

---

# ЕВРАЗИЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВО: ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 351:338.24

ББК 67.401.11+65.050

DOI 10.22394/1682-2358-2019-4-4-11

**E.G. Lipatov**, *Doctor of Sciences (Law), Head of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## FOREIGN EXPERIENCE IN PROVIDING ECONOMIC DEVELOPMENT WITH CONSTITUTIONAL AND LEGAL MEANS OF ORGANIZING POWER

The main directions of the influence of federal institutions on economic development of states are examined. The experience of several federations is analyzed through case-study of Germany, USA, and Argentina. It is concluded that in states with a federal structure, means of delimiting competences between the federal center and the subjects of the Federation are key institutions of state influence on economic development.

*Key words and word-combinations:* federal structure, economic development, upper chamber of representative body, subjects of reference.

**Э.Г. Липатов**, *доктор юридических наук, заведующий кафедрой административно-уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: eduard.lipatov2010@yandex.ru)*

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ\*

*Аннотация.* Рассматриваются основные направления влияния институтов федеративного устройства на экономическое развитие государств. Анализируется опыт нескольких федераций: Германии, США, Аргентины. Делается вывод о том, что в государствах с федеративным устройством средства разграничения компетенций между федеральным центром и субъектами федерации являются ключевыми институтами государственного воздействия на экономическое развитие.

*Ключевые слова и словосочетания:* федеративное устройство, экономическое развитие, верхняя палата представительного органа, предметы ведения.

---

\* Публикация подготовлена в рамках поддерживаемого РФФИ научного проекта № 19-011-00328.

С середины XIX столетия в мире начался новый экономический рост. Согласно современной концепции институциональной экономики, это следствие формирования государств открытого доступа (Великобритании, Франции, США) [1]. Так как школа новой институциональной экономики в уяснении зависимости экономического развития от сложившихся институтов находится ближе всего к сфере науки права и экономики, целесообразно использовать ее положения в качестве методологической основы данного исследования. «Во всей новой институциональной экономической мысли подчеркивается связь между политикой (особенно политической структурой) и функционированием рынка» [2, с. 433].

В указанной концепции государственно-правовое выражение формирования государств открытого доступа видится в институционализации внутриэлитных конфликтов и расширении доступности политических и экономических организаций. Члены элитных групп согласны отказаться от личных привилегий в обмен на гарантию их сохранения в форме установленных законом общих прав. Однако данный процесс идет неравномерно, и многие современные государства не могут достичь уровня общества открытого доступа. «Переход от естественного государства к порядку открытого доступа — это вторая социальная революция, наступление современности. Несмотря на то что элементы второй революции, в особенности технологии, распространились повсеместно, многие современные общества остаются естественными государствами» [1, с. 41].

На наш взгляд, одной из конституционных характеристик организации общества, которая оказывает очевидное влияние на экономическое развитие, выступает федеративное устройство, в практике которого существует определенный порядок разграничения компетенций между федеральным центром и регионами. Опыт такого воздействия пока не получил необходимого отражения в правовых исследованиях, поэтому попытаемся восполнить этот пробел.

Институционализация отношений между центром и региональными элитами, как правило, характеризуется определенным напряжением. В государствах ограниченного доступа урегулирование данного напряжения имеет последствия двух видов. Во-первых, для государственного устройства большинства государств характерно привилегированное положение определенных регионов как гарантия их отказа от насильственного выхода из страны. Центральная власть покупает лояльность региональных элит за счет предложения привилегированного доступа к материальным ресурсам всего общества. Во-вторых, усмотрительный характер распределения ресурсов различных территорий позволяет центру решать вопросы укрепления собственного военно-политического статуса. Следовательно, государственное устройство выступает не формой разграничения компетенции центра и территорий, а политической организацией распределения ресурсов общества.

