он состоит из семи членов, которые назначаются на должность Президентом по совету и с согласия Сената на 14 лет. Такой 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. Руководит работой Совета управляющих Председатель Совета управляющих и его заместитель, которые назначаются на должности Президентом по совету и с согласия Сената из числа членов Совета управляющих.

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; 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 и др.

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. 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 стоят 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.

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 формируется в

составе 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 каждое из звеньев взаимосвязано и действует в рамках, установленных Советом управляющих Федеральной резервной системы.

Вопросы:

- 1. Что такое конституционно – правовой статус центрального банка?**
- 2. Каково значение независимости центральных банков?**
- 3. Что такое Федеральная резервная система США? Какие элементы она в себя включает?**

§ 22. Критерии независимости центральных банков

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 должно быть обеспечение устойчивости национальной валюты и стабильности цен. На центральный банк не должны возлагаться обязанности, не совместимые 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. Возможность центрального банка действовать в качестве юридического лица. **(Юридическое лицо - организация, имеющая обособленное имущество, зарегистрированная в соответствующих государственных органах, которая имеет право совершать сделки и защищать свои права в суде.)**
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. **Банковский контроль – контроль за соблюдением коммерческими банками требований законов и нормативных актов Центрального банка. Нормативный акт – документ, который содержит правила поведения, обязательные для всех банков.**

Вопросы:

- 1. Является ли постоянным и одинаковым набор критериев для определения степени независимости центральных банков в разных странах?**
- 2. Что такое банковский контроль?**
- 3. Что такое нормативный акт?**

§ 23. Центральный банк РФ: независимый орган государственной власти с особым конституционно-правовым статусом

Центральный банк Российской Федерации является независимым органом государственной власти с особым конституционно-правовым статусом.

Конституция Российской Федерации устанавливает целый ряд норм, регламентирующих конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации (или Банка России). Особое значение имеют нормы статьи 75 Конституции:

"1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти".

Таким образом, Конституция Российской Федерации закрепляет за Центральным банком России особый и самостоятельный конституционно-правовой статус.

Только Банк России обладает правом осуществления денежной эмиссии в Российской Федерации.

Только ему передана функция защиты и обеспечения устойчивости рубля.

При этом какое-либо вмешательство в его деятельность по осуществлению указанной конституционной функции не допускается.

Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации обеспечивается целым рядом других норм Конституции.

В соответствии с требованиями пункта "ж" статьи 71 Конституции РФ, денежная эмиссия отнесена к ведению Российской Федерации. Таким образом, Конституция устанавливает дополнительную гарантию исключительного права Центрального банка на осуществление денежной эмиссии (часть 1 статьи 75). Субъекты Российской Федерации правом денежной эмиссии не обладают (**Согласно Конституции субъектами Российской Федерации являются республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа**).

По Конституции установлен усложненный порядок назначения и освобождения Председателя Центрального банка от должности. Кандидатуру на должность Председателя Центрального банка в Государственную Думу представляет Президент Российской Федерации. Он же ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении Председателя Центрального банка от должности (пункт "г" статьи 83). Само же назначение на должность и освобождение от должности производятся Государственной Думой (пункт "в" части 1 статьи 103).

Таким образом, непосредственно в самой Конституции установлены такие гарантии независимости Банка России, которые исключают возможность назначения либо

освобождения Председателя Центрального банка от должности по решению лишь одного из органов государственной власти.

Конституция Российской Федерации, закрепляя особый статус Центрального банка как независимого органа государственной власти, в полной мере соответствует требованиям конституционной экономики.

Центральный банк Российской Федерации имеет самостоятельный конституционный статус. Он не входит в систему ни одной из ветвей государственной власти и осуществляет особые по своей правовой природе функции государственной власти. Другие органы не могут вмешиваться в осуществление конституционных функций Центрального банка Российской Федерации. Статус Центрального банка Российской Федерации установлен непосредственно самой Конституцией и может быть изменен только в порядке пересмотра самой Конституции. Центральный банк является постоянно действующим конституционным органом. Его деятельность не может быть прекращена либо приостановлена до изменения самой Конституции.

Основной характеристикой Банка России является независимое осуществление конституционных функций. Закрепляя принцип независимости Центрального банка, авторы Конституции стремились решить следующие задачи - обеспечить самостоятельность и защиту денежно-кредитной системы Российской Федерации, исключить вторжение в конституционную компетенцию Центрального банка Российской Федерации, оградить его от конъюнктурных требований и сиюминутных запросов других органов государственной власти.

При этом авторы Конституции стремились устранить угрозы независимости Центрального банка со стороны как Федерального Собрания, так и Правительства Российской Федерации.

Дело в том, что многие видят панацею от всех экономических бед в эмиссии денег. Как им представляется, достаточно включить "печатный станок", и все проблемы будут решены. При этом в расчет не принимаются те экономические последствия, к которым приведет выпуск ничем не обеспеченных денег.

Именно понимание возможности наступления таких негативных последствий предопределили необходимость столь безоговорочного признания в Конституции принципа независимости Центрального банка.

Вопросы:

- 1. Кто вправе осуществлять денежную эмиссию?**
- 2. Какова основная функция Центрального Банка РФ?**
- 3. В чем выражается самостоятельность Центрального банка РФ?**

Раздел VII. Валютная политика

§ 24. Валютная политика и валютный рынок

Одним из признаков самостоятельного, независимого государства является наличие у него собственной денежной единицы – национальной валюты. Только само государство обладает правом выпуска национальных денег (правом эмиссии). Обычно эмиссия осуществляется через центральный банк, который само государство на это

уполномочивает. Эмиссия денег является одним из важнейших способов воздействия на экономическую ситуацию в стране. В зависимости от того, каких результатов необходимо добиться в экономике, государство, например, может осуществить дополнительную эмиссию для стимулирования экономического роста или же, наоборот, сократить количество денег, находящихся в обращении, чтобы уменьшить инфляцию.

