



Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5

Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

Конституционное регулирование экономики: мировой опыт

Авторы:

В.Мау

В.Новиков

Т.Дробышевская

В. Ступин

**Москва
Март 2000**

Содержание

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТРАЖЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В КОНСТИТУЦИЯХ СОВРЕМЕННЫХ РЫНОЧНЫХ ДЕМОКРАТИЙ	4
КОНСТИТУЦИЯ И ЭКОНОМИКА: ОПЫТ РЫНОЧНЫХ ДЕМОКРАТИЙ	100
<i>ФРАНЦИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ ПЯТОЙ РЕСПУБЛИКИ</i>	111
<i>ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ 80-Х ГОДОВ</i>	19
<i>ОПЫТ ФРАНЦИИ И ВЕЛИКОБРИТАНИИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКОЙ РОССИИ</i>	255
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В КОНСТИТУЦИЯХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ	277
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМА</i>	288
<i>ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО</i>	300
<i>СОБСТВЕННОСТЬ</i>	311
<i>СОЦИАЛЬНОСТЬ</i>	333
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	344
<i>ПОПУЛИЗМ И ЛОББИЗМ</i>	344
<i>СОБСТВЕННОСТЬ</i>	355
<i>СОЦИАЛЬНОСТЬ</i>	355
ПРИЛОЖЕНИЯ	366
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КОНСТИТУЦИОННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ ЗАПАДА	366
<i>ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ</i>	366
<i>ЕДИНСТВО ПРОСТРАНСТВА</i>	38
<i>СОЦИАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ</i>	433
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМА</i>	51
<i>СТАБИЛЬНОСТЬ ПРАВИЛ ИГРЫ</i>	522
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В КОНСТИТУЦИИ СЛОВЕНИИ	544
<i>ОГРАНИЧЕНИЕ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМА</i>	544
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ НА БЮДЖЕТНУЮ И ДЕНЕЖНУЮ ПОЛИТИКУ</i>	544
<i>ОСОБЫЕ ПРАВИЛА</i>	544
<i>РЕФЕРЕНДУМ</i>	555
<i>Предпринимательство</i>	566

<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ</i>	566
<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ РАБОТНИКОВ И ПРОФСОЮЗОВ</i>	566
СОБСТВЕННОСТЬ	57
<i>ГАРАНТИИ</i>	57
<i>НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ</i>	58
<i>ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ</i>	58
<i>ОБЩЕСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ</i>	59
<i>СВОБОДА КОНТРАКТА</i>	600
<i>ЗЕМЛЯ</i>	600
СОЦИАЛЬНОСТЬ	600
<i>ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</i>	600
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В КОНСТИТУЦИИ ПОЛЬШИ. 633	
ОГРАНИЧЕНИЕ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМА	633
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ НА БЮДЖЕТНУЮ И ДЕНЕЖНУЮ ПОЛИТИКУ</i>	633
<i>ОСОБЫЕ ПРАВИЛА</i>	644
<i>РЕФЕРЕНДУМ</i>	655
Предпринимательство	655
<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ</i>	655
<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ РАБОТНИКОВ И ПРОФСОЮЗОВ</i>	655
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПРОФЕССИЮ И ЧЛЕНСТВО В ПРОФСОЮЗАХ</i>	666
СОБСТВЕННОСТЬ	67
<i>ГАРАНТИИ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ</i>	67
<i>НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ</i>	68
<i>СВОБОДА КОНТРАКТА</i>	68
СОЦИАЛЬНОСТЬ	69
<i>ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</i>	69
<i>СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ СВОБОД И ПРАВ</i>	71
РАЗНОЕ	711
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПРОБЛЕМАТИКА В ЧЕШСКОЙ КОНСТИТУЦИИ	
.....	722
ОГРАНИЧЕНИЕ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМА	722
<i>ОГРАНИЧЕНИЯ НА БЮДЖЕТНУЮ И ДЕНЕЖНУЮ ПОЛИТИКУ</i>	722
<i>ОСОБЫЕ ПРАВИЛА</i>	722
Предпринимательство	733
<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ</i>	733
<i>ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ РАБОТНИКОВ И ПРОФСОЮЗОВ</i>	733
СОБСТВЕННОСТЬ	755
<i>ГАРАНТИИ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ</i>	755
<i>НАЦИОНАЛИЗАЦИЯ</i>	755

<i>ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ</i>	755
<i>ОБЩЕСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ</i>	766
<i>СВОБОДА КОНТРАКТА</i>	766
СОЦИАЛЬНОСТЬ	766
<i>ГАРАНТИИ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ</i>	766

Общая характеристика отражения экономической проблематика в конституциях современных рыночных демократий.

Ключевым моментом конституционного регулирования социально-экономических процессов в современных развитых странах является регулирование отношений собственности. Этот сюжет стал одним из первых шагов на пути формирования конституционной базы для деятельности предпринимателей, ставших менее зависимыми от монаршей милости и нуждающихся в некоторых гарантиях, долгосрочной стабильности.

Вопросы неприкосновенности частной собственности были закреплены в постреволюционных документах Англии (как в середине XVII столетия, так и в результате Славной революции) и США. Однако наиболее жестко и последовательно они были сформулированы в конституционных документах Великой французской революции - Декларации прав человека и гражданина и Конституции 1793 года. Здесь, в частности, подчеркивалось, что "право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла", что "гражданам не может быть воспрещено заниматься каким угодно трудом, земледелием, промыслом, торговлей", что "никто не может быть лишен ни малейшей части своей собственности без его согласия".

Правда, после первой мировой войны право частной собственности уже не признавалось таким же священным, как в доктринах и практике XVIII-XIX веков. Национализация, объясняемая общественной выгодой, становится распространенным явлением. Эта же тенденция продолжалась после второй мировой войны на протяжении еще примерно четверти века. Даже в конституцию Швейцарской Конфедерации в 1969 году была включена статья, позволяющая конфедерации и кантонам "в пределах своих конституционных полномочий... законодательным путем по мотивам общественного интереса предусмотреть экспроприацию и ограничение собственности", хотя и при обеспечении "обязательного полного возмещения" экспроприруемой собственности.

Еще сильнее общественные элементы интерпретации собственности сформулированы в конституции ФРГ. Здесь не только прямо указывается на возможность отчуждения частной собственности, но и содержится положение о

необходимости использования частной собственности в интересах общего блага¹. Схожие формулировки имеются в конституциях Франции (1946 и 1958), Испании (1988), Бразилии (1988) и др. А в ряде конституций говорится о социальной функции частной собственности.

Напротив, в конституциях посткоммунистических стран вопросам гарантий неприкосновенности собственности уделяется в современных условиях повышенное внимание. Это является важной идеологической компонентой современных конституционно-правовых конструкций, а также создает дополнительные гарантии для привлечения иностранных инвесторов.

Другой важнейшей темой являются *деньги и финансы*, прежде всего принципы формирования бюджета и функционирования центрального банка. Здесь можно проследить некоторую закономерность. Вопросы налогообложения наиболее остро стояли на ранних фазах формирования современных демократических обществ и, соответственно, нашли отражение в их "общественных договорах". Конституционное регулирование денежного обращения и деятельности центрального банка - это приобретение последнего столетия и, естественно, связано с повсеместным вытеснением бумажными деньгами металлических и прекращением размена банкнот на драгоценные металлы.

Характерными особенностями последнего времени являются положения о независимости центральных банков как от законодательной, так и от исполнительной ветвей власти, а также ограничения на возможности формирования бюджета с дефицитом. Вопрос о независимости центрального банка является одним из наиболее популярных в современной литературе по политической экономии², хотя практика

¹ Имеет смысл полностью процитировать ст. 14 конституции ФРГ:

"(1) Собственность и право наследования гарантируется. Содержание и пределы их устанавливаются законами.

(2) Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу.

(3) Принудительное отчуждение собственности допускается только для общего блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон. В случае споров о размерах возмещения оно может устанавливаться в общем судебном порядке".

² Cukierman A. Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence. Cambridge, MA and London. The MIT Press, 1992; Wood G.E., Mills T.C., Capie F.H. Central Bank Independence: What Is It and What Will Do For Us? London: The IEA, 1993; Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1997. P. 211-225.

такого рода разделения денежных и политических властей насчитывает, по крайней мере, триста лет и не позволяет сделать однозначные выводы. Так, Английский банк был основан в 1696 году и вплоть до 1997 года находился под строгим контролем Министерства финансов. Напротив, созданный в 1816 году Центральный банк Норвегии даже расположен был в городе Тронхейме, на расстоянии нескольких сот километров от столицы. Между тем, денежные системы обеих стран отличались на протяжении длительного времени стабильностью.

Можно привести примеры и из истории России. В Советской России подчиненность Госбанка Совнаркому (Правительству) позволила в 1922-1923 годах осуществить исключительно успешную денежную реформу, а потом, начиная с 1925 года, встать на путь эмиссионной накачки экономики. А в начале 1990-х годов подчинение Центробанка популистски настроенным законодателям сделало его важнейшим и последовательным проводником инфляционистской политики в посткоммунистической России.

Вопрос о характере денежной политики в некоторых конституционных дискуссиях переходил в обсуждение формы денежного обращения. Отцы-основатели США остро дебатировали вопрос о принципиальной допустимости бумажных денег и о целесообразности введения конституционного запрета на их использование. Причем сторонники и противники этой идеи апеллировали к одному и тому же опыту - к эмиссионному финансированию войны за независимость, результатами чего стали высокие темпы инфляции, с одной стороны, и победа в войне, с другой стороны.

Финансовым и денежным проблемам посвящен специальный, причем весьма обширный, раздел конституции ФРГ. Испытав дважды в XX столетии тяжелейшую гиперинфляцию, Германия пошла на принятие особых мер по обеспечению здоровой денежной политики. Центральный банк ФРГ (Бундесбанк) являет собой классический пример независимости денежных властей. Однако в самом Основном законе этот вопрос сформулирован лишь общим виде.

Весьма подробно регулируются вопросы формирования и исполнения бюджета, включая важные предохранители против популизма парламентской республики, какой является ФРГ. Конституция требует не только того, чтобы все доходы и расходы включались в бюджет, но и обеспечивает особые права правительства при принятии законов бюджетного характера. Во-первых, "законы, увеличивающие предложенные федеральным Правительством бюджетные расходы,

которые включают новые расходы или допускают их в будущем, нуждаются в согласии федерального Правительства". Во-вторых, это же относится и законопроектам, предполагающим уменьшение поступлений в бюджет. В-третьих, "федеральное Правительство может в четырехнедельный срок после принятия закона Бундестагом потребовать, чтобы он провел новое рассмотрение"³.

Естественно, особое внимание уделяется в конституциях налоговым проблемам. Конституции многих стран трактуют уплату налогов в качестве одного из основных обязанностей граждан и одновременно относят принятие решений о налогообложении к исключительной компетенции законодательных органов власти. Последнее является важнейшим конституционным положением со времен гражданской войны в Англии⁴. Ряд конституций (например, испанская и японская) устанавливают еще и принципы налогообложения, равно как и принципы использования полученных государством налоговых доходов⁵.

В конституциях ряда государств специальное внимание уделяется обеспечению *единства экономического пространства страны*. Разумеется, эти вопросы поднимаются прежде всего в федеративных странах. Например, в конституции США с самого начала в качестве важнейших прав Конгресса были сформулированы такие, которые обеспечивают единство экономического пространства страны - установление и взимание налогов, пошлин, податей и акцизов, заключение федеральных займов, установление единых правил натурализации, банкротства, чеканки монеты, установление единых мер и весов и т. п. Укрепление единства страны обеспечивается и такими положениями конституции, как запрет "оказывать предпочтение портам одного штата перед портами другого посредством каких-либо торговых и финансовых предписаний", а также обязанность законодателей обеспечивать единство всех пошлин, податей и акцизов на территории

³ Весьма элегантное противодействие популизму касается даже столь чувствительной сферы, как оборонные расходы. В статье 87-а конституции ФРГ содержится следующее положение: "Федерация создает для своей обороны вооруженные силы. Их численность и основные черты их организации должны соотноситься с бюджетом".

⁴ Кстати, любопытным является положение британского "Акта о Парламенте 1911 года", где ограничиваются права Палаты лордов по утверждению финансовых законов - при непринятии его в течение 1 месяца закон поступает на подпись монарху. Это весьма нетипично и отражает прежде всего тот факт, что верхняя палата не является в Великобритании избираемой.

⁵ Статья 31 Конституции Испании содержит, в частности, следующие положения: "1. Все будут вносить вклад в покрытие публичных расходов в соответствии со своими экономическими возможностями посредством системы справедливого налогообложения, основанной на принципах равенства и прогрессивности, которая ни в коем случае не будет носить конфискационного характера. 2. Публичные расходы будут осуществляться путем справедливого распределения публичных

Соединенных Штатов. Одновременно штатам запрещается чеканить монету, выпускать кредитные билеты и без согласия Конгресса облагать налогами экспорт или импорт товаров.

Разрабатывавшаяся более полутора веков спустя конституция ФРГ содержит уже новые акценты в вопросе о федерализме. Помимо общих положений об исключительных функциях федерации (прежде всего в денежно-финансовых, внешнеэкономических и таможенных делах), здесь содержится также специальная статья, регулирующая финансовые отношения между федеральным и земельными правительствами с учетом их взаимных обязанностей. Ключевым является здесь положение о том, что "Федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства". Особо выделяется ответственность федерального правительства перед землями: "Если земли действуют по поручению Федерации, то на последнюю возлагаются расходы по этой деятельности". Наконец, в конституции ФРГ перед законодателем ставится задача создания условий для выравнивания финансовых возможностей между землями.

Современные конституции содержат *социальные гарантии граждан*. Это приобретение XX века. Эти гарантии, как правило, задают общие рамки социальной защищенности населения.

Ключевым моментом здесь является право на труд, которое содержится в конституции целого ряда стран, прежде всего тех из них, в которых сильные, в том числе правительственные, позиции занимали левые партии (в Италии, Испании). Как говорится в конституции Испании (1988 года), "все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться с целью удовлетворения посредством труда своих потребностей и потребностей своей семьи".

Среди других социальных прав, так или иначе получающих отражение в современных развитых конституциях, являются:

- право на участие в управлении предприятием (во Франции, Италии, Японии);
- право на социальное обеспечение;
- право на образование, включая принципы организации образования (Германия, Бельгия, Япония);
- право на охрану здоровья (Италия);

ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и

- право на жилище (Испания);
- право на здоровую окружающую среду.

В некоторых конституциях содержится специальная характеристика *экономической роли государства*. Хотя выделение этих вопросов в отдельный раздел не является типичным и более всего характерно для конституций, принимавшихся после второй мировой войны, то есть на волне расцвета кейнсианства и интереса к "социальному рыночному государству". Эти сюжеты получили более подробное освещение в конституциях Италии, Германии, Франции. Для противостояния циклическим кризисам в конституционные акты включались вопросы формирования специализированных государственных органов, призванных исполнять обязательства власти перед обществом в экономической и социальной сферах. Так, конституция Франции 1958 года содержит раздел "Экономический и социальный совет", а также предусматривает право Национальной Ассамблеи принимать программные законы, определяющие цели экономической и социальной политики. Конституция Италии также содержит нормы о Национальном совете экономики и труда, германский Основной закон - положение об участии государства в осуществлении общественных интересов, а конституция Испании содержит главу о принципах социальной и экономической политики.

Впрочем, конец XX столетия ознаменовался принятием решений противоположного характера - введением в конституции положений, ограничивающих возможности государства по вмешательству в социально-экономическую сферу. В некоторых развитых странах были приняты законодательные акты, уточняющие регулятивные функции государства. А в посткоммунистических странах, имевших опыт чрезмерного госрегулирования, во вновь принимавшиеся конституции вносились специальные положения, ограничивающие роль государства в экономике. Например, конституция Сербии содержит положения типа "каждый может основать фонд" или "свободны обмен товаров и услуг и движение капитала и рабочей силы". А конституция Хорватии гарантирует иностранному вкладчику "свободный вывоз прибыли и вложенного капитала".