На этом этапе развития общества экономическая и политическая сферы еще не разделены, и политика выступает лишь способом внеэкономического принуждения. «...Подобная теория должна отражать факт тесной взаимосвязи между экономикой и политикой в порядках ограниченного доступа. Это подрывает ключевое допущение современной общественной науки, домини-

рующая парадигма которой выделяет политических и экономических акторов в отдельные, хорошо огороженные пространства» [1, с. 444]. На этапе формирования государств открытого доступа меняется характер содержания государственного устройства, в частности федеративного. Политическая и экономическая сферы абстрагируются друг от друга и обретают определенную автономию. Федеративное устройство отражает разграничение правотворческой и правоприменительной компетенций между центром и регионами, а экономическое развитие уже не направлено на удовлетворение военно-политических или материальных амбиций субъектов власти и в значительной степени определяется рациональными требованиями максимизации общественного богатства. Политика на этом этапе прекращает быть средством удовлетворения материальных потребностей элитных групп.

Вместе с тем в XX–XXI вв. выявилось, что в государствах, выступающих эталонами открытого доступа (США и Западная Европа), стремительно развиваются элементы клептократии. Политическое влияние тех или иных субъектов федерации часто обменивается на экономически необоснованную финансовую помощь, что крайне негативно сказывается на общем экономическом развитии государства.

Анализируя зарубежный опыт влияния конституционных средств организации власти, в частности разграничения компетенций федерального центра и регионов, на экономическое развитие, можно выделить три основных направления.

Во-первых, это автономное, независимое друг от друга функционирование институтов разграничения полномочий федерального центра и регионов и процесса выбора экономической политики. Данный опыт находит свое наиболее полное отражение в практике функционирования Федеративной Республики Германии. Гарантом функционирования подлинной федерации, которая не подменяет собой внеэкономическое принуждение федерального центра, выступает Бундесрат (верхняя палата парламента Германии) с определенным порядком его формирования, статусом и полномочиями членов.

Интересен сам порядок формирования Бундесрата. «В нынешний период конституционного развития Германии количество мандатов у отдельно взятой земли зависит от величины населения конкретной земли, которая определяется периодически посредством проведения переписи населения. С точки зрения демократии данным соотношением достигается компромисс между численностью населения земель и принципом равноправия каждой земли. Исходя из этого, германский федерализм принципиальным образом отличается от других федеративных систем, так как правительства немецких земель непосредственно участвуют в принятии государственных решений на федеральном уровне» [3, с. 65].

Анализ правового статуса членов Бундесрата позволяет сделать вывод, что они имеют императивный мандат [4, с. 131]. Статья 51 Основного закона ФРГ устанавливает, что земельные правительства указывают своим представителям, как голосовать по конкретному вопросу. Правительства земель вправе отозвать назначенных ими членов Бундесрата. Кроме того, правовой статус членов Бундесрата закреплен не только в федеральных законах, но и в актах субъектов Федерации. Это обусловлено тем, что члены Бундесрата сами являются членами

земельных правительств. Х. Риссе считает, что во время голосования члены Бундесрата связаны решением правительств своих земель и не имеют свободного мандата. Однако это не традиционный императивный мандат, так как эти члены никаких распоряжений не выполняют и от имени третьих лиц не действуют. Будучи членами земельных правительств, они лично участвуют в решении вопроса о том, как их земли будут голосовать в Бундесрате [5, с. 67].

Следует отметить значительную роль Бундесрата в федеральном правотворчестве. В немецкой парламентской практике различают два вида отлагательных вето: суспензивное и абсолютное. Суспензивное вето может быть преодолено только большинством голосов Бундестага, зависящих от большинства голосов, которым Бундесрат принял негативное заключение. Абсолютное вето используется по отношению к законам, затрагивающим интересы федерации и земель. Благодаря расширительному толкованию понятия «федеральный закон» абсолютное вето может быть применено почти в 60% случаев рассмотрения законопроектов [6, с. 189]. Бундесрат обладает также полномочиями и в отношении подзаконного регулирования исполнительной власти. Статья 80 Основного закона ФРГ устанавливает, что в обязательном порядке Бундесратом должны быть одобрены правовые решения (постановления) федерального правительства или федерального министра о принципах и тарифах работы почты и системы телекоммуникаций, об основных положениях оплаты пользования федеральными железными дорогами, о строительстве и эксплуатации железных дорог и другого, если иное не оговорено федеральным законом.