Любое государство неизбежно вынуждено приспосабливаться к изменениям в сфере международной торговли и экономической ситуации внутри страны. Одним из основных показателей стабильности экономической ситуации является стабильность курса национальной валюты. Достижение его стабильности возможно только при условии проведения грамотной валютной политики. Валютная политика является связующим звеном между экономикой отдельно взятого государства и мировой экономикой.

Валютная политика — это совокупность экономических, правовых и организационных мер, осуществляемых в области валютных отношений и денежного обращения с целью воздействия на экономику страны и покупательную силу национальной валюты. Валютная политика страны проводится ее правительством, центральным банком, центральными финансовыми органами. Она является частью финансовой политики, которая решает вопросы использования государственных финансовых ресурсов, регулирования доходов и расходов, формирования и исполнения государственного бюджета, налогообложения, управления денежным обращением, воздействия на курс национальной валюты. В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации финансовое, валютное регулирование и денежная эмиссия находятся в ведении Российской Федерации. Это означает, что издавать какие-либо акты и принимать какие-либо решения по этим вопросам имеют право только федеральные органы – Президент, Правительство, Федеральное Собрание и Центральный банк.

В связи с тем, что национальная денежная единица представляет собой символ независимости государства и является неким объединяющим всю территорию государства фактором, то, как правило, хождение иностранной валюты ограничено. Так, в статье 75 Конституции Российской Федерации записано: “Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются. Защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти”.

Использование нескольких валют на территории одного государства связано со множеством проблем. Государство никак не может воздействовать на иностранные валюты (ее стабильность, количество и др.). К тому же, может возникнуть путаница в денежных расчетах, так как каждая валюта имеет свою стоимость и обращается по определенным правилам, которые устанавливает эмитировавшее ее государство.

Вместе с тем, любое государство в той или иной степени включено в мировую экономику, имеет экономические связи с другими государствами. Прежде всего, само государство и предприятия на его территории импортируют и экспортируют товары и услуги, в результате чего они должны осуществлять необходимые расчеты по этим операциям. Поскольку договоры заключаются с иностранным партнером, то расчеты могут осуществляться в иностранной валюте. Кроме того, граждане любого государства по различным причинам выезжают за границу (в служебную командировку, на отдых и

т.п.), а для этого у них должна быть возможность обменять свою национальную валюту на валюту другого государства.

Поскольку в мире существует множество валют, то можно установить стоимость одной валюты относительно другой. Эта стоимость и называется валютным курсом одной валюты к другой. Курс национальной валюты по отношению к ведущим мировым валютам является одним из важнейших показателей экономического состояния страны. Так, например, в России большое значение имеет курс рубля по отношению к доллару, а теперь и к евро, так как эти валюты являются ведущими мировыми валютами и расчеты по большинству импортных и экспортных сделок России и российских предприятий осуществляются именно в долларах и в евро.

Резкое падение курса национальной валюты означает, что в экономике возникли проблемы. Сбережения населения в национальной валюте в таком случае обесцениваются, и чтобы сохранить накопленные деньги граждане стремятся обменять (конвертировать) их на доллары или иную стабильную валюту. По такому же пути идут и предприятия. Происходит также такое явление как “бегство капиталов”, то есть под любыми предлогами денежные средства в иностранной валюте выводятся из страны в те государства, где они будут в большей сохранности. В результате этого национальная валюта обесценивается еще больше. Таким образом, в экономических интересах государства поддерживать стабильный курс национальной валюты, а в случае возникновения проблем в экономике – осуществлять антикризисные меры. Для того, чтобы это было возможно и государство могло своевременно и с наибольшей эффективностью воздействовать на валютный курс, необходимы разработка и последовательное проведение определенной валютной политики.

Разделяют долгосрочную и текущую валютную политику. Долгосрочная валютная политика определяет, каким является курс национальной валюты – фиксированным, плавающим или управляемым плавающим. При фиксированном валютном курсе курс национальной валюты привязывается к какой-либо иностранной валюте, что устанавливается законом. Колебания рыночных курсов валют при этом строго ограничены. Так, например, до недавнего времени 1 аргентинский песо был законодательно приравнен к 1 американскому доллару, законодательством Болгарии установлен фиксированный курс болгарского лева по отношению к евро. При плавающем валютном курсе курс национальной валюты определяется исключительно свободно сложившимся на рынке соотношением спроса и предложения. Каждая из этих систем имеет свои преимущества и недостатки: фиксированный курс в долгосрочном периоде требует значительных затрат резервов государства для его поддержания, а при плавающем валютном курсе краткосрочные изменения на рынке могут повлечь за собой его дестабилизацию. На сегодняшний день в большинстве стран, в том числе и в России, используется система управляемого плавающего валютного курса, при которой курс национальной валюты остается плавающим, но государство (в лице центрального банка) может предпринимать определенные меры с целью его корректировки.

В рамках текущей валютной политики осуществляется оперативное регулирование валютного рынка с помощью валютной интервенции, валютных ограничений, изменения размеров и состава валютных резервов и т.д. Если попытаться дать простое определение валютному рынку, то **валютный рынок – это система отношений по купле-продаже иностранной валюты**. Наиболее активными участниками этого рынка на сегодня

являются экспортеры и импортеры (поскольку им необходима валюта в их текущей деятельности), банки (поскольку через них осуществляются платежи и они принимают вклады в иностранной валюте), действующие в стране иностранные компании и центральный банк страны и/иной финансовый орган, обладающий полномочиями по осуществлению валютной политики.

Вопросы:

1. Что такое валютная политика?

2. Что такое валютный курс?

3. Что такое валютный рынок?

§ 25. Золотовалютные резервы. Валютные ограничения

Для того чтобы национальная валюта была чем-то обеспечена, ее курс оставался стабильным, а также для того, чтобы государство не “обанкротилось” и у него всегда были какие-то средства “про запас”, оно формирует золотовалютные резервы. **Золотовалютные резервы – это принадлежащие государству запасы золота (в слитках и монетах) и иностранной валюте.** Хранителем золотовалютных резервов является, как правило, центральный банк. Он может воспользоваться ими в случае необходимости для решения различных экономических проблем. Размеры золотовалютных резервов государства – еще один важный экономический показатель: чем больше золотовалютные резервы, тем устойчивее национальная валюта. В качестве резерва (резервной валюты), используются ведущие мировые валюты с наиболее стабильным курсом. Так, например, в России это доллар и евро.