Экономические процессы неотделимы от вопросов *организации институтов государственной власти*, принципов их формирования, взаимоотношения между

органами власти, их роли в регулировании экономической жизни. Эти вопросы относятся в первую очередь к области чистой политики. Однако вряд ли может вызывать сомнение то, что от них в значительной мере зависит устойчивость функционирования экономической системы, включая наличие (или отсутствие) механизмов защиты от популизма и других некомпетентных или прямо опасных решений.

Разумеется, все перечисленные проблемы раскрываются в конституциях лишь в самом общем виде. Как правило, все они более подробно регулируются специальными законодательными актами, раскрывающими и конкретизирующими отдельные статьи конституций. Особый случай представляет Великобритания, конституцией которой и является как раз совокупность базовых актов парламента.

Оценивая историю становления конституционного права, можно утверждать, что общей тенденцией является усиление внимания к регулированию экономических и социальных процессов в основных законах развитых стран. Если предыдущие два столетия характеризовались прежде всего политической борьбой народов основных европейских стран, то есть борьбой за гражданские права, то в XX веке в центре внимания оказались вопросы социальные и экономические. К этому вела общая тенденция развития капитализма, многократно усиленная большевистским экспериментом в СССР, конституция которого провозгласила значительные социальные гарантии.

Конституция и экономика: опыт рыночных демократий.

Если конституционные проблемы современных развитых стран достаточно хорошо изучены в правовой и политологической литературе, то конституционные проблемы социально-экономических трансформаций в этой части мира привлекают гораздо меньшее внимание. Однако для России, изменяющей не только политический строй, но и экономическую систему, этот вопрос имеет большое значение.

Среди западноевропейских государств особый интерес с точки зрения задач посткоммунистической трансформации представляют Великобритания, Франция и Германия. Все три названные страны прошли в послевоенный период через глубокие и комплексные реформы, давшие значимые политические и экономические результаты. Правда, предпосылки и характер реформ в них существенно различался, что также представляет для нас особый интерес.

Франция и Германия - страны, претерпевшие коренные конституционные изменения в результате острейших кризисов. В обоих случаях существенную роль играл внешний фактор - неудачные колониальные войны и поражение в мировой войне соответственно.

Другой пример дает опыт Великобритании. Глубокий кризис, в который попала эта страна в 70-е годы, был в чистом виде социально-экономическим. Он не сопровождался конституционными реформами в узком (современном) смысле этого слова, но порожденные этим кризисом преобразования касались существенных основ, определявших функционирование британской общественно-политической системы чуть ли не с середины XIX столетия.

Основываясь на вышеизложенном, мы теперь должны перейти к краткой характеристике комплекса наиболее важных проблем экономико-политического развития двух из перечисленных стран - Франции рубежа 50-60-х годов и Великобритании 80-х.

Франция: Формирование Пятой Республики.

Смена конституционного устройства - привычный для современной Франции путь преодоления системного кризиса. Начиная с революции 1789 года, в этой стране было принято пять республиканских конституций, а также четыре раза устанавливался монархический строй. Итого можно говорить о девяти различных конституционных режимах на протяжении примерно 200 лет, причем все эти изменения были реальными, а не формальными. Все эти изменения происходили в результате резкого обострения политической борьбы. Однако эти сдвиги, часто вызываемые комплексом экономических проблем и противоречий, обычно не сопровождалось глубокими экономическими реформами, которые в современной французской истории осуществлялись эволюционным путем. Типичным в этом отношении был и политический кризис Четвертой Республики.

Четвертая Республика просуществовала сравнительно недолго. Ее годы характеризовались ускоренным экономическим развитием и постоянными правительственными кризисами как неизбежным атрибутом парламентской системы правления с множеством политических партий.

В условиях быстрого послевоенного экономического роста относительно слабое влияние политической власти на жизнь страны устраивало основные группы населения. Смена кабинетов, чье положение полностью зависело от текущего

соотношения сил в парламенте, происходила в среднем каждые 4-6 месяца. Президент был весьма ограничен в правах. Политическую элиту и избирателей в общем удовлетворяла существующая система, практически никто из влиятельных на тот момент политиков не выступал с идеями усиления исполнительной власти. Исключением была позиция генерала де Голля, но даже на волне послевоенной популярности он не мог получить на выборах сколько-нибудь заметной поддержки избирателей.

Однако во второй половине 50-х годов ситуация и в экономике, и в политике Франции стала ухудшаться. Быстрый послевоенный рост неожиданно для многих резко замедлился. Снижение конкурентоспособности французских товаров и рост инфляции привели к постепенному ухудшению жизни населения. В этих условиях быстрая смена кабинетов стала вызывать раздражение у населения, которое воспринимало ее как признак нежелания партий “нести ответственность за страну”. Все большей симпатией стали пользоваться идеи усиления исполнительной власти, которая была бы способна принимать “ответственные” решения и проводить их в жизнь.

Шарль де Голль пришел к власти путем, который можно охарактеризовать как легитимный и нелегитимный одновременно. Легитимный, поскольку право сформировать правительство, разработать проект новой Конституции и провести по нему референдум, а также чрезвычайные полномочия были предоставлены де Голлю парламентом в результате обсуждения этих вопросов и голосования по ним. Нелегитимный, поскольку при передаче ему власти были грубо нарушены статьи 90 и 91 Конституции 1946 года о порядке пересмотра Конституции.

Формирование нового режима имело ряд особенностей, важных для оценки потенциальной комплексности реформ и устойчивости новой власти и впоследствии сыгравших важную роль при конструировании нового конституционного поля. В рамках исследуемой в данной работе проблемы целесообразно специально выделить следующие особенности.

Во-первых, единство значимых для данного времени политических сил, несмотря на их идеологическую пестроту. В Кабинете де Голля были представлены практически все парламентские партии за исключением коммунистической.

Во-вторых, коалиционный характер правительства имело больше по форме, нежели по существу. Партии, представленные в Кабинете, несли понятную политическую ответственность за весь комплекс осуществляемых реформ, деля ее с

харизматическим лидером. Однако зависимость власти от баланса сил в парламенте и возможных изменений настроений политиков (ищущих популярности и переизбрания) резко ослабла. Полномочия де Голля были таковы, что он практически не зависел от настроений, намерений и амбиций входящих в его Кабинет политических сил.

В-третьих, единство экономических и политических реформ.

В-четвертых, довольно быстро обнаружилась гибкость харизматического лидерства, во всяком случае, в деголлевском его варианте. Придя к власти на волне “франко-алжирского” национализма, де Голль вскоре отказался от намерения удержать Алжир в составе Французской республики.

Новая конституция, одобренная на референдуме большинством почти в 80% голосов (при 80% участвовавших в голосовании), впервые в истории Франции вводила президентскую систему правления. Баланс сил резко смещался в сторону исполнительной власти.

Утвердившийся конституционный порядок, сам будучи порождением острого экономико-политического кризиса, сыграл важную, если не решающую роль в преодолении этого кризиса и переходе экономической системы в режим более или менее устойчивого функционирования. Поэтому теперь мы рассмотрим некоторые принципы организации и функционирования этой системы, опыт работы которой может оказаться актуальным и для современной России.

Прежде всего это касается вопросов взаимоотношения парламента и правительства. Для нашего анализа здесь существенным является факт подотчетности правительства президенту и ограничение возможностей законодателей лишь одобрением состава Кабинета и принятием законов, важнейшим среди которых является, разумеется, бюджет. Формирование правительства теперь гораздо в меньшей мере, чем ранее, зависело от расклада сил в парламенте, что повышало устойчивость исполнительной власти вообще и устойчивость экономической политики в особенности.

Законодательные функции парламента были ограничены. Изменились даже структура и порядок работы парламента. Было резко сокращено количество комиссий. Парламент должен был работать 2 сессии в год: осенняя (октябрь-декабрь) посвящалась рассмотрению бюджета, весенняя (апрель-июнь) - законодательной деятельности. Повестку дня, особенно в период осенней сессии, по сути дела, определяло правительство.

Бюджет Республики является, естественно, основным инструментом осуществления экономической политики. Проект бюджета должен был вноситься в парламент премьер-министром. Для нас особенно важно, что при обсуждении проекта депутаты не имели права вносить поправки, предусматривающие сокращение доходов или увеличение расходов государства. Голосование проводилось только по бюджету целиком, а не по его отдельным статьям. Были установлены жесткие сроки, в которые бюджет должен был быть рассмотрен Национальным собранием (40 дней) и Сенатом (15 дней). Затем правительство декретом вводило бюджет в действие. Естественно, такой механизм бюджетного процесса был потенциально весьма эффективным для предотвращения популистских тенденций, достаточно характерных для депутатского корпуса вообще и в условиях экономико-политического кризиса в особенности.

Избирательная система способствовала укреплению представительства в парламенте центристских сил и стабилизации структуры политических интересов депутатского корпуса. Двухтуровые мажоритарные выборы укрепляли позиции тех, кто был способен идти на компромиссы и формировать устойчивые внутрипарламентские объединения при максимальной изоляции тех, кто занимал в политическом спектре крайние позиции⁶. Отчасти это приводило к снижению уровня представительства в парламенте реальных политических сил (не склонных идти на компромиссы, вроде ФКП), но консолидировало законодательную власть, что способствовало общей стабилизации экономической и политической жизни Франции.

Определенные и довольно существенные сдвиги произошли в системе взаимоотношений государственной власти и бизнеса. Отчасти это было связано с изменением концептуальных основ экономической политики, а отчасти - с изменением конфигурации институтов государственной власти Пятой Республики. Прежде всего следует сказать в данном контексте о внедрении в жизнь режима “сотрудничества” в экономике, что означало усиление государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Правительство активизировало разработку

⁶ Этот эффект дал о себе знать уже на первых после принятия нового избирательного закона парламентских выборах, результаты которых были неожиданны для многих политиков и наблюдателей. На них в первом туре компартия (ФКП) собрала 18,8% голосов, а голлистский “Союз в защиту Республики” (ЮНР) - 17,6%, однако во втором туре, при подведении окончательных итогов коммунисты получили лишь 2%, а голлисты - 40,6%.

индикативных планов экономического развития (так называемый “дирижизм”), пошло по пути расширения государственного сектора в экономике и стало рассматривать себя в качестве прямого участника отношений между экономическими агентами. Переговоры правительства с “патронатом” стали существеннейшей частью политической и экономической жизни страны.

Соответственно, изменился характер лоббистской активности. Ограничение бюджетных возможностей парламента привело к ослаблению лоббистского давления на него предпринимательских кругов, и центр тяжести во взаимоотношениях по линии “бизнес - власть” был перенесен в правительство. Однако и в этой части властных структур роль политиков претерпела изменения. Главными действующими лицами становились высшие бюрократы.

Усиление позиций профессионалов (бюрократов, технократов) в политической и экономической жизни стало важнейшим, хотя и не сразу всеми осознанным новшеством. Де Голль создал мощный государственный аппарат, состоявший из специалистов высокой квалификации и опытных управленцев. Центральным звеном в нем был Генеральный секретариат Президента, функции которого не были официально регламентированы и в который принимали только хорошо знакомых президенту или его сотрудникам людей. Задача Генерального секретариата состояла в контроле всей структуры власти в стране. Представители этого института были во всех провинциях, во всех министерствах и ведомствах. Именно аппарат президента организовывал межминистерские совещания в правительстве, а также “особые” совещания небольшой группы самых влиятельных министров. Аппарат собирал и обрабатывал огромный объем информации. Однако де Голль сумел так организовать работу своего генсекретариата, что последний не стал “коллективным президентом страны”.

Тем самым ограничение роли политиков было уравновешено усилением роли президента, который имел достаточно полномочий для проведения как популистского, так и жесткого политического курса. Для жестких решений к его услугам было правительство, а удобным инструментом для “популистского авторитаризма” являлись референдумы, которые президент мог объявлять самостоятельно.

Впрочем, экономическую политику первых лет Пятой Республики нельзя считать популистской. Скорее, здесь можно говорить о доминировании популистских лозунгов. Реальные же меры были направлены на укрепление

национальной валюты и снижение бюджетного дефицита, что требовало ряда решительных мер.

Были сокращены расходы бюджета, в первую очередь путем ликвидации субсидий на товары народного потребления “первой необходимости”, столь распространенные в Четвертой Республике. Повышению доходов бюджета способствовала налоговая реформа, упростившая систему взимания налогов.

Обладая всей полнотой власти в стране, особенно в условиях “чрезвычайного положения”, де Голль мог решиться на жесткие меры подавления инфляции. Правительство заморозило рост заработной платы, прекратило субсидировать товары народного потребления и “разморозило” цены. Столь же жестко был решен “школьный вопрос”, широко обсуждавшийся тогда общественностью: Правительство отказалось субсидировать негосударственные учебные заведения.

В производственной сфере при всем популизме политических лозунгов государство оказывало реальную поддержку ограниченному кругу производств, прежде всего крупных и экспортно-ориентированных, то есть способствующих улучшению платежного баланса страны. Выбор этого критерия был принципиально важен, поскольку он позволял избегать бессмысленных вложений в отрасли неэффективные, но способные претендовать на статус “предмета национальной гордости”. Правительство отказалось от помощи малорентабельным предприятиям, которые должны были реально конкурировать на рынке. Одновременно Кабинету удалось создать и базу для сотрудничества правого правительства с профсоюзами.

При де Голле был фактически стимулирован процесс повышения роли профессиональных организаций в экономической и политической жизни страны. Вопрос о профсоюзах всегда оказывается одним из наиболее острых в ситуации глубоких экономико-политических реформ. В зависимости от проводимого курса власть, как правило, имеет возможность либо втянуть профсоюзы в орбиту своего влияния, либо, напротив, вести дело к расколу профобъединений. Позиция де Голля в этом отношении была противоречивой. Личностное (харизматическое) правление неизбежно пытается представить себя в качестве патрона всех граждан, и опора на различные формы объединения граждан является для него фактором весьма существенным. Одновременно явно технократический уклон новой власти объективно противоречил популистскому началу и не создавал устойчивой базы для взаимоотношений власти с профсоюзами.

Последнее проявилось уже к середине 60-х. В конце 1963 года де Голль пришел к выводу о необходимости существенного пересмотра основ своего экономического курса в направлении усиления конкурентных начал и использования государством преимущественно денежно-кредитных механизмов регулирования экономики. Естественно, это не могло встретить понимания профсоюзов, находившихся под сильным влиянием левых партий. Причем позиции профсоюзов к этому времени существенно укрепились. Политическим результатом такого развития событий стал тяжелый характер предвыборной борьбы 1965 года, в которой де Голлю с большим трудом удалось победить Ф.Миттерана, единого кандидата левой оппозиции.

Такое развитие событий, по нашему мнению, отражало двойственный характер реформ, проводившихся в первые годы существования Пятой Республики.

С одной стороны, первоначально акцент был сделан на *политические* реформы как необходимую предпосылку преодоления *политического* кризиса. Новое руководство должно было в первую очередь обеспечить формирование базового консенсуса вокруг политических реалий, и в этом отношении организации труда могли сыграть определенную стабилизирующую роль. К тому же сам де Голль демонстрировал гибкость своих позиций - как в политической сфере (например, относительно Алжира), так и по экономическим вопросам (по отношению к дирижизму и свободной конкуренции). Тем самым у него была возможность опираться на политически различные группы французского общества, причем уязвимость этой позиции нейтрализовывалась огромным личным авторитетом президента, вплоть до 1969 года уверенного побеждавшего на проводимых по его инициативе референдумах.

С другой стороны, тот комплекс экономических мероприятий, который был задуман и осуществлялся де Голлем, основывался на идеях сильного национального государства, активно вмешивающегося в экономику страны - неважно, методами ли индикативного планирования или при помощи финансово-кредитных рычагов. Подобная экономическая доктрина, пытающаяся подменить (хотя бы частично, по стратегическим вопросам) рыночную конкуренцию государственным регулированием, требует наличия крупных экономико-политических субъектов, "просматриваемых" из офисов центрального правительства. Профсоюзы являли собой важный, хотя и не всегда удобный, институт для проведения такой политики.