Анализ правового положения Бундесрата, статуса его членов показывает, что федеральный центр крайне ограничен в возможностях произвольного изъятия и распределения ресурсов общества посредством механизма разграничения полномочий. Вместе с тем такое положение не исключает существования регионов доноров и реципиентов, но их материальный статус определяется не усмотрением «сверху», не политическими привилегиями, а четко определенными правовыми нормами. Открытый и гласный доступ всех участников федерации к принятию экономически значимых решений позволяет защитить экономическую политику страны от воздействия политической конъюнктуры и сиюминутных интересов. В значительной мере именно это обстоятельство сделало Германию лидером европейского экономического роста.

Во-вторых, использование политически влиятельными группами государств открытого доступа федеративной политики с целью получения и предоставления экономических преференций, носящее несистемный характер. История показала, что даже элиты развитых, сложившихся, устойчивых федераций не свободны от соблазна обменять свое политическое влияние на различные материальные ресурсы. Усиление роли государства в экономической политике все время увеличивает данный соблазн. Об этом свидетельствуют страницы истории такой федерации, как США.

В целом экономическую политику США всегда характеризовала не только конкуренция между субъектами рынка, но и конкуренция между субъектами федерации. «Ни один из американских штатов не занимал монопольного положения по отношению к своим гражданам — ибо он постоянно конку-

рировал с другими штатами. Как следствие, американские штаты все время конкурировали друг с другом в деле совершенствования институтов власти и тем самым привлекали лучших и наиболее талантливых граждан... Важно отметить, что всеобщее право голоса и всеобщее право на образование были раньше введены в западных штатах: тем самым они стремились привлечь рабочих с Востока» [7, с. 42]. Штаты практически не пользовались финансовой поддержкой центра и изыскивали ресурсы на свои нужды из собственных средств. «До Рузвельта государственное финансирование возникало и заканчивалось в пределах штата. Если власти штата принимали решение построить мост или дамбу, губернатор и местные власти определяли, как это будет сделано. Экономическая политика разрабатывалась в каждом штате, так как в соответствии с Конституцией федеральное правительство могло заниматься только общенациональными экономическими проблемами» [8, с. 213].

Президенту Ф.Д. Рузвельту удалось преодолеть конституционные ограничения на федеральное финансирование штатов, создав Управление регулирования сельского хозяйства, Гражданский корпус по охране окружающей среды, Федеральное управление по чрезвычайной помощи, Управление общественных сооружений. Это дало возможность президенту самостоятельно распределять значительные объемы бюджетных средств, какой не обладал никто из его предшественников. Отметим, что в дальнейшем ряд нормативных положений Нового курса был признан неконституционными.

Появление новых финансовых возможностей у федеральной исполнительной власти отразилось на выборах 1934 и 1936 гг., когда произошло резкое изменение федерального финансирования штатов, которое приобрело избирательный характер и было обусловлено поддержкой кандидатов демократов. «Балтимор сан» описывала, «...как приток федеральных средств на программы Нового курса повлиял на политические настроения в Истпорте — городе, в котором находился восточный морской порт штата Мэн. В 1932 г. губернатор Бранн проиграл в Истпорте: за него было подано 502 голоса, против — 785. После этого начались «ухаживания». Благодаря федеральным деньгам была сооружена плотина, перестроен мост, сделаны уличные дренажные канавы, появились теннисные корты и баскетбольная площадка при местной средней школе. Государство взяло под контроль консервные заводы и распродало 40 000 ящиков рыбных консервов, а затем направило 350 000 долл. на развитие местного бизнеса... Губернатор Бранн был переизбран на новый срок, причем в Истпорте соотношение голосов в его пользу составило 906 к 502. Другими словами, с 1932 по 1934 г. число сторонников Бранна выросло с 39 до 65%. Остальные избирательные округа штата Мэн последовали примеру Истпорта» [8, с. 207–208].