Одним из примеров использования золотовалютных резервов является осуществление центральным банком в рамках проведения валютной политики валютной интервенции на внешнем (то есть на зарубежных валютных рынках) и на внутреннем рынке. Интервенции центрального банка страны являются инструментом прямого вмешательства государства в лице центрального банка в механизм формирования валютных курсов. Интервенция осуществляется путем покупки или продажи своей валюты в зависимости от того, какая ставится задача: повышение или понижение курса национальной валюты. В целях повышения курса собственная валюта скупается на рынке за счет средств официальных валютных резервов. Для снижения курса центральный банк покупает иностранную валюту, прежде всего доллары США, и таким образом увеличивает государственные резервы иностранной валюты. Осуществление масштабной валютной интервенции Центральным банком является наиболее оптимальным способом выхода из финансовых кризисов, проявляющихся в виде резкого падения стоимости национальной денежной единицы в результате потери доверия к ней со стороны населения и предприятий.

Еще одной из мер, применяемых при осуществлении текущей валютной политики, является введение валютных ограничений. **Валютные ограничения – это система правил, устанавливаемых государством и направленных на ограничение операций с иностранной и национальной валютой.** Одним из примеров валютных ограничений является институт обязательной продажи валютной выручки.

Государства с недостаточно сильной национальной валютой используют институт обязательной продажи части денежных средств в иностранной валюте, поступающих на счета национальных предприятий от экспортных операций (обязательная продажа

валютной выручки). Обязательная продажа иностранной валюты может преследовать разные цели, и в зависимости от этого выбирается способ ее осуществления. Если единственной целью обязательной продажи является пополнение золотовалютных резервов центрального банка с наименьшими для него издержками, то, как правило, иностранная валюта продается напрямую центральному банку по фиксируемому им курсу, минуя внутренний валютный рынок. Подобная мера носит нелиберальный характер, и поэтому государства, где она используется часто или постоянно, можно отнести к странам с рыночной экономикой только с большой долей условности.

Обязательная продажа иностранной валюты на внутреннем рынке, когда центральный банк выступает на равных началах с иными участниками рынка, уполномоченными совершать сделки купли-продажи иностранной валюты, носит принципиально иной характер. Она, прежде всего, направлена на то, чтобы обеспечить необходимое количество валюты на внутреннем валютном рынке и доступ к иностранной валюте тем резидентам, которые не имеют собственных постоянных источников валютных средств, но, тем не менее, нуждаются в них для осуществления своей деятельности. Иными словами, обязательная продажа обеспечивает равные условия для импортеров и экспортеров. Одновременно она решает задачу пополнения золотовалютных резервов центрального банка за счет операций на внутреннем рынке, но уже по ценам, складывающимся на рынке, а не фиксируемым самим центральным банком.

Валютный рынок может быть организованным (биржевой валютный рынок) и неорганизованным (внебиржевой валютный рынок). Организованный валютный рынок легче поддается воздействию, так как в данном случае значительная часть сделок с валютой совершается в одном месте – на валютной бирже, по определенным оговоренным в законодательстве и правилах биржи правилам, участники торговли контролируются биржей, центральный банк имеет возможность оперативного вмешательства в ход торгов в кризисных ситуациях. Иными словами валютная биржа – это то место, где встречаются покупатели и продавцы иностранной валюты, а биржа предоставляет им услуги по организации торговли валютой. Внебиржевой валютный рынок – это, фактически, межбанковский рынок, то есть на нем сделки по купле-продаже иностранной валюты совершают преимущественно банки с помощью электронных средств связи, через компьютерную сеть.

Валютные биржи существуют, как правило, на “молодых”, развивающихся рынках, где в силу тех или иных причин не установился необходимый уровень доверия между банками. Посредством валютных бирж государство стремится обеспечить стабильность рыночного курса национальной валюты. Это происходит как путем принятия и совершенствования валютного законодательства (например, введение процента обязательной продажи экспортной валютной выручки), так и через целенаправленные валютные интервенции Центрального банка, управление валютными резервами путем осуществления операций покупки/продажи. И в том, и в другом случае валютная биржа может играть важную роль в управлении рынком иностранной валюты с помощью рыночных методов. В частности, валютная интервенция дает наибольший эффект при проведении ее через валютную биржу, в силу компактности данного организованного рынка и сосредоточении на нем большого количества наиболее важных участников финансовых рынков, заключающих сделки с иностранной валютой, влияющие на курс национальной валюты. В Российской Федерации также установлена норма обязательной продажи валютной выручки в размере

50%, эта продажа валютных средств осуществляется на Единой торговой сессии валютных бирж. Центральной биржей при этом является Московская межбанковская валютная биржа и сессия проводится по московскому времени одновременно по всей России.

Сегодня высказывается мнение, что в России существуют чрезмерные валютные ограничения, но при анализе текущей ситуации можно сделать вывод, что существующий валютный режим является наиболее либеральным за последние несколько десятилетий, а существующие законодательные ограничения направлены на предотвращение возникновения кризисных ситуаций, подобных тем, что имели место в 1998г.

Вопросы:

- 1. Что такое золотовалютные резервы?**
- 2. Что такое валютные ограничения?**
- 3. Что такое, норма обязательной продажи валютной выручки? Какова она в России?**
- 4. Где существуют валютные биржи?**

Раздел VIII. Государственное устройство. Экономико-правовые отношения в федеративном государстве.

§ 26. Унитарное и федеративное государства

По форме государственного устройства государства разделяют на унитарные и федеративные. **Форма государственного устройства – это территориально-политическая организация государства, которая включает в себя политико-правовой статус его частей и принципы взаимоотношений центральных и региональных органов власти.**

Унитарное государство – более простая форма государственного устройства. В унитарном государстве действует единая конституция, единая система государственных органов, единое гражданство. Унитарное государство подразделяется на административно-территориальные единицы (провинции, районы, области и т.д.).