Опора на такую доктрину не могла пройти бесследно. Профсоюзы в дирижистской хозяйственно-политической системе формируют жесткий каркас отношений между трудом и властью. Эффективность этих отношений оказывается подорванной при необходимости перехода к политике глубоких реформ, предполагающих реструктуризацию производства и занятости, - особенно в секторах, до того относимых государством к числу приоритетных. В такой ситуации профсоюзы неизбежно должны будут стать тормозом на пути реформирования национальной экономики со всеми вытекающими отсюда следствиями для положения страны на мировом рынке. Это отчасти проявилось уже в середине 60-х, но еще более остро даст знать о себе в 90-е годы. Однако, подчеркнем, задачам национально-политической консолидации сложившаяся в начале Пятой Республики система отношений труда, власти и капитала более или менее соответствовала.

Таким образом, конституционная система Пятой Республики оказалась достаточно гибкой и, благодаря исключительной роли президента, предоставляла необходимое правовое поле для проведения почти любого курса - и в экономике, и в политике. Удачным был найденный в Конституции баланс между популизмом сильного президента и технократизмом его Кабинета, что делало возможным сочетание политической гибкости с последовательностью экономического курса. Популизм был использован для консолидации нации, находившейся на грани раскола, и не пошел дальше решения этого комплекса задач.

Пятая Республика оказалась жизнеспособной даже в ситуации, которая в конце 50-х всерьез не обсуждалась. Мы имеем в виду сосуществование президента и правительства, оппозиционных друг другу. При харизматическом главе государства, так или иначе символизирующем единство нации и опирающемся на выражаемую через референдумы "волю народа", такой расклад сил был почти невозможен. Однако с течением времени, при нормализации политической атмосферы и снижении спроса на сильных вождей, противостояние президента и парламентского большинства стало реальностью в 1986 году. Сперва возникли идеи по изменению Конституции в части срока полномочий президента - сокращения их с 7 до 5 лет, то есть до периода полномочий Национального Собрания. Но первый опыт сосуществования Ф.Миттерана с Кабинетом Ж.Ширака оказался вполне удовлетворительным (несмотря на все сложности технического и субъективного характера), и вопрос о конституционных поправках потерял свою актуальность.

Ограниченность конституционно-политического режима Пятой Республики проявилась в другом, и это было гораздо более неожиданно. Идеология и практика “сотрудничества” в экономической области, опора на консолидированный патронат (высшие слои предпринимателей и менеджмента) и объединенный в профсоюзы труд были более или менее эффективны для проведения реформ в условиях политического кризиса и тем более при наличии лидера, чье обращение непосредственно к народу могло перевешивать неизбежно возникающие в такой ситуации мощные корпоративные интересы. Но иначе, как выяснилось, работают те же механизмы, когда возникает потребность глубокого реформирования экономики в условиях политической стабильности. Здесь хозяйственно-политическая структура демонстрирует свою особую жесткость, умение сопротивляться любым переменам, которые могли бы нарушать баланс сил. Особенно наглядно это проявилось в связи с попыткой проведения решительных реформ в первый год президентства Ж.Ширака. Хотя сказанное и не означает отсутствия у власти определенного поля для маневра, но правительство не может уже повторять ни опыт де Голля рубежа 50-60-х годов, ни активность британского Кабинета первой половины 80-х.

Великобритания: Экономические реформы 80-х годов.

В XX столетии Великобритании пришлось пройти через трансформацию ряда фундаментальных черт ее экономико-политической системы. Капитализм свободной конкуренции к середине века был практически полностью вытеснен социализированной системой, основанной на высокой роли государства и профсоюзов в регулировании экономической жизни, а затем, уже в 80-е годы, система эта была подвергнута глубокой реформе, основывавшейся на принципах экономического либерализма. Причем если ограничение рыночной конкуренции происходило постепенно и было связано с потребностями ведения обеих мировых войн, то преодоление государственного регулирования было проведено в сжатые сроки благодаря решительности и последовательности политического руководства страны. Оценки результатов реформ остаются неоднозначными⁷, но их опыт дает богатую пищу для размышлений.

⁷ В своем роде типичной является ставшая бестселлером книга Hutton W. *The State We're In*. (London: Vintage, 1996). Впрочем, ничего иного и нельзя ожидать от современников и участников этих реформ. В этом отношении опыт Великобритании является исключительно уместным для современной России, а положение М.Тэтчер в зеркале мнений ее соотечественников вполне

К концу 70-х годов Великобритания оказалась в ситуации глубокого и, главное, устойчивого кризиса, который неуклонно приобретал системные черты. Сложившаяся в послевоенные годы система уже явно не справлялась с решением новых проблем, особенно обострившихся в результате нефтяного кризиса. Снижалась эффективность производства, падала конкурентоспособность, а институциональная система, основанная на поддержании сложившегося баланса сил между основными субъектами политического процесса, оставалась неизменной.

В стране фактически сформировался новый конституционный режим, существенно отличный от режима XIX - начала XX веков. Несущими конструкциями этого режима были активная роль государства в перераспределении национального богатства и доминирование в политической жизни профсоюзов⁸, поддержание отношений с которыми было критически важно для основных политических партий и политиков. Понятно, что эта система отличалась повышенной жесткостью, консервативностью, поскольку в основе ее лежали устоявшиеся интересы основных политических агентов и связанных с ними агентов экономических. При всем внешнем различии эта система по своей жесткости во многом напоминала СССР 70-х годов, который тоже постепенно трансформировался от мобилизационного государства всеобщего принуждения к государству как союзу влиятельных лоббистских структур. Снижение темпов экономического роста было характерной чертой обеих стран.

К концу 70-х годов необходимость реформ, и прежде всего социально-экономических, была достаточно очевидна. Недовольными были практически все слои, включая даже всевластные профсоюзы. Забастовки следовали одна за другой, одновременно демонстрируя силу профсоюзов и усиливая общественное

сопоставимо с отношением к М.Горбачеву в среде российской интеллигенции и в прессе. При всем своем харизматическом типе, де Голль также был объектом весьма острой критики для своих современников, и лишь позднее, уже в наше время, он окончательно приобрел ореол “героической личности”.

⁸ “В Великобритании правят не партии, а профсоюзы”, - этот тезис был широко распространен среди британских политологов (разумеется, не связанных с профсоюзами) 60-70-х годов. Профсоюзные вожди были частыми визитерами правительственных офисов, включая резиденцию премьер-министра, и имели значительные возможности влияния на выработку и принятие политических решений. В этой связи критики сложившегося «политического ландшафта» указывали, что деятели, не избранные народом на законных основаниях, участвуют в формировании правительственного курса так же, как и парламентарии - члены Кабинета.

недовольство ими. Консервативная партия, менее других в британской политике связанная с профсоюзным движением, была единственной силой, способной взять на себя ответственность за проведение глубоких реформ.

Две особенности британской политической системы были существенны с точки зрения возможности проведения этих реформ. Причем характерно, что роль обеих изначально не могла быть оценена однозначно.

Первая - это сам факт отсутствия писаной конституции. Предстояло трансформировать ряд фундаментальных черт сложившейся системы власти, описанной в законодательстве и конституированной в сложившихся процедурах и традициях. Изменения конституции происходят здесь с использованием обычных законодательных процедур, что заметно упрощает проведение реформ и позволяет более гибко приспосабливаться к изменяющейся ситуации, к решению новых и качественно различных задач. Однако эти изменения в такой конституционной ситуации важно вписать в традиционную систему “политических ценностей”, что, в свою очередь, требует выработки компенсаторных механизмов политического и социально-экономического характера.

Вторым является парламентский строй как фундаментальная черта британской конституции. Опыт свидетельствует, что при прочих равных условиях парламентская система является более консервативной и более популистской, в связи с чем в современной политологии и политической экономии достаточно широко распространенным является вывод о предпочтительности сильных авторитарных режимов (или наличия харизматических лидеров) для проведения экономических реформ, как правило довольно болезненных для широких слоев населения. Однако опыт Великобритании нес в себе некоторые особые характеристики, существенные в логике рассматриваемого нами вопроса.

Здесь следует подчеркнуть следующие три элемента положения парламента в британской конституционной системе. Во-первых, парламент обладает исключительно широкими полномочиями, и принимаемые им законодательные акты являются обязательными для всей страны. Во-вторых, сильные позиции главы Кабинета, который обладает широкими полномочиями. В-третьих, довольно устойчивая политическая структуризация общества и парламента и связанная с этим система выборов, что, как правило, обеспечивает наличие абсолютного большинства в палате общин у формирующей правительство политической партии. Все эти три момента в совокупности создают благоприятные возможности для проведения

последовательного и независимого от групп давления курса, в том числе и курса экономического.

Вопрос о конституционной и реальной роли главы Кабинета, о его способности и готовности в полной мере воспользоваться своими полномочиями, должен обсуждаться особо. Высокий потенциал авторитарного правления для британского премьера осознавался политической элитой этой страны, и поэтому во главе правительства здесь редко (во всяком случае, в нынешнем столетии) становились личности с ярко выраженными авторитарными чертами. Такое случалось лишь в условиях глубоких кризисов. И такого же рода лидер стал премьер-министром в обстановке начинавшегося системного кризиса конца 70-х годов.

Стиль нового руководства партией проявился уже в том, что М.Тэтчер впервые за десятилетия открыто выступила на всеобщих выборах с программой возвращения к нормальной рыночной экономике. Консерваторы обещали значительно снизить налоги; начать приватизацию национализированных отраслей; отказаться от государственного контроля за уровнем заработной платы в частном секторе; ограничить права профсоюзов, запретив забастовки солидарности, и ввести тайное голосование всех членов профсоюза на выборах в руководящие органы и по вопросу о забастовках; сократить расходы на государственный аппарат и укрепить правопорядок, увеличив расходы на полицию; восстановить международный престиж страны и модернизировать армию. Причем относительная непопулярность лидера партии⁹ не стала препятствием для получения консерваторами в мае 1979 года абсолютного большинства мест в палате общин.

Однако в первый период правления консервативного Кабинета премьер-министр часто оставалась в меньшинстве в своем Кабинете. Сильные конституционные позиции премьера позволяли нередко проводить решения вопреки мнению большинства министров, однако это формировало исключительно жесткий стиль руководства, о котором вскоре стали ходить легенды. «Совершенно ясно, что в ее взаимоотношениях с коллегами-министрами, государственными служащими и членами парламента от консервативной партии ее главным оружием был страх, который она внушала гораздо сильнее, чем такие политики, как Черчилль,

⁹ М. Тэтчер, еще будучи министром социального обеспечения в правительстве Э.Хита, вызвала сильное недовольство широких слоев населения проведенным тогда решением о сокращении

Макмиллан или Вильсон», - пишет один из исследователей деятельности М.Тэтчер, причем являющийся сторонником ее деятельности как премьеры¹⁰.

Необходимость и вместе с тем наличие парламентской поддержки является одновременно сильной и слабой стороной реформаторского потенциала британской политической системы. С одной стороны, наличие парламентского большинства у правящей партии создает политическую базу для осуществления экономических (да и любых других) реформ, поскольку при необходимости включается своего рода «машина голосования». Однако, с другой стороны, партия неоднородна, она отражает разные интересы, существующие в обществе, и британскому премьеру часто приходится балансировать между представителями различных группировок и центров силы. Стабильность партии может обеспечиваться путем компромиссов или авторитаризма. По какому пути пойдет премьер, зависит, как правило, и от личности главы Кабинета, и от характера вызовов времени.

Суть осуществленных под руководством М.Тэтчер экономических реформ достаточно подробно проанализирована в научной и политической литературе¹¹, что позволяет нам не останавливаться здесь на этом вопросе более подробно. Значительная часть программы экономических и социальных реформ была реализована на практике. Здесь целесообразно обратить внимание лишь на некоторые моменты, существенные с точки зрения реформ в современной России.

Авторитаризм М.Тэтчер был сопоставим с авторитаризмом де Голля при всем, казалось бы, принципиальном различии конституционных систем двух стран. И хотя кризис во Франции преодолевался в основном через комплекс мероприятий в политической области, тогда как в Великобритании - в экономической, в последнем случае экономическая трансформация была поддержана соответствующей адаптацией политических механизмов.

ряда социальных пособий. Кроме того, журналисты считали ее плохим оратором, а политики отмечали ее склонность к авантюризму.

¹⁰ King A. Margaret Thatcher as a Political Leader. P. 57.

¹¹ См., например: Брюс-Гардин Д. Маргарет Тэтчер: Первые годы правления. М., 1985; Риддел П. Десятилетие Тэтчер. М., 1990; Walters A.A. Britain's Economic Renaissance: Margaret Thatcher's Reforms 1979-1984. Oxford. 1986; Kavanagh D. Thatcherism and British politics: The end of consensus? Oxford. 1990; Genkins P. Mrs. Thatcher's Revolution: the ending of the social era. London. 1987; Minford P. Mrs Thatcher's Economic Reform Programme - Past, Present and Future. In: Skidelsky R. (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988.

Как сейчас можно судить, при М.Тэтчер произошло некоторое снижение роли Кабинета и отдельных министров. Хотя произошло это не сразу, а в ходе напряженной борьбы премьера. Идея реформирования всей системы исполнительной власти, разрабатывавшаяся в начале 80-х годов, не была реализована, и упор в выработке решений был сделан на группу экспертов, которым премьер-министр доверяла выработку стратегических вопросов экономических реформ. В эту группу входили независимые эксперты - экономисты (в том числе и университетские), финансисты, высшие менеджеры, которые никогда не занимали постов в правительстве (но потом нередко становившиеся членами палаты лордов). Члены этой комиссии отбирались и назначались лично М.Тэтчер. (Нетрудно увидеть здесь схожесть с комиссиями профессионалов де Голля). Позднее была создана сеть аналитических центров, связанных с разработкой программы экономических реформ правительства.

Роль членов правительства, напротив, существенно снизилась. Регулярно проводились реорганизации Кабинета с изменением состава государственных секретарей и министров и перераспределением портфелей между ними. Принципиальным условием пребывания в Кабинете была готовность поддерживать идеологию проводимых социально-экономических реформ¹². При отсутствии необходимости заботиться об устойчивости коалиционного правительства следование такому принципу было вполне возможным, особенно по мере продвижения реформ вперед и появления первых политических, экономических и даже военных (победа в войне за Фолклендские острова) успехов. Для глубоких экономических реформ такое требование является и необходимым, поскольку иначе преобразования не смогут быть последовательными. В условиях же ограниченных временных рамок правительственного мандата результативность реформ оказывается под вопросом.

¹² «Идеологическая чистота», то есть идеологическая близость позиций премьера и его министров, была принципиально важна для М.Тэтчер при определении политической судьбы тех или иных активистов консервативной партии. Она открыто делила своих коллег на «твердых» и «мягких» с соответствующим отношением к тем и другим. Она была убеждена, что единство базовых ценностей членов команды, позволяющее избегать идеологических дискуссий и связанного с этим противодействия курсу, является принципиальным условием для последовательного и успешного осуществления реформ.

Существеннейшим элементом для Великобритании было, разумеется, преодоление влияния на политическую жизнь страны со стороны профессиональных организаций, которые к середине нынешнего столетия стали частью не только конституционного строя, но и системы институтов власти Великобритании. М.Тэтчер путем соответствующих законодательных актов и последовательной их реализации, добилась радикального изменения роли профсоюзов. В этом было существенное отличие британских реформ от французских, что явилось естественным следствием принципиально иной экономической и философской (и в этом смысле конституционной) доктрины, лежавшей в основе реформ М.Тэтчер.

Опыт Франции и Великобритании с точки зрения посткоммунистической России

Оценивая роль опыта двух рассмотренных нами западноевропейских государств с точки зрения современных российских проблем, следует сделать по крайней мере две оговорки.

Во-первых, имеется существенное различие экономико-политических условий западных демократий, на протяжении столетий развивавшихся в условиях рынка и конкуренции, и современной России, имеющей слабые традиции демократии и практически не имеющей традиции института легальной частной собственности. Принимавшиеся во Франции и Великобритании экономико-политические решения, радикальные для этих стран, оказываются довольно умеренными в сравнении с переходом от тоталитаризма к демократии, от госрегулирования к рынку, от этатизма к конкуренции. Хотя, повторим, многие из этих задач решались и в рассмотренных западноевропейских странах.

