

**ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ
ПРОБЛЕМ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА**

НАУЧНЫЕ ТРУДЫ

№ 9Р

Владимир Мау

ЭКОНОМИКА И ПРАВО

**Конституционные проблемы
экономической реформы в России**

Москва, 1998

**Институт экономических проблем переходного периода
Основан в 1992 г.**

Настоящая работа посвящена конституционным проблемам экономических реформ в России на фоне имеющегося опыта развитых и развивающихся стран. Конституционный фактор играл и играет важнейшую роль в экономических реформах посткоммунистической России, в их достижениях и неудачах. Это достаточно новая проблема в отечественной политической жизни - до конца 80-х годов конституционный фактор играл у нас минимальную, если не чисто символическую роль. Хотя за рубежом существуют многочисленные исследования этих сюжетов. В настоящее время уже накоплен некоторый материал для анализа конституционных проблем экономических реформ (и, шире, экономического развития) России.

Автор выражает искреннюю признательность своим коллегам, оказавшим помощь при работе над данной книгой.

Это книга не была бы написана без тщательной и вдумчивой помощи безвременно скончавшегося Андрея Ивановича Волосатова, с которым автора связывали пять лет тесного и плодотворного сотрудничества.

Я хотел бы также выразить признательность своим коллегам по Институту экономических проблем переходного периода и Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ - Е.Антоновой, П.Баренбойму, Е.Боресковой, О.Кочетковой, В.Новикову. В разное время они помогали мне в работе над этой книгой. Многие разделы книги готовились в тесном сотрудничестве с И.Стародубровской.

Разумеется, все ошибки и недостатки проведенного исследования остаются полностью на совести его автора.

**Лицензия на издательскую деятельность № ЛР 021018 от
09 ноября 1995 г.**

**103918, Москва, Газетный пер., 5
тел.(095) 229-6413, FAX (095) 203-8816
E-mail: iet@online.ru**

© Институт экономических проблем переходного периода, 1998

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
РАЗДЕЛ 1	
Экономические проблемы в современных конституциях	12
1.1. Политическая база рыночной экономики	13
1.2. Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий	17
РАЗДЕЛ 2	
Конституционно-правовые реформы и экономика	27
2.1. Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи.....	27
2.2. Особенности конституционно-правовых реформ в посткоммунистических странах	34
2.3. Конституционные проблемы в условиях революции	39
РАЗДЕЛ 3	
Конституция и экономика: опыт реформ в условиях рыночных демократий	50
3.1. Франция: Формирование Пятой Республики	53
3.2. Великобритания: Экономические реформы 80-х годов.	66
3.3. Опыт Франции и Великобритании с точки зрения посткоммунистической России	74
РАЗДЕЛ 4	
Основные этапы формирования конституционно-правовой базы экономических реформ в России	78
4.1. Экономика и право в условиях позднесоветского общества. Перестройка. (1985-1988 годы).	79
4.2. Начало экономического кризиса (1989-1991 годы)	85

4.3. Крах СССР и особенности формирования конституционно-правовой базы независимой России.	88
4.4. Первый этап посткоммунистических реформ (1992-1993 годы)	92
4.5. Посткоммунистическая Конституция России (1993 год)	96
4.6. Конституция, законодательство и практика макроэкономической стабилизации (1994-1996 годы).	102
4.7. Правовые проблемы экономического роста (1997-1998)	108

РАЗДЕЛ 5

Правовая база экономической реформы: проблема

устойчивости	112
5.1. Устойчивость нормативной базы в условиях системной общественной трансформации: общие подходы к проблеме.	112
5.2. Сроки действия нормативных документов исполнительной власти: есть ли закономерности.	117

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тенденции формирования

конституционно-правовой базы российских реформ	131
Конституционно-правовой режим посткоммунистической России	131
Устойчивость конституционно-правового режима посткоммунистической России	136

ПРИЛОЖЕНИЕ

Политическая природа и уроки финансового кризиса	146
1. Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная.	147
2. Консолидация власти и политические конфликты в условиях финансового кризиса.	152
3. Финансовый кризис и Правительство С.Кириенко.....	157
4. Политические проблемы девальвации.	164

БИБЛИОГРАФИЯ	170
---------------------------	-----

ВВЕДЕНИЕ

Радикальная трансформация социальной, экономической и политической системы современной России не имеет прецедентов в истории по крайней мере новейшего времени. Трудно найти другой пример преобразований подобной глубины и направленности.

Многосторонний характер реформ в значительной мере затрудняет проведение комплексного анализа всех соответствующих факторов. В научной литературе последнего времени речь как правило идет о посткоммунистическом развитии (и посткоммунистическом развитии России в частности) или как о политическом феномене обретения демократии с соответствующими изменениями политических институтов, или же отдельно об экономических реформах с соответствующей им логикой и последовательностью. Есть, разумеется, и ряд работ, в которых предпринимается попытка связать политические и экономические реформы. Однако они носят как правило односторонний характер, не идя далее констатации важности (или, напротив, опасности) для демократии определенных экономико-политических решений.