Федеративное государство менее централизовано. Это единое союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований (но они не являются самостоятельными государствами) с собственной компетенцией и системой органов власти и управления. Эти образования – субъекты федерации – обычно называются штатами (США, Индия), землями (Германия, Австрия), республиками, областями (Россия) и т.д. Для федерации характерно наличие общей конституции и федеральных законов, единой денежной единицы, но субъекты федерации обладают гораздо большей самостоятельностью, чем административно-территориальные образования в унитарном государстве. Наряду с единым гражданством может существовать гражданство субъектов федерации, помимо союзных (федеральных) органов государственной власти в субъектах действуют свои органы власти и управления. Субъекты федерации могут иметь собственную конституцию (например, республики в Российской Федерации), которая, однако, не должна противоречить федеральной конституции. Они могут принимать собственные законы в пределах тех предметов ведения, которые закреплены за ними по федеральной конституции. Разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов

основывается на принципе равенства всех субъектов. В ведении федерации находятся важнейшие вопросы жизни государства: внешняя политика, оборона и руководство вооруженными силами, объявление войны и мира, денежно-валютное обращение, федеральные финансы и налоги, федеральная система правоохранительных и судебных органов и др.

Экономико-правовые отношения в федеративном государстве, разумеется, сложнее, чем в унитарном. Одним из важнейших вопросов при этом является создание общего экономического пространства, поскольку в рамках федерации существуют свои внутренние границы между субъектами, помимо федеральных законов субъекты федерации имеют свои законы, регулирующие различные аспекты экономической деятельности. Кроме того, субъекты федерации часто имеют свою экономическую специализацию. Существование общего экономического пространства необходимо для свободного перемещения товаров и финансовых средств на территории государства, что в свою очередь способствует развитию экономики государства в целом и экономики регионов.

Общее экономическое пространство сложилось в развитых федеративных государствах к концу XIX - началу XX столетий. 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 имели полномочия центральных органов по регулированию торговли. В США право регулировать торговлю между штатами передано Конгрессу (раздел восьмой статьи I Конституции). В процессе толкования Конституции США 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 отношения". В 1851 г. в решении по делу Кули понятию межштатной торговли было дано еще более широкое толкование. Оно, по мнению суда, должно было охватывать все вопросы, требующие "единого правового регулирования". Аналогичные формулы о регулировании торговли содержатся в конституциях Австралии и Канады. В этих государствах имеют близкое сходство и судебные решения о толковании соответствующих конституционных норм.

Несколько иные конструкции и формулировки применены в ряде других государств. Например, Конституция Мексики предусматривает право конгресса "предотвращать установление ограничений в торговле между штатами" (пункт IX статьи 73). В Конституции Швейцарии установлено, что федеральные власти осуществляют задачи, требующие единообразного регулирования (часть 2 ст. 42).

В развитии общего экономического пространства немалую роль сыграло создание единой системы денежного оборота. Это означает, что в рамках одного государства должна существовать единая валюта, обращение которой осуществляется по единым правилам. Эта сфера находится под полным контролем федеральных властей, главным образом центральных банков. Они осуществляют эмиссию денег (то есть выпуск в обращение новых денежных знаков), определяют условия предоставления кредитов другим банкам и предприятиям и основы функционирования банковской системы.

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

Общее экономическое пространство должно характеризоваться следующими параметрами: динамизмом, эффективностью, гармонией связующих его отношений, а также единством правового регулирования. Динамизм общего экономического пространства обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг. Эффективность - соответствием системы и методов управления экономическим требованиям. Гармония обеспечивается надлежащим вниманием к финансированию и развитию отдельных отраслей экономики и экономики регионов в зависимости от их потребностей и значения данной отрасли или данного региона для экономики в целом. Единство правового регулирования достигается путем расширения сферы действия федеральных законов и других нормативных актов.

В современных федерациях сняты практически все ограничения на передвижение лиц, товаров, капиталов и услуг.

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" (статья 4).

Впрочем, федеральные конституции допускают отдельные ограничительные меры. Субъекты федераций 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 субъектов остаются регулирование мелкого бизнеса, сельского хозяйства, разработка природных ресурсов для внутреннего рынка и т.д.

Неравномерность развития экономики государства порождает неравенство в экономическом потенциале субъектов федерации и диспропорции в 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. В статье 106 отмечается: "Федерация может предоставить землям финансовую помощь для покрытия особо важных расходов земель и общин (объединений общин), которые необходимы для того, чтобы избежать нарушения общего экономического равновесия или чтобы компенсировать возможные экономические различия на территории федерации...". Представляет интерес также статья 109 Основного закона, 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. Сфера действия федерального права распространяется на всю федерацию, и ни в одной из них штаты, провинции, земли или кантоны не могут препятствовать его применению. Конституция США следующим образом разрешает коллизии (противоречия) 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, и судьи в каждом штате обязаны следовать такому праву, чтобы ему ни противоречило в конституции и законах любого штата" (статья VI). Аналогичные формулировки содержатся в конституциях Аргентины (статья 31), Мексики (статья 133), Венесуэлы (статья 16), Канады (пункт 1 статьи 52 в редакции 1982 г.), ряда других государств, предусматривающих, как и США, создание федеральных судов на территории субъектов федерации.

Единое правовое регулирование экономики в федерациях достигается посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия субъектами единообразных или унифицированных актов. Такие акты обычно создаются на уровне федерации, а субъекты затем принимают их или же принимают на их основе свои акты.

Одним из итогов процессов экономико-правовой интеграции становится расширение полномочий органов федерации. В одних странах (США, Канада, Австралия) оно происходит в основном в процессе толкования конституционных норм верховными судами. В других федерациях - преимущественно посредством принятия новых конституций (например, 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 выше.

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

Принятие субъектами федерации единообразных или унифицированных законодательных актов является одной из форм обеспечения единого правового регулирования. 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 – достаточно сложный вопрос. Нередко оно отстает от экономики, тем самым препятствуя дальнейшему ее развитию, что может сказаться на устойчивости федерации как формы государственного устройства. В экономике очень важен баланс централизующих и децентрализующих сил. Временами более превалирует одни, временами - другие. 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, во время проведения экономических реформ может усиливаться уже существующее неравенство в развитии разных субъектов федерации, особенно в сфере финансов.