Во-вторых, сами реформы в рассмотренных странах не были однозначными, и тем более однозначно успешными. Они вызывают противоречивые оценки не только политологов, но и экономистов. Особенно это касается реформ, осуществлявшихся под руководством М.Тэтчер. Характерно, впрочем, что интенсивность негативного восприятия реформ снижается по мере их отдаления от сегодняшнего дня. В этом отношении нетрудно заметить, что резкость тона в Великобритании по отношению к реформам М.Тэтчер значительно сильнее, чем в современной Франции по отношению к де Голлю, и уж тем более не сопоставима с отношением в Германии к Л.Эрхарду, который стал для немцев символом национальной гордости. Однако

реформы и де Голля, и Эрхарда воспринимались многими их современниками более чем негативно.

В-третьих, соотношение парламентаризма и авторитаризма. Весьма важным является вывод, что в авторитарной ситуации реформы легче начать, чем осуществлять. Для начала реформ требуется политическая воля. Однако в демократической стране необходимым условием устойчивого развития общества (в том числе и при движении по пути глубоких реформ) является обеспечение законодательной базы продвижения реформ, принятия законодательным корпусом на себя части ответственности за осуществляемый социально-экономический курс. Этот естественный для демократической системы парадокс разрешается всегда индивидуально и во многом зависит от политического искусства того или иного политика.

Тем не менее, при всех оговорках, опыт рассмотренных стран уместен для современной России, и ниже мы кратко сформулируем выводы, которые нам представляются с этой точки зрения наиболее важными.

Прежде всего, следует обратить внимание на такую особенность политической ситуации в России, как отсутствие консенсуса по базовым политическим вопросам развития страны. Раскол современного российского общества гораздо более глубок, чем в рассмотренные периоды французской и британской истории, где базовые ценности демократии и рынка не подвергались сколько-нибудь серьезному сомнению. Однако и на Западе для данной страны (и особенно для Франции) социально-политический раскол был субъективно весьма глубок, этот фактор не мог не учитываться при трансформации политической системы и формировании экономического курса. Рассмотренный опыт западноевропейских стран показывает, что политический консенсус постепенно воссоздается при наличии политической воли и последовательности проведения реформ. Развитие событий, правда, не гарантирует от новых острых кризисов (вроде событий 1968 года во Франции), но они находят форму своего разрешения в рамках существующего конституционного процесса. Другое дело политические лозунги, последовательность которых не является непременным атрибутом стабильности формируемой системы. Иными словами, практика свидетельствует о целесообразности разграничения политического и экономического популизма с различной оценкой возможного влияния того или другого на осуществление проводимых мероприятий. Тем более, что «французский тип» соотношения ролей

президента и правительства позволяет в восприятии экономических агентов и электората институционально разделить чисто внешнюю (политическую) и экономическую составляющие деятельности исполнительной власти.

Правда, дистанцированность правительства от президента во французской конституции является большей, чем в России, где теоретически кабинет может обходиться без устойчивой поддержки его в парламенте. Однако проблема создания соответствующей коалиции среди законодателей является актуальной и в этом (российском) случае, но негативным моментом политического механизма здесь оказывается формирование коалиции фактической, без формальных обязательств образующих ее парламентских партий. Необходимость фактической коалиционности правительства вне формальных соглашений приводит к ослаблению последовательности экономического курса, а нередко и к выхолащиванию его реформаторского потенциала. Тем самым в тактическом отношении правительство оказывается в уязвимом положении, хотя юридически при наличии поддержки президента возможности Кабинета представляются исключительно широкими.

Экономическая проблематика в конституциях Восточной Европы

Конституционное право Восточной Европы обладает целым рядом особенностей регулирования социально-экономических процессов.

С одной стороны, конституции в целом гораздо более детализованы, чем более “старые” конституции развитых стран Запада. Одновременно они носят и более либеральный характер.

С другой стороны, на восточноевропейских конституциях лежит некоторая печать популизма, доставшаяся в наследство от старой эпохи.

Эти две характеристики и определяют в целом содержание конституций, создатели которых одновременно ставили целью не допустить возвращения тоталитаризма и не всколыхнуть волну массового возмущения уменьшением социальных гарантий.

Предметом нашего подробного рассмотрения станет конституционное законодательство трех быстро развивающихся восточноевропейских государств, а именно Польши, Чехии и Словении.

Ограничения популизма и лоббизма

Ограничения в области денежной и бюджетной политики

Регулирование денежно-бюджетной сферы в указанных выше странах носит достаточно общий характер.

Во-первых, провозглашается независимость Центрального банка. Однако каждую страну отличают в этом вопросе некоторые особенности.

Конституция Польши прямо утверждает, что “Национальный Банк несет ответственность за стоимость польской валюты”. Такое же положение содержится и в Конституции Чехии.

В то же время положение ЦБ Словении более слабое. Банк не только не имеет четко поставленной конституционной цели, но и слова о независимости (“самостоятельном осуществлении деятельности”) смягчаются оговоркой, что банк “несет ответственность” перед Государственным собранием.

При этом необходимо заметить, что различие в конституционном статусе не оказало влияние на реальную степень жесткости денежной политики.

В Польше же ЦБ координирует свою деятельность с правительством. Так, ЦБ обязан предоставлять сейму основные положения денежной политики “одновременно с предоставлением советом министров проекта бюджетного закона”.

Во-вторых, устанавливаются некоторые правила относительно бюджетного процесса. Так, в Польше и Словении право законодательной инициативы относительно бюджетного проекта принадлежит исключительно правительству.

Конституция Словении запрещает осуществление каких-либо расходов или получение доходов, прямо не предусмотренных бюджетом.

Кроме того, устанавливается механизм действий Кабинета при отсутствии бюджета. Финансирование осуществляется на основе существующего проекта бюджета (Польша) или по предыдущему бюджету (Словения).

Наиболее полно регулируется бюджетный процесс польской конституцией. Кроме указанных выше положений присутствует и ряд других.

Во-первых, обязательно рассмотрение финансовых последствий принятия законопроекта. При этом для ратификации обременительных в финансовом отношении соглашений требуется предварительное согласие сейма.

Во-вторых, содержится прямой запрет на эмиссионное покрытие дефицита бюджета, а также превышение установленного законом размера дефицита.

В-третьих, данная конституция понимает вопрос бюджета достаточно широко. Так, например, монопольное право на законодательную инициативу правительства касается не только самого бюджета, но и государственных гарантий.

Особые правила принятия решений

Конституции данных государств несут также и ряд гарантий стабильности политической системы. Эти гарантии выражаются в некоторых правилах принятия решения, отличных от системы простого большинства.

Во-первых, признавая международное право частью своей законодательной системы, конституции указанных восточноевропейских стран накладывают ряд ограничений на ратификацию международных договоров. Так, польская конституция требует поддержки в 2/3 для договоров, передающих часть полномочий государственной власти международным органам. В Чехии требуется поддержка 3/5 депутатов в обеих палатах для ратификации соглашений, затрагивающих основные права и свободы. Причем точно такая же процедура предусмотрена и для принятия конституционных законов и изменения конституции.

Во-вторых, создаются некоторые гарантии стабильности правительства. Конституции Польши и Словении содержат положение о конструктивном вотуме, т.е. для принятия парламентом решения об отставке правительства необходимо одновременное назначение нового премьера.

Конституция Словении также урегулировала некоторые другие важные процедурные вопросы. При принятии законов об избирательной системе и регламенте Государственного собрания требуется конституционное большинство (2/3). Важность этих актов на реальную деятельность нельзя преуменьшать. Причем здесь характерен пример России, где избирательные законы отражали точку зрения крупных партий, а регламент – точку зрения фракций. Таким образом, независимый депутат не имел практической возможности иметь влияние в комитете и даже просто выступить на пленарном заседании.

Интереснейшее антипопулистское положение содержит основной закон Польши, который гласит "Депутаты являются представителями народа. Наказы избирателей их не связывают". Такое положение, хотя и декларативное, признает необходимость принятия во внимание не особых интересов отдельных групп или жителей отдельного избирательного округа, но интересов общего блага.

Референдум

Также определенную важность имеет и вопрос проведения референдума, т.е. процедуры прямой демократии.

В рассмотренных странах эта процедура не урегулирована подробно. Так, конституция Чехии вообще ее не упоминает. В то же время есть и ряд интересных моментов.

В Польше правом инициативы в отношении референдума обладают только президент вместе с сенатом и сейм, тогда как конституция Словении допускает процедуру более свободную: кроме Государственного собрания в целом, правом инициативы в проведении референдума обладает народ и 1\3 депутатов Государственного совета. Последнее положение одновременно означает и некоторые гарантии прав меньшинств.

При этом сам перечень вопросов, которые могут быть вынесены на референдум, очень неконкретен. Это “вопросы, имеющие особое значение для государства” (Польша), и “вопросы, входящие в сферу законодательного регулирования” (Словения). Таким образом, сохраняется принципиальная возможность вынесения на референдум финансовых вопросов, что вносит, с нашей точки зрения, некоторую опасность популизма.

Предпринимательство

Права и обязанности предпринимателей

Регулирование предпринимательской деятельности также носит очень общий характер.

Так, конституция Словении провозглашает свободу “экономической инициативы”, ограничивая ее, правда, “публичными интересами” и защитой конкуренции. Схожие идеи присутствуют также и в чешской Хартии основных прав и свобод (свобода предпринимательства) и в самой конституции, а также в конституции Польши (защита конкуренции). Необходимо отметить, что другая статья польской конституции упоминает возможность ограничения хозяйственной деятельности и говорит о “важном публичном интересе”, что несколько сужает возможность произвола.

Оговорку же о публичном интересе можно считать даже не наследием прошлого, но скорее заимствованием опыта западных послевоенных конституций, отказавшихся от принципа “священности” частной собственности и выделяющих в ней прежде всего социальный аспект.

Права и обязанности работников и профсоюзов

Конституции задают также и некоторые рамки деятельности профсоюзов.

Во-первых, подтверждается законность их существования. Очень важным представляется прямое указание в конституции Словении на то, что вступление в профсоюз свободно. Это положение прямо порывает с тоталитарным опытом. Аналогичную роль несет и положение польской конституции о том, что “самоуправления {профсоюзы} не могут нарушать свободу профессиональной деятельности или ограничивать свободу хозяйственной деятельности”.

Во-вторых, с некоторыми оговорками признается право на забастовку.

Отличаясь в целом либеральным характером, конституция Словении делает и некоторый реверанс в пользу социалистической практики, указывая, что “работники принимают участие в управлении хозяйствующими субъектами в порядке и на условиях, установленных законов”. Правда опасность данной формулировки серьезно обесценивается отсылкой на соответствующий закон.

Собственность

Гарантии прав собственности

Вопросы собственности также отражены в достаточно общем виде.

Прежде всего, провозглашается само право собственности и наследования. Эти положения содержатся в текстах всех конституций.

Кроме того, содержатся некоторые положения, ограничивающие право собственности. Так, чешский основной закон запрещает использование собственности “ вопреки всеобщим интересам”, а в Словении собственность может использоваться только таким образом, чтобы “обеспечивалась реализация ее хозяйственной, социальной и экологической функций”. Нет нужды говорить, что такие положения несут некоторую опасность. Они не откровенно неправильны, однако большинство интерпретаций этих положений не отражают либерального восприятия мира вообще и связей между различными вещами. Это положение,

содержащееся в других современных конституциях, легло на хорошую почву посткоммунистического общественного мнения.

Другим важным вопросом является компенсация индивиду потерь от некорректных действий власти. Так, в Польше и Словении каждый незаконно осужденный имеет право на возмещение ущерба. В Чехии же возмещается ущерб от любых незаконных действий органов власти, как и действий, предпринятых с использованием “неправильных процедур”. Однако сила статьи снижается характерной для Чехии оговоркой что “условия и подробности устанавливаются законом”. Польский основной закон также содержит аналогичное положение.

Национализация

При достаточно хорошей проработанности остальных положений вопросы национализации урегулированы очень слабо с нескольких точек зрения.

Во-первых, плохо прописаны возможные основания для национализации. Для Польши и Чехии – это просто “публичные цели”. Словения же этот вопрос не поднимает вообще. Очевидно, что данная статья содержит слабые гарантии на случай смены правительства. Изменение политического курса меняет и представление об общественных интересах.

Во-вторых, слабо отражен и вопрос возмещения. Все конституции говорят о необходимости компенсации, обходя временной аспект (предварительная или нет?), размер возмещения и процедуру его нахождения. Таким образом, не использованы положения передовой конституционной практике, предусматривающей предварительное и равноценное возмещение. При этом не указывается на возможность несогласия с возможной компенсацией.

Большим недостатком этих конституций можно считать то обстоятельство, что для урегулирования перечисленных выше вопросов идет отсылка к законам, которые имеют намного более простую процедуру принятия, чем поправки к конституции.

Среди положительных моментов необходимо отметить достаточно широкое понимание сюжета авторами польской конституции, где к национализации фактически приравнивается “принудительное ограничение права собственности”.

Государственная собственность

Вопросы государственной собственностью в конституции Польши не регламентируются вовсе.

Конституционный закон Словении “О введении в действие Основной конституционной хартии самостоятельности и независимости Республики Словении” регламентирует исключительно передачу собственности бывшей СФРЮ.

Чешская Хартия основных прав и свобод определяет, что сферы исключительно государственной собственности определяются законом, причем не обязательно конституционным.

Социальность

Гарантии социального обеспечения

Все конституции гарантируют достаточно широкий перечень социальных прав.

Право на труд. Польская конституция гарантирует охрану труда и надзор за его условиями. Также провозглашается свобода труда, минимальная заработная плата, борьбу с безработицей, выходные, отпуска. Чешский основной закон содержит более туманное определение – “право на справедливое вознаграждение за труд”, что при некотором истолковании вредно для свободного развития экономики.

Право на социальное обеспечение. В Польше провозглашаются права на социальное обеспечение в случае нетрудоспособности, наступления пенсионного возраста, а также на помощь при наличии ребенка. Те же права предусмотрены чешской конституцией. Конституция Словении также провозглашает право на социальную защиту.

Право на охрану здоровья. Польский основной закон предусматривает равный доступ граждан к государственным медицинским услугам. В Чехии граждане также имеют право на бесплатное медицинское обслуживание. А вот конституция Словении отсылает при решении этих вопросов к действующему законодательству. При этом статья конституции несет и некоторую антитоталитарную нагрузку, а именно, запрет на принудительное лечение, кроме очерченных законом случаев.

Право на образование. В Польше право на образование понимается одновременно и как обязательность образования: “Учеба до 18 лет является обязательной”. Кроме того, устанавливается бесплатное обучение в государственных школах и свобода обучения в негосударственных школах. Аналогичны и соответствующие положения в чешской конституции, хотя в Чехии обучение обязательно не до 18 лет, а “в течение

времени, установленного законом". Конституция Словении несет положения о свободе образования и бесплатности и обязательности образования начального. При комплексном истолковании это означает свободу обучения в негосударственных школах и право не обучаться в вузах.

Наиболее интересной чертой отражения социальной проблематики в конституциях является компромиссность формулировок, как результат соотнесения сложившейся после войны практики и реальных возможностей государства. Этот компромисс описывается двумя принципами.

С одной стороны, конституции перечисляют стандартный, привычный набор социальных гарантий.

Но, с другой стороны, ограничено непосредственное применение этих норм через отсылку на действующее законодательство. Такие формулировки, как и перечисленные выше гарантии, присутствуют во всех рассматриваемых конституциях. Так, в Чехии "подробности устанавливаются законом", в Словении "граждане имеют право на социальную защиту на условиях, установленных законом", а в Польше "объем и формы социального обеспечения устанавливает закон".

Заключение

Опыт зарубежных конституций позволяет нам выявить несколько направлений для доработки собственного Основного закона, а также сформулировать несколько практических предложений.