Среди всех этих вопросов одним из наименее исследованных является вопрос о конституционно-правовых предпосылках посткоммунистических реформ. Не вдаваясь в подробный анализ существующей на эту тему литературы, выделим лишь существование в настоящее время трех групп исследований, так или иначе связанных с интересующими нас проблемами.

Прежде всего, работы по конституционной экономике, рассматривающие оптимальные конституционно-правовые пред-

посылки эффективного функционирования экономической системы. Это достаточно новые исследования, ставшие популярными в последние 20 лет. Их в полной мере можно считать базовыми для того комплекса проблем, которым посвящена предлагаемая работа. В системе экономической науки они обычно развиваются в связи с такими ее разделами, как теория общественного выбора, политическая экономия, логика коллективных действий¹. Значительный вклад в развитие идеологической и методологической базы этого анализа внесли представители либерального (неолиберального) направления экономической мысли XX столетия².

Далее, конституционные проблемы социально-экономического развития стран "третьего мира" и особенно в случаях перехода их от авторитаризма к демократии. Непосредственно связанные с концепциями "экономики развития", работы эти концентрируют внимание на комплексе политических проблем, обеспечивающих формирование устойчивых демократических режимов при сохранении и укреплении уже имеющихся институтов частного предпринимательства и свободного рынка³.

¹ См., например: Persson T., Tabellini G. (eds). *Monetary and Fiscal Policy*. Vol. 2: *Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994; Alesina A. *Macroeconomics and Politics* // NBER Working Annual. Cambridge: MIT Press, 1988; Alesina A., Roubini N. *Political Cycles in OECD Economies*. NBER Working Paper. 1990. N3478.

² См., например: Hayek F.A. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge, 1990; Buchanan J.M. *Constitutional Economics*. London: Basil Blackwell, 1991. Хороший анализ существующих в этой области подходов представлен в статье В.Кокорева "Концепции конституционного выбора: между мечтаниями Платона и анархосиндикализмом" (*Вопросы экономики*. 1997. N 7).

³ Elster J., Slagstad R. (eds). *Constitution and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988; Greenberg D., Katz S.N., Oliveira M.B., Wheatley S.C. (eds.). *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press, 1993; Putman R.D. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993; Linz J., Stepan A. *Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons* // Pastor R.A. (ed.). *Democracy in the Americas*. New York: Holmes and Meier, 1989; Stepan A. (ed.). *Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford University Press, 1989; di Palma G. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkley: University of California Press, 1990.

И, наконец, начинается исследование конституционных проблем посткоммунистической трансформации экономики. Эти исследования находятся пока в начальной стадии, будучи по природе своей пограничными, а потому включаемыми в орбиту научного анализа уже после проведения первичных, “классических” исследований (макроэкономических, правовых, социологических). В результате при том, что на протяжении последних 5-10 лет произошел прямо-таки взрывной рост транзитологических исследований, специальных работ, связывающих конституционные процессы и экономическое реформы можно найти считанные единицы⁴.

По крайней мере два важных вывода следуют из уже проведенных исследований по правовым проблемам функционирования переходных экономик. Мы намерены лишь зафиксировать здесь эти результаты, чтобы в дальнейшем опираться на них, не занимаясь их дополнительным анализом или доказательством.

Во-первых, конституционно-правовая реформа, естественным образом состоящая из реформы собственно нормативных актов и реформы институциональной среды осуществления права, должна в первую очередь концентрироваться на решении первой группы проблем⁵. Действительно, формирование институтов требует довольно продолжительного периода времени, причем это период далеко не всегда может сжиматься под воздействием энергии реформаторов и даже революционе-

⁴ О состоянии исследования проблем конституции и экономики дает представление журнал “East European Constitutional Review” (и его русская версия под названием “Конституционное право: Восточноевропейское обозрение”). Выходящий с 1992 года, он представляет собой издание, наиболее полно представляющее соответствующее направление исследований. Из последних исследований особого внимания заслуживает книга под редакцией Дж.Сакса и К.Пистор (Sachs J.D., Pistor K., eds. *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997). См. также: Prezeworski A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991; Howard A.E.D. (ed.). *Constitution Making in Eastern Europe*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993.

⁵ См. подробнее: Posner R.A. *Creating a Legal Framework for Economic Development* // *The World Bank Research Observer*. Vol. 13. 1998. N 1.

ров⁶. Для институтов нужны традиции, тогда как для новых законов - "лишь" политическая воля и (или) политическое согласие. Не говоря уже о том, что для институтов, которые были бы устойчивыми и не подверженными коррупции, нужны и гораздо большие финансовые влияния. И уже на базе нового законодательства можно постепенно, в том числе и по мере укрепления экономики, развивать соответствующую институциональную систему⁷.