Во-вторых, чрезмерные полномочия местных властей могут привести к повышенным затратам на чисто региональные интересы, что ведет 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 только 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.

Вопросы:

- 1. Что такое государственное устройство?**
- 2. Что представляет собой унитарное государство?**
- 3. Что представляет собой федеративное государство?**

§ 27. Федерализм: важнейший принцип организации и функционирования Российского государства

Федерализм является важнейшим принципом организации и функционирования российской государственной и общественной системы, что находит отражение в положениях Конституции 1993 года, начиная с ее преамбулы и первой статьи. Основной закон определяет состав и основные характеристики федерации, разграничивает предметы ведения между федерацией и ее субъектами, устанавливает компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления.

Три момента Конституции особенно важны для понимания экономических проблем федерализма.

Во-первых, признание единства экономического пространства в качестве фундаментального принципа. Статья 8 Конституции гласит: "В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности". Сформулированное в главе 1, это положение позволяет федеральному правительству противодействовать любым попыткам введения внутренних таможенных границ и обособления регионов. Подобного рода действия, начиная с рубежа 1980 - 1990-х годов периодически предпринимались руководителями отдельных регионов, что, правда, зачастую объяснялось не сепаратистскими настроениями, но стремлением ограничить влияние экономического кризиса на отдельно взятые регионы. Вместе с тем, указанное положение Конституции имеет отношение и к деятельности федеральной власти. Принцип единства экономического пространства содержит в себе требование о недопущении каких-либо преимуществ или привилегий для отдельных регионов, а также

принятия таких экономико-политических мер, которые подталкивают регионы к закрытию своего внутреннего рынка. Указанный общий конституционный принцип подкрепляется положениями части 1 ст. 74, в соответствии с которыми "на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств".

Во-вторых, признание в качестве основополагающего принципа федерализма равенства субъектов Российской Федерации. К субъектам Российской Федерации относятся республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. По Конституции все они являются равноправными субъектами федерации (часть 1 ст. 5). Более того, Конституция особо подчеркивает, что "во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны" (часть 4 ст. 5). Основным законом закрепляет ряд особенностей статуса субъектов федерации. В частности, республикам предоставлено право иметь собственный государственный язык, а также конституции, а не уставы. Автономные округа входят в состав края или области. На вопросы экономики такие различия не оказывают какого-либо заметного влияния и ни в коей мере не нарушают основополагающего принципа равноправия субъектов федерации. Все они наделены равными правами и возможностями, что, в частности, подтверждается тем фактом, что Конституция устанавливает общий для всех субъектов федерации перечень предметов их ведения (ст. 71 - 73).

В-третьих, еще одним основополагающим принципом федерализма является единство денежно-кредитной системы страны. По Конституции рубль является денежной единицей Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег не допускаются. За Центральным банком признается монопольное право на денежную эмиссию. При этом, как отмечалось выше, Конституция запрещает вмешательство каких-либо органов в осуществление конституционной функции Банка России по защите и обеспечению рубля (ст. 75). Особо важным моментом для федеративных отношений является провозглашение независимости Центрального банка. Не менее важным является то, что с точки зрения федеративных отношений Центральный банк в равной мере отдален как от федеральных, так и от региональных властей. Фактически ему отводится роль одного из основных системообразующих или связующих элементов российского федерализма, который обеспечивает не только единство общего экономического пространства, но и сохранение баланса власти между федерацией и ее субъектами.

О некоторых проблемах бюджетного федерализма было сказано выше. Здесь же мы вновь должны подчеркнуть необходимость самой тщательной их проработки, прежде всего в вопросе о расходных и доходных полномочиях федерации и ее субъектов. Только при этом условии федеративные отношения в полной мере будут отвечать требованиям конституционной экономики.

Особым вопросом является организация и роль местного самоуправления, которое Конституцией Российской Федерации выведено из системы органов государственной власти (статьи 132, 133), то есть органы местного самоуправления не являются органами государственной власти. Таким образом, управление на местах осуществляется двумя видами органов: органами государственной власти и органами местного самоуправления. Местное самоуправление в Российской Федерации – это признаваемая и гарантируемая

Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. При этом имеется в виду деятельность населения, проживающего на определенной территории - муниципальном образовании. Органы местного самоуправления избираются населением, проживающим на территории данного муниципального образования, и обладают относительной самостоятельностью в руководстве делами местного значения. К числу вопросов местного значения относятся, в частности: принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением; владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения; организация, содержание и развитие муниципальных образовательных учреждений; организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения; охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения и др.

Муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями, причем в этом случае для их реализации им должны передаваться соответствующие материальные и финансовые ресурсы. Более того, местному самоуправлению должна предоставляться компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Это весьма важный момент, существенным образом отличающий положение муниципалитетов от положения региональных органов власти, по отношению к которым по Конституции также возможно делегирование полномочий, но никакие компенсации не предусматриваются (ст. 78). На практике именно на долю муниципалитетов приходится основная часть социальных расходов государства. Однако их собственные налоговые источники не превышают и 10 процентов расходных обязательств. Соответствующие средства поступают в виде федеральных трансфертов и (или) путем закрепления части федеральных налогов за муниципалитетами. Этих средств, правда, часто не хватает на решение соответствующих социальных проблем.

Заклучая вопрос о развитии федерализма в Российской Федерации, следует подчеркнуть, что решение проблем федерализма должно осуществляться не только и не столько политическими или административными, сколько конституционно-экономическими методами. Только в этом случае можно добиться устойчивости и вместе с тем динамичного развития федеративной формы российской государственности.

Вопросы:

- 1. Какие главные экономические аспекты федерализма отражены в Конституции РФ?**
- 2. Какие положения об организации и роли местного самоуправления содержит Конституция РФ?**

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Итак, конституционная экономика – это научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности и достигнутого уровня конституционного развития страны, отраженного в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве. Исследование проблем конституционной экономики имеет большое практическое значение, поскольку позволяет выявить конституционно-правовые предпосылки эффективного развития экономики, проанализировать воздействие экономики на государство и определить, каким образом экономические процессы воздействуют на государство, а фундаментальные нормы права влияют на развитие экономики.