Направления возможной доработки следующие:

1. Усиление механизмов противодействия популизму и лоббизму.
2. Тщательная регламентация и усиление гарантий прав собственности
3. Корректировка регламентации социальных вопросов.

Популизм и лоббизм

Практические предложения могут быть направлены прежде всего на оздоровление государственных финансов.

Во-первых, необходимо сделать государственный бюджет реальным центром финансовой системы. Это предполагает ликвидацию системы внебюджетных фондов и параллельную консолидацию неналоговых доходов.

Во-вторых, полезен прямой запрет на кредитование правительства со стороны Центрального Банка.

В-третьих, запрет на распространение механизмов прямой демократии (референдума) на финансовые вопросы.

Кроме того, возможна корректировка и некоторых других положений.

Во-первых, полезно приведение в соответствие "внутренней" и "внешней" жесткости законодательства, т.е. ратификация соглашений должна происходить по тем же правилам, что и регулирование соответствующей сферы в текущем законодательстве.

Во-вторых, желательна корректировка статьи 96 Конституции России. Избирательная система может влиять на состав парламента не меньше, чем сами результаты волеизъявления. Опыт Франции - наиболее яркий пример такого положения. Поэтому целесообразно придание закону о выборах Государственной Думы и закону о формировании Совета Федерации статуса конституционных.

Собственность

Среди положительных моментов, могущих быть использованными при изменении Конституции необходимо отметить два вопроса.

Во-первых, уточнение понимания национализации. Под национализацией необходимо понимать не только лишение собственности, но и частичное ограничение права распоряжения и пользования ею.

Во-вторых, определение возможных причин для национализации и механизмов компенсации.

Социальность

Основной проблемой социальной политики на сегодня является невозможность реализации государством взятых на себя обязательств. Причем это проявляется не в формальных вопросах, т.е. нельзя сказать, что нет государственных пенсий или медицины. Речь идет о реальном объеме и порядке предоставления государством гарантий такого рода.

Поэтому важнейшим приоритетом является развитие рыночных механизмов оказания социальных услуг. В частности, возможно использование денег налогоплательщиков для частичного покрытия взносов и в негосударственных системах. При этом соответствующие конституционные положения могут говорить о

государственной поддержке частных систем оказания социальных услуг на условиях, описанных действующим законодательством.

Однако, высказанные выше предложения не стоит рассматривать как призыв к немедленному внесению соответствующих поправок в Основной закон.

Прежде всего, это можно считать базой для законотворческой деятельности. Ведь многие вопросы можно регламентировать, и не затрагивая Конституции. А недостатки конституции - проблемы, которые увеличиваются в действующем законодательстве, которое часто вызывает больше возражений, чем соответствующий конституционный текст.

Кроме того, данные предложения могут быть использованы и при реальных изменениях Конституции. Учитывая большой интерес к конституционной проблематике, в том числе и высших лиц государства, актуальность обсуждения вопроса остается бесспорной. Именно поэтому кажется важным выявление возможностей усиления рыночной направленности документа.

Приложения

Приложение 1. Конституционное регулирование в развитых странах Запада.

В тексте сравнивается экономическая проблематика в конституциях следующих стран:

Болгария – 1991

Германия – 1949 (с 1990 г. ФРГ+ГДР)

Испания – 1978

Италия – 1947

США – 1787

Франция – 1958

Швейцария – 1874 (с последующими дополнениями до 1985 г.)

Япония – 1947

ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ

страна	права собственности	национализация
США	Билль о правах: Право народа на охрану личности, жилищ, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться, и ордера на обыск и арест не будут выдаваться без достаточных	... никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения. (ст.V).

	<p>оснований... Такие ордера должны содержать подробное описание места обыска, а также подлежащих аресту лиц или имущества. (ст.IV)</p> <p>... никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без законного судебного разбирательства. (ст.V)</p>	
Япония	<p>Каждый имеет право обращаться с мирной петицией о возмещении ущерба... никто не может быть подвергнут какой-либо дискриминации за подачу таких петиций. (ст.16).</p> <p>Каждый может, в соответствии с законом, требовать у государства или местных органов публичной власти возмещения убытков в случае, если ущерб причинен ему незаконными действиями какого-либо публичного должностного лица. (ст.17).</p> <p>Право собственности не должно нарушаться. (ст.29).</p> <p>... не должно нарушаться право каждого на неприкосновенность своего жилища, документов и имущества от вторжения, обысков и изъятий, произведенных иначе, чем в соответствии с приказом, выданным при наличии основательных причин и содержащим указание места, подлежащего обыску, и предметов, подлежащих изъятию. (ст.35).</p> <p>В случае оправдания судом после ареста или задержания каждый может, в соответствии с законом, предъявить государству иск о возмещении ущерба. (ст.40).</p>	<p>Частное имущество может быть использовано в публичных интересах за справедливую компенсацию. (ст.29).</p>
Франция	<p>Закон (принимается Парламентом) определяет основные принципы режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обязательств. (ст.34).</p>	<p>Закон (принимается Парламентом) устанавливает правила национализации предприятий и передачи предприятий из государственного сектора в частный. (ст.34).</p>
Швейцария	<p>Собственность гарантируется. (ст.22 ter).</p>	<p>В пределах своих конституционных полномочий Конфедерация и кантоны могут законодательным путем по мотивам публичного интереса предусмотреть меры по экспроприации и ограничению собственности. При экспроприации и равноценных экспроприации ограничениях собственности обязательно полное возмещение. (ст.22 ter; аналогично, ст.23).</p>
Италия	<p>Жилище неприкосновенно. Осмотры, обыски и наложение ареста на имущество не могут производиться иначе, как в случае и в порядке, установленных законом, в соответствии с гарантиями, предусмотренными для личной свободы. (ст.14).</p> <p>Собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат государству, обществам и частным лицам.</p> <p>Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а</p>	<p>В предусмотренных законом случаях частная собственность может быть отчуждена в общих интересах при условии выплаты компенсации. (ст.42).</p> <p>В целях общей пользы закон может первоначально резервировать или же посредством экспроприации при условии возмещения передать государству, публичным учреждениям или сообществам работников либо пользователей определенные предприятия или категории предприятий, относящиеся к основным публичным службам или к источникам энергии, либо находящиеся в монопольном положении и представляющие</p>

	также ее пределы с целью обеспечения социальной функции и доступности ее для всех. (ст.42).	важный общий интерес. (ст.43).
Германия	Собственность и право наследования гарантируются. Содержание их и пределы устанавливаются законами. Собственность обязывает. Ее использование должно служить общественному благу. (ст.14).	Принудительное отчуждение собственности допускается только для общественного блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон. (ст.14). Земля, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения. (ст.15).

ЕДИНСТВО ПРОСТРАНСТВА

страна	Противодействие сепаратизму	Соотношение прав органов власти разных уровней	Межбюджетные отношения	Interstate commerce
США		(асимметричное территориальное устройство – кроме штатов федеральный округ и др. Территории, не имеющие статуса штата) В каждом штате должны пользоваться уважением, полным доверием публичные акты, официальные документы, судебные решения всякого другого штата. Конгресс может посредством законов предписывать способы удовлетворения подлинности этих актов, документов и судебных решений, а также их силы. (ст.IV(1)). Конгресс может принимать в союз новые штаты, но не может образовывать или учреждать новые штаты в пределах юрисдикции другого штата; равным образом не могут без согласия законодательных собраний заинтересованных штатов и Конгресса образовываться новые штаты путем слияния двух или более штатов или их частей. Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей		Конгресс имеет право: Устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизные сборы должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов... Устанавливать единые правила о натурализации и единые законы о несостоятельности на всей территории Соединенных Штатов... (ст. I (8)).

		<p>Соединенным штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законодательным притязаниям Соединенных штатов или какого-либо отдельного штата. (ст.IV(3)).</p> <p>... Настоящая Конституция и законы Соединенных штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязываются к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах любого штата встречались противоречивые постановления. (ст.VI).</p>		
Япония		<p>Глава VIII. Местное самоуправление. (ст.92-95).</p> <p>Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона. (ст.94).</p> <p>Специальный закон, применяемый только в отношении местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти. (ст.95).</p>		
Франция	<p>Законодательный режим и административная организация заморских департаментов могут изменяться с учетом их особого положения. (ст.73).</p> <p>Никакая процедура</p>	<p>Закон в равной мере устанавливает правила, касающиеся порядка выборов в палаты парламента и в органы местного самоуправления. (ст.34).</p> <p>Закон (принимается Парламентом) определяет основные принципы свободного управления местных коллективов, их компетенции и их доходов (ст.34).</p> <p>Территориальные коллективы свободно управляются</p>		

	пересмотра Конституции не может быть начата или продолжена при посягательствах на целостность территории. (ст.89).	выборными советами при соблюдении условий, предусмотренных законом. В департаментах и на территориях представители правительства отвечают за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов. (ст.72)		
Италия	Компетенция местных учреждений и Республики: законодательные нормы областей не должны противоречить «национальным интересам других областей» (ст.117), (ст.118) Изменение границ провинций и образование новых провинций в пределах одной и той же области устанавливаются законом Республики по инициативе коммун и после консультации с этой областью. Область по получении мнения заинтересованного населения может издавать законы, образующие на ее территории новые	(ассиметричное федеративное территориальное устройство – 5 областей наделены особыми формами и условиями автономии, принятые конституционными законами)	Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун. В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых для выполнения их обычных функций. ... Область обладает собственностью и имуществом в соответствии с условиями, установленными законом республики. (ст.119)	Область не может устанавливать пошлины на ввоз, вывоз или транзит между областями. Она не может принимать меры, в какой-либо степени препятствующие свободному передвижению лиц и имущества между областями. Она не может ограничивать право граждан заниматься своей профессией, служить или работать в любой части национальной территории. (ст.120)

	коммуны, и может также изменять их границы и названия. (ст.133)			
Германия		<p>(симметричное территориальное устройство)</p> <p>Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач являются делом земель, поскольку настоящий основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования. (ст.30)</p> <p>Федеральное право имеет приоритет перед правом земель. (ст.31)</p> <p>(дальнейшее разграничение компетенции - ст.70-91, 115).</p> <p>Если земля не выполняет федеральные обязанности, возложенные на нее Основным законом, или иным федеральным законом, то Федеральное правительство может с согласия Бундесрата принять необходимые меры, чтобы путем федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей.</p> <p>Для осуществления федерального принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания всем землям и их властям. (ст.37)</p>	Гл. X. Финансы.	<p>Территория Федерации может быть переустроена федеральным законом с таким расчетом, чтобы земли, согласно их величине и их экономическим возможностям, могли эффективно выполнять возложенные на них задачи. При этом должны приниматься во внимание земельная общность, исторические и культурные связи, хозяйственная целесообразность, а также требования развития региональной инфраструктуры и территориального планирования. (ст.29)</p> <p>Каждый немец имеет в каждой земле одинаковые гражданские права и обязанности. (ст.33)</p>
Бразилия	Федеральная интервенция в отношении штатов и федерального округа возможна в целях поддержания национальной целостности; отражения нападения извне или одной федеральной единицы на		Федеральная интервенция в отношении штатов и федерального округа возможна в целях реорганизации финансов федеральной единицы в случаях: приостановления выплаты задолженности более чем за два последних года, кроме случаев непреодолимой	

	другую. ... обеспечения принципа муниципальной автономии. (ст.34)		силы; несоблюдения двух установленных законом сроков для передачи муниципиям налоговых поступлений, определенных конституцией. (ст.34)	
Швейцария	Какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера между кантонами запрещены. В тоже время кантоны имеют право заключать между собой соглашения по вопросам законодательства, управления и правосудия; они должны, однако, об этих соглашениях доводить до сведения центральной власти, которая имеет право воспрепятствовать их выполнению, если они содержат что-либо противное Конституции и или правам других кантонов. Иначе кантоны, заключающие соглашение, вправе требовать содействия	При разработке законов, подлежащих исполнению кантонами, будет запрошено мнение последних. По общему правилу кантонам поручается выполнение федеральных постановлений. (ст.32)	Взимание таможенных пошлин относится к ведению Конфедерации. (ст.28-29) Конфедерация полномочна законодательствовать о режиме банков. (ст.31 quarter) Конфедерация обладает монопольным правом на эмиссию монет и банкнот (ст.38-39) Ресурсы Конфедерации. (ст.41-42) Конфедерация способствует равномерному распределению финансов между кантонами. В частности при предоставлении федеральных субсидий учитываются соответствующие финансовые возможности кантонов и положение горных районов. (ст.42 ter)	Предписания кантонов о занятии торговлей и промышленностью, равно как и связанные с ними налоги, сохраняют силу. Однако они не могут нарушать принцип свободы торговли и промышленности, если только федеральной конституцией не установлено иное. Монополии кантонов тоже сохраняют силу. (ст.31) Пошлины с ввозимого имущества внутри Швейцарии, равно как и проездные сборы с граждан одного кантона в пользу граждан других кантонов упраздняются. (ст.62) В ведении Конфедерации находится законодательство по всем правовым вопросам, касающимся торговли и сделок на движимое имущество (обязательное право, включая также торговое право и вексельное право); о защите изобретений, применяемых в промышленности; о преследовании за долги и банкротство. (ст.64)

	федеральных властей для выполнения соглашения. (ст.7)			
--	---	--	--	--

СОЦИАЛЬНАЯ ОРИЕНТАЦИЯ

страна	Прожиточный минимум	Нормальные условия существования	Возможные ограничения свободы договоров	Принудительное социальное страхование отдельных групп	Социальная налоговая политика	Экономическое планирование (программирование)
США					Конгресс имеет право: Устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов. (ст.1(8))	
Япония		Все имеют право на поддержание минимального уровня здоровья и культурной жизни. Во всех сферах жизни государство должно прилагать усилия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья. (ст.25) Все имеют право на образование в	Право собственности определяется законом, с тем, чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию. (ст.29)		Население подлежит обложению налогами в соответствии с законом. (ст.30)	

		<p>соответствии со своими способностями и в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить прохождения обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно. (ст.26)</p> <p>Все имеют право на труд и обязаны трудиться. Зарботная плата, рабочее время, отдых и другие условия труда определяются законом. Эксплуатация детей запрещена. (ст.27)</p>				
Франция		<p>Закон (принимается Парламентом) определяет основные принципы трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения. ... Программные законы определяют цели экономической и социальной</p>				

		деятельности государства. (ст.34)				
Италия	Трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное во всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. (ст.36) Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены средства, соответствующие их жизненным потребностям, в случаях несчастия, болезни, инвалидности старости и не зависящих от них случаев утраты работы. (ст.38)	Задача Республики – устранять препятствия экономическому и социального порядка, которые, фактически ограничивая свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудящихся в политической и социальной организации страны. (ст.3(2)) Республика признает за всеми гражданами право на труд и способствует созданию условий, которые делают это право эффективным. (ст.4(1)) Республика охраняет здоровье как основное право личности и гарантирует бесплатное лечение для неимущих. (ст.32) Образование открыто для всех. Начальное	В целях общей пользы закон может первоначально резервировать или же посредством экспроприации при условии возмещения передать государству, публичным учреждениям или сообществам работников или пользователей определенные предприятия или категории предприятий, относящиеся к основным публичным службам или к источникам энергии либо находящиеся в монопольном положении и представляющие важный общий интерес. (ст.43) Максимальная продолжительность рабочего дня устанавливается законом. (ст.36) Право стачек осуществляется в рамках законов, регулирующих это право. (ст.40) Частная хозяйственная инициатива свободна. Частная хозяйственная инициатива не		Никакие личные повинности или имущественное обложение не могут быть установлены иначе, как на основании закона. (ст.23) Все обязаны участвовать в государственных расходах в соответствии со своими возможностями. Налоговая система строится на началах прогрессивности. (ст.53)	Закон определяет программы мероприятий и контроля, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может быть направлена и координирована в социальных целях. (ст.41)