Кандидаты от демократов всегда подчеркивали свою близость к федеральному центру и материальные выгоды, которые смогут получить избиратели штата в случае поддержки «нужного» кандидата. Так, губернатор Бранн выстраивал свою предвыборную кампанию следующим образом: за день до выборов в «Портланд пресс геральд» появился его портрет с рекламным текстом: «Благодаря знаниям и энергии губернатора Бранна федеральное правительство выделило (штату Мэн) 108 000 000 долл., что обеспечило занятость для 44 000 человек». На случай,

если смысл этих цифр ускользнет от избирателей, Бранн подчеркивал во время предвыборных поездок и выступлений: «Политика Рузвельта предполагает, что для того чтобы лучше служить интересам своих граждан, штат должен иметь дружественные контакты с Вашингтоном» [8, с. 207]. Подобного рода беспрецедентная политика федерального финансирования штатов стала весомым фактором в победе демократов на региональных выборах в 1934 г. и повлияла на победу Рузвельта в 1936 г.

В целом экономический эффект от политики косвенного подкупа за счет федерального финансирования штатов был весьма сомнителен. Для компенсации трат федеральных средств на нужды штатов приходилось вводить новые налоги, что вело к усугублению экономической депрессии и дальнейшему закрытию отраслей и производств. Стоимость жизни американцев повышалась, а занятость увеличивалась незначительно. Оказалось, что попытка соединить экономику и политику на уровне федеративного строительства, превратить институты федерации в способ удовлетворения материальных интересов регионов ведет как к деградации демократии, так и к снижению эффективности общей экономической политики. Исключения из этого принципа не делаются ни для каких обществ.

В-третьих, использование механизма разграничения полномочий в государствах ограниченного доступа как инструмента удовлетворения военно-политических и материальных интересов носителей власти.

Характерным примером взаимозависимости федеративного строительства и эффективности экономического развития является история Аргентины. Вопрос о государственном устройстве страны со всей остротой встал после обретения независимости в 1810 г. и был предметом внутриполитической борьбы на всем протяжении XIX в. Взгляд на государственное устройство отражали две юридические концепции того времени, которые приобрели огромное политическое значение в последующие годы: «доктрина ретроверсии» и «доктрина о замещении». «Доктрина ретроверсии» отражала федералистские настроения, а «доктрина о замещении» позволила Буэнос-Айресу оправдать присвоение роли центральной власти, которую с 1810 г. он осуществлял над другими территориями вице-королевства. Хунта, сменившая вице-короля, наследовала его полномочия, то есть взяла на себя всю полноту его власти, функции и компетенции [9, с. 72–73]. Национальное государство Аргентины складывалось в процессе бесчисленных кровопролитных столкновений между самой богатой провинцией Буэнос-Айресом и другими территориями. В итоге Конституция страны 1853 г. установила федеративное государственное устройство.

В сложной ситуации острого конфликта центра и провинций только максимально полная институционализация данного конфликта элит могла создать условия для формирования государства открытого доступа и устойчивой экономической политики. Такой институционализацией могло быть расширение господствующей коалиции за счет предоставления политических прав региональным элитам путем четкого разграничения предметов ведения между субъектами федеративных отношений, создания верхней палаты Законодательного собрания с определенными полномочиями и выраженным статусом его членов. Вместо этого были продекларированы отдельные элементы федеративного

устройства при сохранении полной самостоятельности федерального центра в выборе экономической политики страны. Было достигнуто равновесие сил, но не созданы институты консолидации всех субъектов власти общества. Наряду с государственной властью реальная политическая власть продолжала оставаться у крупных землевладельцев (создателей национального богатства), армии, во главе которой стояли представители класса земельных собственников, Церкви. Эти субъекты не были в полной мере интегрированы в институты политической власти. Экономический расцвет Аргентины в начале XX в. и рост уровня жизни в стране снял с повестки дня внутриэлитные конфликты и создал иллюзию возможности стабильного экономического развития. Однако история этой страны показывает, что рост богатства, не обеспеченный функционированием институтов, не является гарантией стабильного экономического развития, а становится заложником хрупкой внешнеэкономической конъюнктуры.