В современном, стремительно меняющемся мире с его нестабильностью и кризисами, проявляющимися в самых различных областях жизнедеятельности общества и функционирования государства, эти вопросы необходимо изучать, чтобы не оказаться беззащитными перед этими кризисами и потрясениями. Чтобы понимать пути решения проблем встающих перед страной и каждым ее гражданином. А это возможно только если вы научитесь четко видеть взаимодействие и взаимное влияние государства, экономики и права, и в особенности Конституции как основного связующего их элемента.

При решении всех перечисленных в этой книге проблем наиболее значительным представляется сохранение либерального характера Конституции даже тогда, когда многие ее положения кажутся декларативными. Это тем более верно применительно к Конституции Российской Федерации 1993 года, являющейся исключительно емким и в то же время достаточно гибким документом, создающим достаточно правовых возможностей для общества гибко реагировать на быстро меняющиеся условия жизни при сохранении базовых, фундаментальных «правил игры». Стабильность Основного закона демократического государства является залогом его политической и экономической стабильности.

Особую угрозу для конституции демократического общества несет экономическая нестабильность и связанное с ней социальное недовольство населения. Иными словами, для конституции опасны чрезвычайные ситуации. Ведь тогда у государства появляется мощный повод активизировать свое вмешательство в социально-экономическую жизнь страны, нарушая фундаментальные конституционные права и свободы. Противодействие этой тенденции должно стать предметом особой заботы как законодательной власти, так и Конституционного суда.

Чрезвычайно опасным было бы частое внесение поправок в Конституцию. Отсутствие согласия в обществе делает процесс изменения Основного закона заложником частных или сиюминутных интересов. Изменение Конституции приводит к умалению ее статуса как базового нормативного правового акта для всех законов и жизни страны в целом. Тем более что существует иной более гибкий способ приспособления Конституции к реалиям сегодняшнего дня – конституционное толкование, которое должно более широко применяться не только для устранения

пробелов и противоречий в тексте самой Конституции, но и для уточнения ее положений.

В современной Конституции России заложен огромный либеральный потенциал, который во многом остается неиспользованным. Поэтому главным направлением обеспечения дальнейшего укрепления экономики и развития общества в целом должна стать реализация закрепленных в Конституции возможностей прежде всего через совершенствование законодательства и повышение эффективности его применения на практике. Развитие конституционной экономики также невозможно без участия судебной власти, мощной по своим полномочиям и влиянию как на правовую, так и на экономическую системы государства и общества. Судебная власть является хранителем и гарантом основных принципов конституционной экономики. Она придает стабильность и прочность экономическим отношениям и тем самым укрепляет устойчивость не только экономики, но и российской государственности в целом. Именно поэтому на современном этапе развития нашей страны судебная реформа, повышение эффективности действия всей правоприменительной системы является важнейшей предпосылкой консолидации экономического роста, условием повышения эффективности и модернизации российской экономики.

Владимир МАУ
доктор экономических наук, профессор,
заслуженный экономист РФ,
ректор Академии народного хозяйства при Правительстве РФ

Словарь основных понятий

1. **Акция** – ценная бумага, выпускаемая акционерным обществом, удостоверяющая право ее владельца (акционера) на получение дивидендов и части имущества общества в случае его ликвидации, а также другие права в зависимости от типа акций.
2. **Банк (коммерческий банк)** – организация, которая имеет исключительное право привлекать во вклады денежные средства граждан и юридических лиц, размещать указанные средства от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, и срочности, открывать и вести банковские счета граждан и юридических лиц. Действует только на основании лицензии, выданной Центральным банком Российской Федерации. Коммерческие банки занимаются кредитованием и финансированием промышленности, торговли, аграрного сектора экономики за счет денежных капиталов, привлеченных в форме вкладов и путем выпуска собственных акций и облигаций.

3. **Банковский контроль** – наблюдение за соблюдением коммерческими банками требований законов и нормативных актов Центрального банка.
4. **Безработица** – социально-экономическая ситуация, при которой часть активного трудоспособного населения не может найти работу, которую эти люди способны выполнить; безработица обусловлена превышением числа людей, желающих найти работу, над числом имеющихся рабочих мест, соответствующих профилю и квалификации претендентов на эти места.
5. **Биржевая торговля** – торговля различными товарами, в том числе и ценными бумагами, осуществляемая в определенном месте (на бирже), где торги проходят по установленным правилам на основе принципов гласности и публичности.
6. **Бюджетная политика** – целенаправленная деятельность государства по определению основных задач и количественных параметров формирования бюджетных доходов и расходов.
7. **Бюджетная система Российской Федерации** – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.
8. **Бюджетные доходы** – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с действующим законодательством в распоряжение органов государственной власти и местного самоуправления.
9. **Бюджетные расходы** – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.
10. **Бюджетный дефицит** – превышение доходов бюджета над расходами.
11. **Бюджетный процесс** – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению государственного и других бюджетов, а также по контролю за их исполнением.
12. **Бюджетный контроль** – составная часть государственного финансового контроля, посредством которой в процессе составления проекта бюджета, его рассмотрения, утверждения, исполнения, составления отчета об исполнении проверяется образование, распределение и использование бюджетных средств.
13. **Валютная биржа** – биржа, которая организует заключение сделок купли-продажи иностранных валют участниками торгов.
14. **Валютная политика** – совокупность экономических, правовых и организационных мер, осуществляемых в области валютных отношений и денежного обращения с целью воздействия на экономику страны и покупательную силу национальной валюты.
15. **Валютные ограничения** – это система правил, устанавливаемых государством и направленных на ограничение операций с иностранной и национальной валютой.
16. **Валютный курс** – цена денежной единицы одной страны, выраженной в денежных единицах другой страны.