		<p>образование по меньшей мере в течение восьми лет является обязательным и бесплатным. Способные и достойные ученики, даже если они лишены средств, имеют право перехода на высшие ступени обучения. Республика обеспечивает это право путем стипендий, пособий семьям и других видов помощи, которые должны предоставляться по конкурсу. (ст.34)</p> <p>Трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное во всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. Максимальная продолжительность рабочего дня</p>	<p>может осуществляться в противоречии с общественной пользой или так, чтобы причинить ущерб безопасности, свободе или человеческому достоинству. (ст.41)</p> <p>Республика поощряет и охраняет сбережения во всех формах; она регламентирует, координирует и контролирует кредитное дело. (ст.47)</p>			
--	--	---	--	--	--	--

		<p>устанавливается законом. Трудящийся имеет право на еженедельный отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск; он не может от него отказаться. (ст.36)</p> <p>Трудящаяся женщина имеет те же права и при одинаковом труде получает одинаковое с трудящимся мужчиной вознаграждение. Условия труда должны позволять ей выполнять главную для нее семейную функцию и должны обеспечивать надлежащую охрану интересов матери и ребенка. (ст.37)</p> <p>Каждый гражданин, неспособный к труду и лишенный необходимых средств к существованию, имеет поддержку и помощь общества. Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и обеспечены</p>				
--	--	--	--	--	--	--

		<p>средства, соответствующие их жизненным потребностям, в случаях несчастия, болезни, инвалидности, старости и не зависящих от них случаев утраты работы. (ст.38)</p>				
Швейцария	<p>Пенсия должна в надлежащей мере покрывать жизненные потребности. (ст.34)</p>	<p>Конфедерация законодательствует в области защиты человека и окружающей его природной среды от вредных и беспокоящих воздействий. (ст.24 septies) Кантоны заботятся о достаточном первоначальном обучении, которое должно находиться исключительно в ведении государства; оно обязательно и в государственных школах бесплатно. (ст.27) Пенсия должна в надлежащей мере покрывать жизненные потребности. Максимальная пенсия не должна превышать</p>	<p>В пределах своих конституционных полномочий Конфедерация и кантоны могут законодательным путем по мотивам публичного интереса предусмотреть экспроприацию и ограничения собственности. (ст.22(2)) Конфедерация принимает меры для защиты потребителей, в то же время охраняя общие интересы национальной экономики и соблюдая принцип свободы торговли и промышленности. (ст.31 sexies)</p>	<p>Конфедерация законодательным путем устанавливает для всего населения обязательное страхование по старости, вследствие потери кормильца и потери трудоспособности. Это страхование включает денежные и натуральные выдачи. (ст.34(2)) Конфедерация вправе законодательствовать по вопросам семейных касс взаимопомощи. Она может установить обязательное присоединение к ним, общее или для определенных групп населения. (ст.34 quinquies) Конфедерация законодательным путем регулирует страхование от безработицы. (ст.34 novies)</p>		<p>Конфедерация принимает меры для обеспечения равновесия экономического развития, в частности для предупреждения и борьбы с безработицей и дороговизной. Конфедерация сотрудничает с кантонами и экономическими организациями (налоговые льготы и т.п.). (ст.31 quinquies) Конфедерация, оберегая общенациональные интересы экономики, может издавать предписания по вопросам</p>

		двукратной минимальной пенсии. Пенсии должны быть как минимум приспособлены к эволюции цен. (ст.34(2))				торговли и промышленности и принимать меры для развития определенных отраслей народного хозяйства. (ст.31 bis)
Испания		<p>Часть I. Об основных правах и обязанностях. Гл.3: «О руководящих принципах социальной и экономической политики». Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд, на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение посредством труда и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи, причем ни в каком случае не может осуществляться дискриминация по признаку пола. (ст.35(1))</p> <p>Публичные власти обязаны проводить политику, направленную</p>	<p>«Признается право трудящихся и предпринимателей принимать меры коллективного конфликта» с оговоркой относительно гарантий функционирования служб, имеющих существенное значение для сообщества (ст.37(2))</p> <p>Публичные власти гарантируют защиту потребителей и пользователей, охраняя действенными средствами их безопасность, здоровье и законные экономические интересы. ... В рамках предписаний предыдущих частей закон урегулирует внутреннюю торговлю и режим выдачи разрешений на продажу товаров. (ст.51(2))</p>		<p>Все будут вносить вклад в покрытие публичных расходов в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливого налогообложения, основанного на принципах равенства и прогрессивности, которая ни в коем случае не будет носить конфискационного характера. Публичные расходы будут осуществляться путем справедливого распределения публичных ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и экономичности. (ст.31)</p>	<p>Государство может законом планировать общую экономическую деятельность для удовлетворения коллективных потребностей, выравнивания и гармонизации регионального и отраслевого развития, для содействия увеличению доходов и богатства и их наиболее справедливого распределения. Проекты планов разрабатываются правительством на основе предложений автономных сообществ при содействии и сотрудничестве профсоюзов</p>

		<p>ю на достижение полной занятости, а также гарантирующую профессиональную подготовку и переподготовку, следить за безопасностью и гигиеной труда, обеспечивать трудящимся необходимый отдых путем ограничения рабочего дня, периодических оплачиваемых отпусков... (ст.40)</p> <p>Все имеют право пользоваться окружающей средой, подходящей для развития личности, а равно обязаны охранять ее. (ст.45(1))</p> <p>Все испанцы имеют право на пользование достойным жильем, отвечающим потребностям . (ст.47(1))</p>				<p>, других профессиональных, предпринимательских и экономических организаций. Для чего учреждается специальный Совет. (ст.131)</p>
--	--	--	--	--	--	---

ОГРАНИЧЕНИЯ ПОПУЛИЗМА И ЛОББИЗМ

Страна	Бюджетная и денежная политика	Лоббизм
США	Никакие денежные выдачи из казначейства не могут производиться иначе как согласно установленным законом назначениям, а подробные отчеты о государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию. (ст.1(9))	
Япония	<p>Бюджет сначала поступает на рассмотрение Палаты представителей. Если Палата советников приняла по бюджету решение, отличное от решения Палаты представителей, и если соглашение не достигнуто даже с помощью предусмотренного законом совместного заседания обеих палат или если Палата советников не приняла решения в течение 30 дней, за исключением времени перерыва в работе парламента, после получения бюджета, Принятого палатой представителей, решение Палаты представителей становится решением Парламента. (ст.60.).</p> <p>Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента. (ст.83)</p> <p>Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента. (ст.85)</p> <p>Для покрытия непредвиденного бюджетного дефицита решением Парламента может быть образован резервный фонд, ответственность за расходование которого возлагается на кабинет. Кабинет должен получить последующее одобрение Парламента в отношении всех ассигнований из средств резервного фонда. (ст.87)</p> <p>Заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвергается ревизии в ревизионном совете и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии ... Структура и полномочия ревизионного совета определяются законом. (ст.90)</p> <p>Кабинет министров через регулярные промежутки времени, но не менее чем один раз в год, должен докладывать Парламенту и народу о состоянии государственных финансов. (ст.91)</p>	<p>Все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части. (ст.15)</p> <p>Никакие государственные денежные средства или иное имущество не может ассигновываться или предназначаться для использования, выгоды или содержания какого-либо религиозного учреждения, ассоциации, или для каких-либо благотворительных, просветительских или филантропических учреждений, не находящихся под контролем публичных властей. (ст.89)</p>
Франция		Функции члена правительства не

		совместимы с осуществлением любого парламентского мандата, с любой должностью профессионального представительства общенационального характера, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью. (ст.23) Законодательные предложения и поправки, предлагаемые членами Парламента, не могут приняты в том случае, если бы следствием их принятия было либо сокращение государственных средств, либо создание или увеличение расходов государства. (ст.40)
Италия	Временное исполнение бюджета может быть утверждено только законом и на периоды, в совокупности не превышающие четырех месяцев. Законом об утверждении бюджета не могут быть установлены новые налоги или новые расходы. Всякий другой закон, влекущий за собой новые расходы или увеличение прежних, должен указывать средства для их покрытия. (ст.81) Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов правительства, а также последующий контроль исполнения государственного бюджета. Она участвует в случаях и формах, установленных законом, в контроле за финансовой деятельностью организаций, которым государство содействует в обычном порядке. Она докладывает непосредственно палатам о результатах проведенного контроля. Закон обеспечивает независимость от правительства государственного совета и Счетной палаты. а также их членов. (ст.100)	Закон устанавливает случаи неизбираемости и несовместимости с должностью депутата или сенатора. (ст.65) Государственные учреждения организуются согласно положениям закона так, чтобы обеспечить правильность работы и беспристрастность администрации. В положении об учреждении определяется компетенция, функции и личная ответственность должностных лиц. Должности государственной администрации замещаются по конкурсу, кроме установленных законом случаев. (ст.97)
Швейцария	Конфедерация может законодательным путем издавать нормы, направленные против соглашений, заключаемых с налогоплательщиками с целью предоставления им неоправданных налоговых льгот. (ст.42 quarter)	При разработке законов, подлежащих исполнению кантонами, будет запрошено мнение заинтересованных экономических организаций; они могут быть призваны к сотрудничеству при применении предписаний о выполнении законов. (ст.32)
Германия		Несовместимость поста президента или участия в правительстве с иными обязанностями (ст.55, 66)

СТАБИЛЬНОСТЬ ПРАВИЛ ИГРЫ

страна	Предотвращение политического кризиса	Денежная и бюджетная политика
США		... Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены

		Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязываются к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах любого штата встречались противоречивые постановления. (ст.VI)
Япония		Введение новых и изменение существующих налогов может производиться только на основании закона или при соблюдении условий, предписанных законом. (ст.84)
Франция	Процедура пересмотра конституции (ст.89) Переходные положения (ст.90-92)	
Италия	Голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения правительства не обязательно влечет его отставку. Резолюция недоверия должна быть подписана не менее одной десятой членов палаты и не может быть поставлена на обсуждение ранее, чем по истечении трех дней со дня ее внесения. (ст.94) Раздел IV. Конституционные гарантии. Отдел I. Конституционный суд. (ст.134-137)	Референдум не допускается в отношении законов о налогах и бюджете... (ст.75)
Германия	Бундестаг может выразить недоверие канцлеру тем, что большинством членов выберет ему преемника и обратится к федеральному президенту с просьбой об увольнении федерального канцлера. Федеральный президент должен удовлетворить такую просьбу и избранного назначить (конструктивный вотум недоверия). (ст.67) Если предложение федерального канцлера о выражении ему доверия не встречает согласия большинства членов бундестага, то федеральный президент может по предложению федерального канцлера в течение 21 дня распустить бундестаг. Право на роспуск прекращается, как только бундестаг большинством своих членов изберет другого федерального канцлера. (ст.68)	

Приложение 2. Экономическая проблематика в конституции Словении

Ограничение популизма и лоббизма

Ограничения на бюджетную и денежную политику

Статья 148

(бюджет)

Все доходы и расходы государства и местных сообществ по финансированию публичных потребностей должны быть отражены в их бюджете.

Если бюджет не утвержден до первого дня, с которого он должен исполняться, субъекты финансирования временно финансируются согласно предыдущему бюджету.

Статья 152

(Центральный банк)

В Словении действует Центральный банк. Центральный банк самостоятельно осуществляет свою деятельность и несет ответственность непосредственно перед Государственным собранием. Центральный банк учреждается законом. Управляющий Центральным банком назначается Государственным собранием.

Особые правила

Статья 80

(состав и выборы)

Избирательная система регулируется законом, который принимается Государственным собранием большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов.

Статья 94

(регламент Государственного собрания)

Государственное собрание работает по регламенту, который принимается большинством не менее двух третей голосов от числа присутствующих депутатов.

Статья 98

(выборы)

Выборы в Государственный совет регулируются законом, который принимается Государственным собранием большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов. Члены Государственного совета избираются сроком на пять лет.

Статья 116

(недоверие правительству)

Государственное собрание может выразить недоверие правительству, избрав по предложению не менее чем десяти депутатов большинством голосов от общего числа депутатов нового председателя правительства. При этом действующий председатель правительства смещается, но вместе со своими министрами продолжает исполнять текущие обязанности до принесения присяги новым правительством.

С момента выдвижения предложения о выборах нового председателя правительства до выборов должно пройти не менее сорока восьми часов, за исключением случаев, когда иное решение принято Государственным собранием большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов или когда государство находится в состоянии войны или чрезвычайного положения.

Статья 168

(предложение о начале процедуры)

Предложение о начале процедуры изменения Конституции могут вносить двадцать депутатов Государственного собрания, правительство или не менее тридцати тысяч избирателей. Решение по предложению принимает Государственное собрание большинством не менее двух третей голосов присутствующих депутатов.

Статья 169

(акт о принятии Конституции)

Государственное собрание принимает акт об изменении Конституции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов.

Референдум

Статья 90

(законодательный референдум)

Государственное собрание может объявить референдум по вопросам, которые входят в сферу законодательного регулирования. Государственное собрание связано результатами референдума. Государственное собрание может объявить референдум, предусмотренный предыдущим абзацем, по собственной инициативе, а также

обязано объявить его по требованию не менее трети депутатов Государственного совета или сорока тысяч избирателей. Правом участвовать в референдуме обладают все граждане, имеющие избирательное право. Предложение, вынесенное на референдум, считается принятым, если за него проголосовало большинство избирателей, принявших участие в референдуме. Проведение референдума регулируется законом, который принимается Государственным собранием большинством не менее двух третей голосов от числа присутствующих депутатов.

Статья 170

(утверждение изменения Конституции на референдуме)

Государственное собрание по требованию не менее чем тридцати депутатов обязано вынести вопрос о предлагаемом изменении Конституции на референдум. Изменение Конституции считается принятым на референдуме, если за него проголосовало большинство избирателей, принявших участие в референдуме, при условии, что в голосовании участвовало большинство избирателей.

Предпринимательство

Права и обязанности предпринимателей

Статья 74

(предпринимательство)

Экономическая инициатива свободна. Закон устанавливает условия учреждения экономических организаций. Хозяйственная деятельность не должна осуществляться в ущерб публичным интересам. Запрещается недобросовестная конкуренция и действия, которые в нарушение закона ограничивают конкуренцию.

Права и обязанности работников и профсоюзов

Статья 75

(совместное принятие решений)

Работники принимают участие в управлении хозяйствующими субъектами в порядке и на условиях, установленных законом.

Статья 76

(свобода профсоюзов)

Учреждение и деятельность профсоюзов, а также вступление в них свободны.

Статья 77

(право на забастовку)

Работники имеют право на забастовку. Право на забастовку с учетом вида и характера деятельности может быть ограничено, если это необходимо в публичных интересах.

Собственность

Гарантии

Статья 15

(осуществление и ограничение прав)

Права человека и основные свободы осуществляются непосредственно на основании Конституции.

Законом может быть установлен порядок осуществления прав человека и основных свобод в случаях, предусмотренных Конституцией, если это необходимо в связи с характером отдельного права или свободы.

Права человека и основные свободы ограничены только правами других лиц и в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией.

Гарантируется судебная защита прав человека и основных свобод, а также право на устранение последствий их нарушения.

Никакие права человека или основные свободы, предусмотренные правовыми актами, действующими в Словении, не могут быть ограничены на том основании, что настоящей Конституцией они не признаются или признаются не в полной мере.

Статья 30

(право на реабилитацию и возмещение ущерба)

Каждый, кто был незаконно осужден или лишен свободы, имеет право на реабилитацию, на возмещение ущерба и осуществление других прав, предусмотренных законом.

Статья 33

(право частной собственности и право наследования)

Право частной собственности и право наследования гарантируются законом.

Статья 60

(права, возникающие в связи с творческой деятельностью)

Гарантируется защита авторских и иных прав, возникающих в связи с художественной, научной, исследовательской и изобретательской деятельностью.

Статья 67

(собственность)

Закон устанавливает порядок приобретения и использования собственности таким образом, чтобы обеспечивалась реализация ее хозяйственной, социальной и экологической функций. Закон устанавливает порядок и условия наследования.

Статья 68

(имущественные права иностранцев)

Иностранцы могут приобретать право собственности на недвижимость на условиях, установленных законом. Иностранцы не могут приобретать право собственности на землю иначе как в порядке наследования при условии взаимности.