После Первой мировой войны экономика Аргентины сталкивается с серьезными трудностями. Падают доходы от сельскохозяйственных отраслей, становится очевидным индустриальное отставание страны. Попытки центральных властей самостоятельно, без опоры на элитные круги, изменить экономическую политику, решить вопросы индустриализации за счет сельхозпроизводителей ведут к расколу общества, выходу на политическую арену армии. Страна с 1930 г. вступает в долгий период военных переворотов, экономической и политической нестабильности. «Переход к индустриальному этапу развития аргентинской экономики, постепенно сменившему эпоху доминирования аграрного сектора и приоритетного значения внешних рынков, начинался в острой политической борьбе основных группировок аргентинской сельскохозяйственной олигархии и промышленной буржуазии (Аргентинское аграрное общество, Торговая палата, Аргентинский индустриальный союз) против правительства радикалов, вновь возглавляемого И. Иригойеном. В августе 1930 г. властям был направлен меморандум, в котором бизнес-сообщество сформулировало свои основные претензии. От правительства настоятельно требовали выделения государственных субсидий аграрному сектору, усиления защиты местной промышленности от иностранной конкуренции, восстановления механизма “Кассы конвертации”, отмененного в годы войны. Президент проигнорировал выдвинутые требования (в значительной степени из-за физической невозможности их выполнить “в пакете”) и уже 6 сентября того же года был свергнут военными под руководством генерала Хосе Урибуру, занявшего пост главы государства. Начался принципиально новый период политической истории Аргентины. Он длился больше полувека, вплоть до 1983 г., и сопровождался неоднократными военными переворотами, нарушениями конституции и подавлением демократических прав и свобод» [10, с. 32].

Историк Ф. Луна отмечает: «Одной из наиболее важных тенденций, проходящих красной нитью через историю Аргентины, является стремление аргентинского народа установить в стране федеральную систему. И речь идет не просто о политическом федерализме, а о типе общества, где региональная самобытность пустила глубокие корни и оказала влияние на страну в целом... Но на практике Аргентина — это централизованная страна. Буэнос-Айрес

запрещает и разрешает, приказывает, навязывает, собирает налоги, распределяет доходы, освящает и отменяет законы. Буэнос-Айрес возвышает и губит людей, правительства, экономические и политические планы. “Революция парка”, или революции 1930 и 1943 гг., были чисто столичными движениями, и тем не менее их последствия почувствовала вся страна. ...Мне кажется, что если и можно извлечь урок из аргентинской истории, то он состоит в следующем: стране необходим федерализм. Эта тема тесно связана с самобытностью аргентинских провинций, с их правом на самостоятельное развитие. Необходимо предотвратить поглощение людских и природных ресурсов провинций этим чудовищным и столь соблазнительным городом, каким является столь любимый нами Буэнос-Айрес» [9, с. 252–253].

Проведенный анализ позволяет сделать некоторые предварительные выводы. Во-первых, в государствах с федеративным устройством институты разграничения компетенции между федеральным центром и регионами оказывают огромное влияние на экономическое развитие страны. Во-вторых, рационализация экономической политики страны и максимизация общественного богатства обусловлены автономным существованием федеративной политики и экономической деятельности государства. Их слияние, превращение институтов федеративного устройства в средства удовлетворения экономических интересов элитных групп страны ведет к стагнации экономики, коррупции и формированию политически нестабильных и низко эффективных государств. В-третьих, автономизация федеративной политики достигается путем формирования верхних палат представительных органов страны, обладающих значительными полномочиями в законотворческом процессе, наделения членов верхних палат императивным мандатом, абсолютно определенного разграничения предметов ведения между федеральным центром и регионами и использования иных способов федеративного строительства.

#### Библиографический список

1. Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б. Насилие и социальные порядки: Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011.
2. Меркуро Н., Медема С. Экономическая теория и право. От Познера к постмодернизму и далее. М., 2019.
3. Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М., 2014.
4. Миронов О.О. Конституционный статус депутатов парламентов // Журнал российского права. 1997. № 4.
5. Риссе Х. Роль Бундесрата Федеративной Республики Германии в законодательной деятельности // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3.
6. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты / пер. с франц. М., 2002.
7. Зингалес Л. Капитализм для народа: Либеральная революция против коррумпированной экономики. М., 2016.
8. Фолсом Б. Новый курс или кривая дорожка? Как экономическая политика Рузвельта продлила Великую депрессию. М., 2012.
9. Луна Ф. Краткая история Аргентины. М., 2010.
10. Яковлев П.П. Перед вызовами времени: Циклы модернизации и кризисы в Аргентине. М., 2010.