17. **Валютный рынок** – система отношений по купле-продаже иностранной валюты.
18. **Вклад** – денежные средства, внесенные вкладчиком в банк под определенный процент.
19. **Владение** – фактическое обладание имуществом.
20. **Государственный бюджет** – имеющий силу закона финансовый план государства (роспись доходов и расходов) на финансовый год.
21. **Государственный бюджет** – форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.
22. **Государственный долг** – долговые обязательства государства перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями.
23. **Демократическое государство** – правовое государство, основанное на верховенстве закона, уважении прав и свобод граждан, на выборности органов государственной власти, признании тождественности интересов правителей и управляемых.
24. **Денежно-кредитная сфера** – часть экономики страны, в которой обращаются денежные средства, т.е. происходит их эмиссия (выпуск), покупка и продажа, выдача кредитов.
25. **Единое экономическое пространство** – экономическая зона, в пределах которой достигается высокая степень единства и согласованности нескольких государств, используется единая валюта, вводятся единые таможенные пошлины, закладываются основы единой экономической политики.
26. **Заем** – получение в собственность денег или других вещей, которые необходимо вернуть в срок (такую же сумму денег или равное количество вещей такого же рода и качества), обычно необходимо также выплатить определенный процент.
27. **Залог** – имущество, из стоимости которого в случае неисполнения обязательства (например, тогда, когда не возвращен кредит или не заплачены проценты по его использованию), кредитор может получить причитающиеся ему денежные средства.
28. **Золотовалютные резервы** – принадлежащие государству запасы золота (в слитках и монетах) и иностранной валюте.
29. **Инфляция** – процесс обесценивания денег в результате появления избыточной денежной массы при отсутствии адекватного увеличения товарной массы.
30. **Конституционная экономика** – наука, объединяющая в себе элементы права и экономики.
31. **Конституционно-правовой статус** – правовое положение, совокупность прав и обязанностей субъекта, установленных конституцией.
32. **Конституция** – основной закон государства, определяющий общественное и государственное устройство, порядок и принципы образования

представительских органов власти, избирательную систему, права и обязанности граждан.

33. **Кредит** – денежные средства, которые кредитор (чаще всего банк) предоставляет заемщику на основании письменного договора, а заемщик обязуется возратить полученную денежную сумму и уплатить проценты на нее.
34. **Кредитная организация** – учреждение, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка имеет право осуществлять банковские операции.
35. **Макроэкономика** – экономика целой страны, региона страны или отрасли хозяйства.
36. **Монополия** – исключительное право на осуществление какого-либо вида деятельности, предоставленное определенному лицу, группе лиц или государству; в ряде случаев монопольное право не предоставляется, а возникает естественно или устанавливается экономическими субъектами посредством приобретения господствующего положения на рынке товаров и услуг.
37. **Налоги** – обязательные платежи в бюджет, взимаемые органами государственной власти с физических и юридических лиц.
38. **Налоговая льгота** – полное или частичное освобождение плательщика от налога. Налоговые льготы существуют в виде изъятий, ставок и налогового кредита. **Изъятия** – налоговая льгота, направленная на выведение из-под налогообложения отдельных предметов (объектов) налогообложения. **Налоговый кредит** – льготы, направленные на уменьшение налоговой ставки. **Ставка** – льгота, которая направлена на сокращение налоговой базы.
39. **Налоговая политика** – система мер, проводимых государством в области налогов и налогообложения; выражается в видах применяемых налогов, величинах налоговых ставок, установлении круга налогоплательщиков и объектов налогообложения, в налоговых льготах.
40. **Налоговая система** – совокупность взаимосвязанных налогов, взимаемых в стране, методов налогообложения, сбора и использования налогов, а также налоговых органов.
41. **Национализация** – отчуждение или передача имущества частных лиц в собственность государства.
42. **Национальная валюта** – денежная единица страны.
43. **Нерезидент** – налогоплательщик, не имеющий постоянного местопребывания в определенном государстве и платящий налоги только с доходов, полученных из источников в данном государстве.
44. **Норма права** – первичный элемент права, формальное, общеобязательное правило, которое формулируется официально уполномоченными государством лицами и органами и содержится в законах, указах, постановлениях.
45. **Нормативный акт** – документ, который содержит общеобязательные правила поведения.

46. **Общее экономическое пространство** – экономическое пространство в пределах федеративного государства, где федеральными органами установлены единая система денежного оборота, введены налоги на всей территории, регулируется торговля между субъектами федерации; необходимо для свободного перемещения товаров и финансовых средств на территории государства.
47. **Объект налогообложения** – те юридические факты (действия, события, состояния), которые обуславливают обязанность субъекта заплатить налог (операции по реализации товаров (работ, услуг), имущество, прибыль, доход, стоимость реализованных товаров (выполненных работ, оказанных услуг), либо иной объект с наличием которого у налогоплательщика законодательство о налогах и сборах связывает возникновение обязанности по уплате налога.)
48. **Пользование** – возможность потребления имущества, извлечение из него полезных свойств, получения дохода.
49. **Право** – формальные, общеобязательные правила, которые формулируются официально уполномоченными государством лицами и органами и содержатся в законах, указах, постановлениях и т.п., по которым живет общество и государство.
50. **Предмет налогообложения** – имущество или доход, которые обосновывают взимание соответствующего налога.
51. **Приватизация** – процесс разгосударствления собственности на средства производства, имущество, жилье, землю, природные ресурсы; осуществляется посредством продажи или безвозмездной передачи объектов государственной собственности в руки коллективов и частных лиц с образованием на ее основе корпоративной, акционерной, частной собственности.
52. **Привилегированная акция** – ценная бумага, гарантирующая ее владельцу (акционеру) получение дивидендов в определенном размере или в процентах от номинальной стоимости, обычно не представляет владельцу права голоса.
53. **Принятие бюджета** – регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и других органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению государственного и других бюджетов.
54. **Прогрессивная система налогообложения** – система налогообложения, при которой налоговые ставки увеличиваются по мере роста объекта налогообложения.
55. **Простая акция** – ценная бумага, предоставляющая ее владельцу (акционеру) право на получение дивидендов в зависимости от прибыли общества, а также на участие в общем собрании акционеров с правом голоса.
56. **Распоряжение** – возможность определить дальнейшую судьбу имущества: продать его, передать в аренду, завещать или даже уничтожить.