Национализация

Статья 69

(лишение права собственности)

Недвижимость может быть отчуждена в пользу государства или право собственности на нее может быть ограничено с предоставлением натуральной компенсации или денежного возмещения на условиях, установленных законом.

Государственная собственность

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

**О введении в действие Основной конституционной хартии
самостоятельности и независимости Республики Словении**

Статья 9

Республика Словения принимает на себя управление всем движимым и недвижимым имуществом, которое на территории Республики Словении до вступления в силу настоящего Закона находилось в управлении союзных органов, командования, соединений и учреждений Югославской народной армии.

Передача имущества Югославской народной армии осуществляется постепенно и должна быть завершена до конца 1993 года в соответствии с указами Президиума Республики Словении о переименовании подразделений Югославской народной армии в подразделения Территориальной обороны Республики Словении.

Республиканский орган управления, к компетенции которого относится оборона, в соответствии с законом или соглашением должен обеспечить, чтобы в соответствии с решениями Президиума Республики Словении имущество, упомянутое в предыдущем абзаце, которое до вступления в силу настоящего Закона находилось в управлении командования, соединений и учреждений Югославской народной армии, было передано в управление командования, соединений и учреждений Территориальной обороны Республики Словении.

Статья 10

Исполнительное вече Скупщины Республики Словении в течение трех месяцев вносит в Скупщину Республики Словении предложения об условиях переговоров о предоставлении Республике Словении соответствующей части недвижимого и движимого имущества СФРЮ, которое находится на территории СФРЮ и в третьих странах с учетом вклада Республики Словении в имущество СФРЮ.

Статья 11

Республика Словения на основании договора о правовом наследии СФРЮ принимает на себя ту часть государственного долга СФРЮ, которая относится к Республике Словении, и ту часть гарантированных долговых обязательств, получателями которых являются юридические лица с местом пребывания в Республике Словении.

Республика Словения примет на себя соответствующую часть государственного долга СФРЮ и в том случае, когда невозможно установить непосредственного пользователя средств.

Исполнительное вече Скупщины Республики Словении уполномочено вести переговоры о принятии части государственного долга СФРЮ, предусмотренного абзацами первым и вторым настоящей статьи.

Общественная собственность

Статья 70

(публичное достояние и природные богатства)

Закон допускает получение особого права на использование публичного достояния на условиях, установленных законом.

Закон устанавливает условия использования природных богатств. Законом могут быть установлены условия, на которых природные богатства могут использоваться иностранцами.

Свобода контракта

Статья 49

(свобода труда)

Гарантируется свобода труда. Каждый свободно выбирает работу. Каждый на равных условиях имеет доступ к любому рабочему месту. Запрещается принудительный труд.

Статья 67

(собственность)

Закон устанавливает порядок приобретения и использования собственности таким образом, чтобы обеспечивалась реализация ее хозяйственной, социальной и экологической функций. Закон устанавливает порядок и условия наследования.

Статья 68

(имущественные права иностранцев)

Иностранцы могут приобретать право собственности на недвижимость на условиях, установленных законом. Иностранцы не могут приобретать право собственности на землю иначе как в порядке наследования при условии взаимности.

Земля

Статья 71

(защита земель)

В целях целесообразного использования земель закон устанавливает особые условия их эксплуатации. Закон устанавливает особую защиту сельскохозяйственных угодий. Государство заботится об экономическом, культурном и социальном развитии населения нагорных и горных районов.

Социальность

Гарантии социального обеспечения

Статья 50

(право на социальную защиту)

Граждане имеют право на социальную защиту на условиях, установленных законом. Государство организует обязательное медицинское, пенсионное, в случае инвалидности и иное социальное страхование и заботится о его осуществлении.

Ветеранам войны и жертвам военного насилия в соответствии с законом гарантируется особая защита.

Статья 51

(право на охрану здоровья)

Каждый имеет право на охрану здоровья на условиях, установленных законом. Законом определяются права на пользование системой здравоохранения, финансируемой за счет общественных средств. Никто не может быть принужден к лечению, за исключением случаев, установленных законом

Статья 52

(права инвалидов)

Инвалидам в соответствии с законом гарантируется социальное обеспечение и адаптация к труду. Дети с нарушениями физического или умственного развития, а также другие лица с тяжелыми нарушениями здоровья, имеют право на образование и адаптацию к активной жизни в обществе. Образование и адаптация, предусмотренные предыдущим абзацем, финансируются за счет общественных средств.

Статья 56

(права детей)

Дети пользуются особой защитой и заботой. Дети осуществляют права человека и основные свободы в соответствии со своим возрастом и уровнем зрелости.

Детям гарантируется особая защита от экономической, социальной, физической, психической или иной эксплуатации и злоупотреблений. Указанная защита регулируется законом.

Дети и несовершеннолетние, лишенные родительской заботы, не имеющие родителей или соответствующей семейной заботы, пользуются особой заботой государства. Положение таких детей регулируется законом.

Статья 57

(образование и обучение)

Образование свободно.

Начальное образование обязательно и финансируется за счет общественных средств.

Государство обеспечивает возможности для получения гражданами соответствующего образования.

Статья 78

(достойные условия жизни)

Государство предоставляет гражданам возможности для обеспечения достойных условий жизни.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ЗАКОН

О введении в действие Основной конституционной хартии самостоятельности и независимости Республики Словении

Статья 18

Республика Словения гарантирует защиту прав ветеранов, инвалидов войны, членов семей погибших и военных пенсионеров, имеющих постоянное место жительства в Республике Словении, а также ветеранов, инвалидов войны и членов семей погибших в народно-освободительной войне Югославии в провинции Фурлания-Юлийская Крайна в Итальянской Республике и провинции Каринтия в Австрийской Республике в объеме и на условиях, предусмотренных нормативными актами, действовавшими в СФРЮ до вступления в силу настоящего Закона.

Статья 19

Гарантию в отношении сбережений в динарах и средств на текущих счетах граждан, размещенных в банках на территории Республики Словении до вступления в силу настоящего Закона, гарантированных Национальным банком Югославии, принимает на себя Банк Словении по состоянию на день вступления в силу настоящего Закона.

Гарантию в отношении вкладов и средств в динарах на текущих счетах лиц, постоянно проживающих на территории Республики Словении, находящихся на Почтовом депозите, ранее гарантированных Национальным банком Югославии, принимает на себя Банк Словении по состоянию на день вступления в силу настоящего Закона.

Гарантию в отношении средств на валютных счетах и валютных сберегательных книжках, находящихся в банках на территории Республики Словении, ранее гарантированных СФРЮ, принимает на себя Республика Словения по состоянию на день вступления в силу настоящего Закона.

Приложение 3. Экономическая проблематика в Конституции Польши

Ограничение популизма и лоббизма

Ограничения на бюджетную и денежную политику

Ст. 89. Ратификация Польской Республикой международного договора и его денонсация требует предварительного согласия, выраженного в законе, если договор касается:

4) значительного обременения государства в финансовом отношении.

Ст. 118.3. Инициаторы, внося в Сейм проект закона, представляют данные о финансовых последствиях его исполнения.

Ст.219.4. Если бюджетный закон или закон о временном бюджете не вступили в силу в день начала бюджетного года, Совет Министров ведет финансовое хозяйство на основании представленного проекта закона.

Ст.220. 1. Увеличение расходов или ограничение доходов, запланированных Советом Министров, не может приводить к установлению Сеймом большего бюджетного дефицита, чем предусмотренный в проекте бюджетного закона.

2. Бюджетный закон не может предусматривать покрытие бюджетного дефицита путем принятия обязательств в центральном банке государства

Ст.221. Законодательная инициатива в отношении бюджетного закона, закона о временном бюджете, изменения бюджетного закона, закона о получении государством средств в счет публичного долга, а также закона о предоставлении государством финансовых гарантий принадлежит исключительно Совету Министров.

Ст.227. 1. Центральным банком государства является Польский Национальный Банк. Ему принадлежит исключительное право эмиссии денег, а также установления и осуществления денежной политики. Польский Национальный Банк несет ответственность за стоимость польской валюты.

6. Совет Денежной политики ежегодно устанавливает основные положения денежной политики и представляет их для сведения Сейму одновременно с представлением Советом Министров проекта бюджетного закона. Совет Денежной политики в течение 5 месяцев после окончания бюджетного года представляет Сейму отчет о выполнении основных положений денежной политики.

Особые правила

Ст.90. 1. Польская Республика может на основании международного договора передать международной организации или международному органу полномочия органов государственной власти по некоторым делам.

2. Закон, выражающий согласие на ратификацию международного договора, о котором говорится в ч.1, принимается Сеймом большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, а также Сенатом большинством 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

Ст.122.

Ст.158. 1. Сейм выражает Совету Министров недоверие большинством законного числа депутатов по предложению, внесенному не менее чем **46 депутатами**, с указанием кандидата на должность Председателя Совета Министров. Если постановление принято Сеймом, Президент Республики принимает отставку Совета Министров и назначает избранного Сеймом нового Председателя Совета Министров и по его предложению - остальных членов Совета Министров, а также принимает их присягу.

2. Предложение о принятии постановления, о котором говорится в ч.1, может быть поставлено на голосование не ранее чем по истечении 7 дней после его внесения. Повторное предложение может быть внесено не ранее чем по истечении 3 месяцев после внесения предыдущего предложения. Повторное предложение может быть внесено до истечения 3 месяцев, если с ним выступят не менее 115 депутатов.

Ст.235. 1. Проект закона об изменении Конституции могут внести не менее 1/5 законного числа депутатов, Сенат или Президент Республики.

2. Изменение Конституции производится посредством закона, принятого в одинаковой редакции Сеймом и затем в срок не более 60 дней Сенатом.

3. Первое чтение проекта закона об изменении Конституции может состояться не ранее тридцатого дня после внесения в Сейм проекта закона.

4. Закон об изменении Конституции Сейм принимает большинством не менее 2/3 голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов, а также Сенат - абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

Референдум

Ст.125. 1. По вопросам, имеющим особое значение для государства, может быть проведен общепольский референдум.

2. Общепольский референдум вправе назначить Сейм абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа депутатов или Президент Республики с согласия Сената, выраженного абсолютным большинством голосов в присутствии не менее половины законного числа сенаторов.

Предпринимательство

Права и обязанности предпринимателей

Ст.76. Публичные власти защищают потребителей, пользователей и нанимателей от действий, угрожающих их здоровью, частной жизни и безопасности, а также от нечестных приемов, применяемых на рынке. Объем этой охраны определяет закон.

Права и обязанности работников и профсоюзов

Ст.17. Законом можно создавать профессиональные самоуправления, представляющие лиц, работающих по профессиям, требующим публичного доверия, и заботящиеся о надлежащем выполнении этой работы в пределах публичных интересов и для их охраны.

2. Законом можно создавать также иные виды самоуправления. Эти самоуправления не могут нарушать свободу профессиональной деятельности или ограничивать свободу хозяйственной деятельности.

Ст.59. 1. Обеспечивается свобода объединения в профессиональные союзы, социально-профессиональные организации земледельцев, а также в организации работодателей.

2. Профессиональные союзы, а также работодатели и их организации имеют право на переговоры, в частности, с целью разрешения коллективных споров, а также на заключение коллективных трудовых договоров и других соглашений.

3. Профессиональным союзам принадлежит право на организацию забастовок работников и другие формы протеста в пределах, определенных в законе. По соображениям публичного блага закон может ограничить проведение забастовки или запретить ее в отношении определенных категорий работников или в определенных сферах.

4. Объем свободы объединения в профессиональные союзы и организации работодателей, а также свободы объединения в другие союзы может подлежать только таким законным ограничениям, которые являются допустимыми в соответствии с международными договорами, обязывающими Польшую Республику. Ст.233. 2. Недопустимо ограничение свобод и прав человека и гражданина исключительно на основании расы, пола, языка, вероисповедания или его отсутствия, социального происхождения, рождения, а также имущества.

Ограничения на профессию и членство в профсоюзах

Ст.103. 1. Мандат депутата нельзя совмещать с функцией Председателя Польского Национального Банка, Председателя Верховной Палаты Контроля, Защитника Гражданских Прав, Защитника Прав Ребенка и их заместителей, члена Совета Денежной политики, члена Всепольского Совета радиовещания и телевидения, посла, а также с работой в Канцелярии Сейма, Канцелярии Сената, Канцелярии Президента Республики или с работой в правительственной администрации. Данный запрет не касается членов Совета Министров и государственных секретарей в правительственной администрации.

2. Судья, прокурор, чиновник гражданской службы, военнослужащий, находящийся на действительной военной службе, должностное лицо полиции, а также должностное лицо служб охраны государства не могут осуществлять депутатский мандат.

3. Иные случаи запрещения совмещения депутатского мандата с публичными функциями, а также запрещения его осуществления может определить закон.

Ст.178. 3. Судья не может принадлежать к **политической партии, профессиональному союзу, вести публичную деятельность**, несовместимую с принципами независимости судов и независимости судей.

Ст.195. Судьи Конституционного Трибунала в период нахождения в должности не могут принадлежать к политической партии, профессиональному союзу, а также вести публичную деятельность, несовместимую с принципами независимости судов и независимости судей.

Ст.205. 2. Председатель Верховной Палаты Контроля не может занимать другую должность, за исключением должности профессора высшей школы, и иметь иные профессиональные занятия.

3. Председатель Верховной Палаты Контроля не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу или вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его должности.

Ст.209. 2. Защитник Гражданских Прав не может занимать другую должность, за исключением должности профессора высшей школы, и иметь иные профессиональные занятия.

3. Защитник Гражданских Прав не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу или вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его должности.

Ст.214. 2. Член Всепольского Совета радиовещания и телевидения не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу или вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством выполняемой функции.

Ст.227. 1. Председатель Польского Национального Банка не может принадлежать к политической партии, профессиональному союзу или вести публичную деятельность, несовместимую с достоинством его функции.

Собственность

Гарантии прав собственности

Ст.20. Социальное рыночное хозяйство, опирающееся на свободу хозяйственной деятельности, частную собственность, а также на солидарность, диалог и сотрудничество социальных партнеров, является основой экономического строя Польской Республики.

Ст.21. Польская Республика охраняет собственность и право наследования.

Ст.64. 1. Каждый может иметь право собственности, другие имущественные права, а также право наследования.

2. Собственность, другие имущественные права, а также право наследования пользуются равной для всех правовой защитой.

3. Право собственности может быть ограничено только на основании закона и только в тех пределах, в которых он не противоречит сущности права собственности.

Ст.41 . Каждый противоправно лишенный свободы имеет право на возмещение ущерба.

Ст.75. 2. Охрану прав нанимателей жилья определяет закон.

Ст.77. 1. Каждый имеет право на возмещение вреда, который был ему причинен неправомерным действием органа публичной власти.

2. Закон не может никому препятствовать в судебной защите нарушенных свобод или прав.

Ст.233.¹³

3. Закон, определяющий объем ограничений свобод и прав человека и гражданина при положении стихийного бедствия, может ограничивать свободы и права, определенные в ст.22 (свобода хозяйственной деятельности), ст.41, ч.1, 3 и 5 (личная свобода), ст.50 (неприкосновенность жилища), ст.52, ч.1 (свобода передвижения и пребывания на территории Польской Республики), ст.59, ч.3 (право на забастовку), ст.64 (право собственности), ст.65, ч.1 (свобода печати), ст.66, ч.1 (право на безопасные и гигиеничные условия труда), а также ст.66, ч.2 (право на отдых).

Национализация

Ст.21. 2. Экспроприация допустима только в том случае, если она осуществляется в публичных целях и за справедливое возмещение.

Ст.46. Лишение вещи может иметь место только в случаях, определенных в законе, и только на основании правомочного решения суда.

Свобода контракта

Ст.22. Ограничение свободы хозяйственной деятельности допустимо только на основании закона и только исходя из важного публичного интереса.