57. **Резидент** – налогоплательщик, имеющий постоянное местопребывание в определенном государстве, и платящий налоги с доходов, полученных как на территории данного государства, так и вне него.
58. **Рыночная экономика** – совокупность общественных отношений, основанных на принципах свободного предпринимательства, многообразии форм собственности на средства производства, рыночном ценообразовании, договорных отношениях между хозяйствующими субъектами, ограниченном вмешательством государства в хозяйственную деятельность.
59. **Сбалансированность бюджета** – соответствие объема бюджетных расходов и суммарного объема бюджетных доходов и поступлений из источников финансирования его дефицита.
60. **Собственность** - принадлежность материальных и духовных ценностей определенным лицам, юридическое право на такую принадлежность и экономические отношения между людьми по поводу принадлежности, раздела и передела объектов собственности.
61. **Ставка налогообложения** – величина налога с единицы объекта налога.
62. **Субъект налогообложения (налогоплательщик)** – физическое или юридическое лицо, на котором лежит юридическая обязанность уплатить налог за счет собственных средств.
63. **Субъекты Российской Федерации** – область, республика, край, наделенные конституционным правом решения вопросов регионального значения.
64. **Тоталитарное государство** – всеобъемлющее государство, подвергающее подробной регламентации и контролю все стороны жизни отдельной личности и всего общества.
65. **Унитарное государство** – сравнительно простая форма государственного устройства, в которой действует единая и единственная конституция, единая система государственных органов, единое гражданство. В унитарном государстве административно-территориальные единицы не имеют собственных конституций и государственных органов.
66. **Федеральная резервная система США (ФРС)** – аналог центрального банка.
67. **Федеративное государство** - единое союзное государство, состоящее из нескольких государственных образований не являющихся самостоятельными государствами с собственной компетенцией и системой органов власти и управления.
68. **Физическое лицо** – любой человек (гражданин, иностранный гражданин, лицо без гражданства).
69. **Финансовый механизм** – финансовая система общества, главным звеном которой является государственный бюджет.
70. **Фондовый рынок** – экономические отношения, связанные с куплей-продажей ценных бумаг, в результате которых формируется спрос, предложение и цена на них.

71. **Форма государственного устройства** – территориально-политическая организация государства, которая включает в себя политико-правовой статус его частей и принципы взаимоотношений центральных и региональных органов власти.
72. **Форма правления** – организация государственной власти, характеризующаяся способом образования и правовым положением высших органов власти, а также статусом главы государства.
73. **Целевое расходование государственных средств** – расходование государственных средств только на программы или проекты, целесообразность которых подтверждена парламентом.
74. **Ценная бумага** – документ, удостоверяющий имущественные и неимущественные права (акция, государственная облигация, корпоративная облигация, депозитный сертификат, вексель).
75. **Центральный банк** – главный государственный банк страны, наделенный особыми функциями: правом эмиссии денежных знаков и регулирования деятельности коммерческих банков.
76. **Экономика** – совокупность общественных отношений в сфере производства, обмена и распределения ресурсов, которыми располагает государство, действующие на его территории предприятия, организации и сами граждане.
77. **Экономическая политика** – совокупность мер, проводимых правительством от лица государства в области производства, распределения, обмена, потребления, накопления, экспорта, импорта экономического продукта в стране.
78. **Экономический кризис** – резкое ухудшение экономического состояния страны, проявляющееся в значительном спаде производства, нарушении сложившихся экономических связей, банкротстве предприятий, росте безработицы и, как следствие, в снижении уровня жизни и благосостояния населения.
79. **Эмиссия денег** – выпуск в обращение денег и денежных знаков во всех формах; означает не только печатанье денежных знаков, но и увеличение всей массы наличных и безналичных денег в обращении.
80. **Юридическое лицо** – организация, имеющая обособленное имущество, зарегистрированная в государственных органах, которая имеет право совершать сделки и защищать свои права в суде.

**Официальный текст
Конституции Российской Федерации
(принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993г)**

Литература

Основная

1. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов. Учебное пособие. 2002. — 192 с.;
2. Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Колл. авторов; под общ. ред. А.Г. Грязновой. –М.: Финансы и статистика, 2002.-1168с.:ил.;
3. Арбитражная практика по делам о несостоятельности кредитных организаций/ Под ред. А.К. Большой, О.М. Свириденко; науч. консультант П.Д. Баренбойм. 2002. - 176 с.;
4. А.А. Мишин Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: 9-е изд. 2002. - 488 с.;
5. Тимошина Т.М. Экономическая история России. 9-е изд. - 2002. - 432 с.;
6. Тимошина Т.М. Экономическая история зарубежных стран. 3-е изд.- 2002. - 496с.

Дополнительная

1. Белов А.П. Международное предпринимательское право: Практическое пособие. 2001. - 336 с.;
2. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И. Очерки конституционной экономики: статус Банка России. – М.: Юстицинформ, 2001.
3. Гражданское законодательство: практика применения / Под ред. Вайпана В.А. 2002. — 296 с.;
4. Дж. Бьюкенен. Конституция экономической политики. М.: Таурис Альфа, 1997 – 560 с.
5. Комментарий к ФЗ “Об акционерных обществах” / Под ред. Г.С. Шапкиной 3-е изд., перераб. и доп., 2002. — 520 с.;
6. Комментарий к Закону о разграничении государственной собственности на землю/ Под ред. С.А. Боголюбова. 2002. — 120 с.;
7. Мау В.А. Экономическая реформа: сквозь призму Конституции и экономики. М.: Ad Marginem, 1999 – 239 с.
8. Пороховский А.А. Вектор экономического развития. – М.: ТЕИС, 2002. – 304с.
8. Ткачёв А.А. Комментарий к закону о защите конкуренции на рынке финансовых услуг. 2002.-128;
9. Ясин Е.Г. Российская экономика. Истоки и панорама рыночных реформ: Курс лекций. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 437с.
10. Новый иллюстрированный энциклопедический словарь.- М.: Большая Российская энциклопедия, 1999.
11. Buchanan J.M. Constitutional Economics. London: Basil Blackwell, 1991.