Ст.107. 1. В объеме, определенном законом, депутат не может вести хозяйственную деятельность с извлечением выгоды из имущества Государственного Казначейства или территориального самоуправления, а также приобретать это имущество.

2. За нарушение запретов, о которых говорится в ч.1, постановлением Сейма, принятым по предложению Маршала Сейма, депутат может быть привлечен к ответственности перед Государственным Трибуналом, который принимает решение по вопросу о лишении мандата.

¹³ CM Социальность, предпринимательство

Социальность

Гарантии социального обеспечения

Ст.6. 1. Польская Республика создает условия для всеобщего и равного доступа к благам культуры, являющейся источником идентичности польского народа, его сохранения и развития.

2. Польская Республика оказывает помощь полякам, проживающим за границей, в сохранении их связей с народным культурным наследием.

Ст.19. Польская Республика окружает специальной заботой ветеранов борьбы за независимость, особенно инвалидов войн.

Ст.24. Труд находится под охраной Польской Республики. Государство осуществляет надзор за условиями труда.

Ст.33. 1. Женщина и мужчина в Польской Республике имеют равные права в семейной, политической, социальной и экономической жизни.

2. Женщина и мужчина имеют, в частности, равное право на образование, на трудоустройство и повышение, на одинаковое вознаграждение за равноценный труд, на социальное обеспечение, а также на занятие должностей, на выполнение функций, равно как на получение отличий и публичных почетных званий.

Ст.65. Каждому обеспечивается свобода выбора профессии и профессиональной деятельности, а также выбора места работы. Исключения определяет закон.

2. Трудовая обязанность может быть возложена только посредством закона.

3. Постоянная трудовая занятость детей в возрасте до 16 лет запрещена. Формы и характер допустимой занятости определяет закон.

4. Минимальный размер вознаграждения за работу или способ установления этого размера определяет закон.

5. Публичные власти проводят политику, направленную на полную производительную занятость посредством осуществления программ борьбы с безработицей, включая организацию и поддержку профессионального консультирования и обучения, а также публичных работ или интервенционного труда.

Ст.66. 1. Каждый имеет право на безопасные и гигиеничные условия труда. Способ осуществления этого права, а также обязанности работодателя определяет закон.

2. Работник имеет право на определенные в законе дни, свободные от работы, и на ежегодные оплачиваемые отпуска; максимальные нормы рабочего времени определяет закон.

Ст.67. 1. Гражданин имеет право на социальное обеспечение в случае нетрудоспособности вследствие болезни или инвалидности, а также по достижении пенсионного возраста. Объем и формы социального обеспечения определяет закон.

2. Гражданин, остающийся без работы не по собственному желанию и не имеющий других средств существования, имеет право на социальное обеспечение, объем и формы которого определяет закон.

Ст.68. 1. Каждый имеет право на охрану здоровья.

2. Гражданам независимо от их материального положения публичные власти обеспечивают равный доступ к медицинской помощи, финансируемой за счет публичных средств. Условия и объем предоставления медицинской помощи определяет закон.

3. Публичные власти обязаны обеспечивать особую охрану здоровья детям, беременным женщинам, лицам с физическими и психическими недостатками и лицам пожилого возраста.

4. Публичные власти обязаны бороться с эпидемическими болезнями и предотвращать отрицательно влияющие на здоровье последствия деградации окружающей среды.

5. Публичные власти поддерживают развитие физической культуры, особенно среди детей и молодежи.

Ст.69. Лицам, имеющим физические и психические недостатки, публичные власти оказывают в соответствии с законом помощь в обеспечении существования, в подготовке к труду и трудоустройстве, а также в социальном общении.

Ст.70. 1. Каждый имеет право на учебу. Учеба до 18-летнего возраста является обязательной. Способ выполнения школьной обязанности определяет закон.

2. Учеба в публичных школах является бесплатной. Закон может допустить платное предоставление некоторых образовательных услуг публичными высшими школами.

3. Родители имеют свободу выбора для своих детей иных школ, кроме публичных.

Граждане и учреждения имеют права основывать школы основные и высшие, а также воспитательные заведения. Условия создания и деятельности непубличных школ, а также участия публичных властей в их финансировании, равно как и принципы

педагогического надзора за школами и воспитательными заведениями определяет закон.

4. Публичные власти обеспечивают гражданам всеобщий и равный доступ к образованию. С этой целью они создают и поддерживают системы индивидуальной финансовой и организационной помощи ученикам и студентам. Условия предоставления помощи определяет закон.

Ст.71. 1. Государство в своей социальной и хозяйственной политике принимает во внимание благо семьи. Семьи, находящиеся в трудном материальном и социальном положении, особенно.

2. Мать как до, так и после рождения ребенка имеет право на особую помощь публичных властей, объем которой определяет закон.

Ст.72. 2. Ребенок, лишенный родительской заботы, имеет право на заботу и помощь публичных властей.

Ст.74. 1. Публичные власти проводят политику, обеспечивающую экологическую безопасность современному и будущим поколениям.

Ст.75. 1. Публичные власти проводят политику, благоприятствующую удовлетворению жилищных нужд граждан, в частности, противодействуют бездомности, поддерживают развитие социального строительства, а также поощряют действия граждан, направленные на приобретение собственного жилища.

Средства защиты свобод и прав

Ст.81. Права, определенные в ст.65, ч.4 и 5, ст.66, ст.69, ст.71 и ст.74-76, можно защищать в пределах, определенных в законе.

Разное

Ст.13. Запрещено существование политических партий и иных организаций, которые в своих программах обращаются к тоталитарным методам и приемам деятельности нацизма, фашизма и коммунизма, а также тех, программа или деятельность которых требует или допускает расовую и национальную ненависть, применение насилия с целью захвата власти или влияния на политику государства либо предусматривает сохранение в тайне структур или членства.

Ст.104. Депутаты являются представителями Народа. Наказы избирателей их не связывают.

Приложение 4. Экономическая проблематика в Чешской Конституции

Ограничение популизма и лоббизма

Ограничения на бюджетную и денежную политику

Ст.42

(1) Проект закона о государственном бюджете, а также проект закона об исполнении государственного бюджета вносится правительством.

(2) Указанные законопроекты обсуждаются на открытом заседании, и постановление по ним принимается только Палатой депутатов.

Ст.98

(1) Чешский национальный банк является центральным банком государства. Главной целью его деятельности является обеспечение стабильности валюты; вмешательство в его деятельность допускается только на основании закона.

(2) Положение, полномочия Чешского национального банка и другие подробности устанавливаются законом.

Особые правила

Ст.9

Дополнение и изменение Конституции может осуществляться только конституционными законами.

Ст.33

(1) В случае роспуска Палаты депутатов Сенату предоставляется право принимать акты, имеющие силу закона, по вопросам, требующим законодательного регулирования, которые не терпят отлагательства.

(2) Сенат не вправе принимать законодательные акты по конституционным вопросам, по вопросам государственного бюджета, исполнения государственного бюджета, избирательного права и международных договоров, предусмотренных ст.10.

Ст.39

(4) Для принятия конституционного закона и решения об одобрении международного договора, предусмотренного ст.10, необходимо согласие трех пятых депутатов и трех пятых присутствующих сенаторов.

Ст.50

(1) Президент республики имеет право вернуть принятый закон, за исключением конституционного закона, со своими замечаниями в течение пятнадцати дней с момента его поступления.

(2) По возвращенному закону Палата депутатов проводит новое голосование. Внесение поправок не допускается. Если за возвращенный закон повторно проголосовало более половины от общего числа депутатов, закон обнародуется. В противном случае закон считается не принятым.

Ст.75

Президент республики отзывает правительство, которое не подало в отставку, хотя было обязано это сделать.

Предпринимательство

Права и обязанности предпринимателей

Хартия основных прав и свобод

Ст.26

(1) Каждый имеет право на свободный выбор профессии и подготовку к ней, а также право заниматься предпринимательской и иной хозяйственной деятельностью.

Права и обязанности работников и профсоюзов

Хартия основных прав и свобод

Ст.26

(1) Каждый имеет право на свободный выбор профессии и подготовку к ней, а также право заниматься предпринимательской и иной хозяйственной деятельностью.

(2) Законом могут быть установлены условия и ограничения осуществления определенных профессий или видов деятельности.

(3) Каждый имеет право трудом добывать средства для обеспечения своих жизненных потребностей. Гражданам, которые не по своей вине не могут осуществлять это право, государство в соразмерном объеме предоставляет материальное обеспечение; условия устанавливаются законом.

(4) Законом для иностранцев может быть установлено иное регулирование.

Ст.27

(1) Каждый имеет право свободно объединяться с другими лицами для защиты своих экономических и социальных интересов.

(2) Профсоюзные организации создаются независимо от государства. Недопустимо ограничивать количество профсоюзных организаций, а также создавать некоторым из них более благоприятные условия на предприятии или в отрасли.

(3) Деятельность профсоюзных организаций и образование и деятельность иных объединений для защиты экономических и социальных интересов могут быть ограничены законом, если такие меры необходимы в демократическом обществе для охраны безопасности государства, общественного порядка или прав и свобод других лиц.

(4) Право на забастовку гарантируется на условиях, установленных законом; это право не распространяется на судей, прокуроров, служащих вооруженных сил и вооруженных формирований безопасности.

Ст.28

Каждый работающий имеет право на справедливое вознаграждение за труд и на удовлетворительные условия труда. Подробности устанавливаются законом.

Ст.41

(1) Осуществление прав, предусмотренных в ст.26, ст.27 абзац 4, ст.28-31, ст.32 абзацы 1 и 3, ст.33 и 35 Хартии, допускается только в пределах, установленных законами, принятыми для реализации данных положений.

Ст.44

Законом могут быть установлены ограничения: для судей и прокуроров - права заниматься предпринимательской и иной экономической деятельностью и права, предусмотренного в ст.20 абзац 2; для служащих органов государственной администрации и территориального самоуправления, занимающих должности, определенные законом, - кроме того, и права, предусмотренного в ст.27 абзац 4¹⁴; для служащих формирований безопасности и военнослужащих вооруженных сил - кроме того, и прав, предусмотренных в ст.18, 19 и 27 абзацы 1-3¹⁵, если их осуществление

¹⁴ (4) Право на забастовку гарантируется на условиях, установленных законом; это право не распространяется на судей, прокуроров, служащих вооруженных сил и вооруженных формирований безопасности.

¹⁵ Т.е права петиций, собраний и объединений.

связано с несением службы. Для лиц, профессии которых непосредственно связаны с охраной жизни и здоровья, законом могут быть установлены ограничения права на забастовку.

Собственность

Гарантии прав собственности

Хартия основных прав и свобод

Ст.11

Каждый имеет право быть собственником. Право собственности всех собственников имеет одинаковое законное содержание и защиту. Наследование гарантируется.

(3) Собственность обязывает. Запрещается злоупотребление собственностью и ее использование вопреки всеобщим интересам, охраняемым законом, или наносящее ущерб правам других лиц. Осуществление права собственности не должно причинять вред здоровью людей, природе и окружающей среде сверх норм, установленных законом.

Ст.36

Каждый может в установленном порядке отстаивать свое право в независимом и беспристрастном суде, а в случаях, установленных законом, - в ином органе.

(3) Каждый имеет право на возмещение ущерба, причиненного незаконным решением суда, иного государственного органа или органа публичной администрации либо неправильной официальной процедурой.

(4) Условия и подробности устанавливаются законом.

Национализация

Хартия основных прав и свобод

Ст.11

(4) Лишение собственности или принудительное ограничение права собственности допускается в публичных интересах, на основании закона и за возмещение.

Государственная собственность

Хартия основных прав и свобод

Ст.11

(2) Законом устанавливается, какое имущество, необходимое для обеспечения потребностей общества, развития национальной экономики и публичного интереса,

может находиться только в собственности Государства, общины, либо определенных юридических лиц; законом также может быть установлено, что определенное имущество может находиться только в собственности граждан или юридических лиц, имеющих место жительства или нахождения в *Чешской Республике*.

Общественная собственность

Хартия основных прав и свобод

Ст.34

(2) Право доступа к культурному богатству гарантируется на условиях, установленных законом.

Свобода контракта

Хартия основных прав и свобод

Ст.4

(1) Обязанности могут возлагаться только на основании закона, в его пределах и при условии соблюдения основных прав и свобод.

(2) Пределы основных прав и свобод могут быть установлены только законами при соблюдении условий, установленных Хартией основных прав и свобод .

(3) Законные ограничения основных прав и свобод должны действовать одинаково для всех случаев, которые отвечают установленным условиям.

(4) При применении норм о пределах осуществления основных прав и свобод должны учитываться их сущность и смысл. Указанные ограничения могут осуществляться только в тех целях, для которых они установлены.

Ст.26

(1) Каждый имеет право на свободный выбор профессии и подготовку к ней, а также право заниматься предпринимательской и иной хозяйственной деятельностью.

(2) Законом могут быть установлены условия и ограничения осуществления определенных профессий или видов деятельности.

Социальность.

Гарантии социального обеспечения

Хартия основных прав и свобод

Ст.25

(1) Гражданам, образующим национальные или этнические меньшинства, гарантируется всестороннее развитие, в частности, право совместно с другими представителями меньшинства, развивать собственную культуру, распространять и получать информацию на родном языке и объединяться в национальные объединения. Подробности устанавливаются законом.

(2) Гражданам, принадлежащим к национальным или этническим меньшинствам, при условиях, установленных законом, гарантируется также:

- а) право на образование на своем языке,
- б) право пользоваться своим языком в официальных отношениях,
- с) право участвовать в решении вопросов, касающихся национальных и этнических меньшинств.

Ст.26

(3) Каждый имеет право трудом добывать средства для обеспечения своих жизненных потребностей. Гражданам, которые не по своей вине не могут осуществлять это право, государство в соразмерном объеме предоставляет материальное обеспечение; условия устанавливаются законом.

Ст.29

(1) Женщины, молодежь и лица с нарушениями здоровья имеют право на повышенную охрану здоровья в процессе труда и особые условия труда.

(2) Молодежь и лица с нарушениями здоровья имеют право на особую защиту в трудовых отношениях и на помощь в овладении профессией.

(3) Подробности устанавливаются законом.

Ст.30

(1) Граждане имеют право на соразмерное материальное обеспечение в старости, при нетрудоспособности, а также в случае потери кормильца.

(2) Каждый, кто материально нуждается, имеет право на помощь, необходимую для обеспечения основных условий существования.

(3) Подробности устанавливаются законом.

Ст.31

Каждый имеет право на охрану здоровья. На основе общественного страхования граждане имеют право на бесплатное медицинское обслуживание и на медицинское пособие на условиях, установленных законом.

Ст.32

- (1) Материнство, отцовство и семья находятся под охраной закона. Гарантируется особая защита детей и молодежи.
- (2) Женщине в период беременности гарантируется особая забота, защита в трудовых отношениях и соответствующие условия труда.
- (3) Дети, рожденные в браке, и внебрачные дети имеют равные права.
- (4) Забота о детях и их воспитание являются правом родителей; дети имеют право на родительское воспитание и заботу. Права родителей могут быть ограничены, а малолетние дети могут быть разлучены с родителями против воли последних только по решению суда и на основании закона.
- (5) Родители, которые заботятся о детях, имеют право на помощь государства.
- (6) Подробности устанавливаются законом.

Ст.33

- (1) Каждый имеет право на образование. Посещение школы обязательно в течение времени, установленного законом.
- (2) Граждане имеют право на бесплатное образование в основных и средних школах, а с учетом способностей гражданина и возможностей общества - и в высших учебных заведениях.
- (3) Создание негосударственных школ и обучение в них допускается только на условиях, установленных законом; обучение в негосударственных школах может осуществляться за плату.
- (4) Закон устанавливает условия, при которых граждане в период учебы имеют право на помощь государства.

Ст.40

- (3). В установленных законом случаях обвиняемый имеет право на бесплатную помощь защитника.

Ст.41

- (1) Осуществление прав, предусмотренных в ст.26, ст.27 абзац 4, ст.28-31, ст.32 абзацы 1 и 3, ст.33 и 35 Хартии, допускается только в пределах, установленных законами, принятыми для реализации данных положений.