Во-вторых, проведенный рядом организаций (например, ОЭСР) анализ достаточно убедительно показывает наличие сильной прямой зависимости между развитием законодательной базы и экономическим ростом. Тем самым формирование этой базы становится одним из ключевых факторов преодоления экономического кризиса и выхода посткоммунистической страны на траекторию устойчивого роста⁸.

Предметом данной работы является выявление процесса и механизмов формирования конституционно-правовых рамок становления в России устойчивого режима современной рыночной демократии. Пользуясь выражением С.Хантингтона, речь идет о поиске механизма "консолидации демократии"⁹, что предполагает единство действий на конституционно-правовом и экономическом полях. Первое обеспечивает рамки

⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 17, 116-118.

⁷ Р.Познер обращает внимание, что формирование полноценной правовой среды является проблемой "курицы или яйца": "бедная страна не может позволить себе построение хорошей правовой системы, а без хорошей правовой системы страна никогда не сможет стать достаточно богатой, чтобы позволить себе эту систему" - "a poor country may not be able to afford a good legal system, but without a good legal system it may never become rich enough to afford such a system". (Posner R.A. Creating a Legal Framework for Economic Development // The World Bank Research Observer. Vol. 13. 1998. N 1. P. 3)

⁸ По данным ОЭСР. Понятно поэтому, почему, по мнению многих экономистов, экономическая и правовая реформы должны развиваться практически одновременно. (См.: Gray Ch.W. Reforming Legal Systems in Developing and Transition Economies // Finance and Development. Vol. 94. 1997. N 3).

⁹ Huntington S.P. The Third Wave. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 208.

устойчивости демократического режима, а второе формирует базовые, то есть связанные с существующими в обществе группами интересов, предпосылки этой устойчивости. Это весьма общие установки, которые конкретизируются и уточняются в предлагаемой вниманию читателя работе. По мнению автора, именно такой, конкретно-исторический подход позволяет вывести анализ за рамки набора стандартных тезисов относительно связи демократии и свободного рынка. Для достижения этой конкретности мы будем опираться как на опыт осуществления глубоких реформ в новейшей истории современных стран Запада, так и на опыт той реальной политической борьбы, которая велась в России на протяжении последнего десятилетия и которая на деле задавала пределы и параметры осуществления экономических и политических реформ.

При всех особенностях и сложностях задач, стоящих перед современной Россией, важность учета имеющегося опыта вряд ли нуждается в специальном оправдании. Западные государства на сегодняшний день обладают уникальным опытом формирования и поддержания в работоспособном состоянии институтов рыночной демократии, причем практически все эти страны периодически сталкиваются с более или менее глубокими экономико-политическими кризисами, разрешение которых требует скоординированных усилий их политических элит, экономических агентов и населения. Как удастся избежать более глубоких кризисов? Почему эти кризисы, при всей их остроте, оказываются более мягкими, если сравнивать их с кризисами, происходящими в других частях мира, включая посткоммунистические государства? Разумеется, весь этот опыт важен не только и не столько для объяснения посткоммунистических кризисов как таковых, сколько для построения эффективной системы преодоления этих кризисов в ближайшем и более отдаленном будущем.

Другая сторона проблемы - традиции и институты, формирующие базу дальнейшего развития общества¹⁰. Здесь существует немало сложностей, связанных с необходимостью четкого отделения действительно устойчивого от разного рода привходящих моментов, когда разные политики и идеологи пытаются оправдать собственные намерения и устремления ссылками на исторические традиции и “народный дух”.

Предлагаемая работа является лишь первым шагом исследования конституционно-правовых проблем современных российских преобразований, причем рассматриваемых пока в самом общем виде. Не вызывает сомнения, что в дальнейшем появится немало работ, посвященных затрагиваемым нами проблемам вообще и каждой из них в отдельности. Но для этого необходимо будет накопить новый, более богатый практический опыт функционирования и развития посткоммунистической экономики России. Впрочем, не будет преувеличением утверждать, что каждый день дает приращение этого опыта.

В предлагаемом исследовании рассматриваются общие вопросы соотношения социально-экономических и конституционно-правовых реформ на основе имеющегося опыта России и ряда стран Запада. Вначале мы предложим типизацию взаимоотношения экономических и политических процессов с целью более точного выявления специфики посткоммунистических реформ вообще и новейшего российского опыта в особенности. Специальное внимание будет уделено выявлению особенностей взаимосвязи конституционных и социально-экономических преобразований в условиях глубоких революционных трансформаций.

Отдельный раздел посвящен взаимосвязи конституционных и экономических проблем в развитых рыночных демократиях.

¹⁰ Исследования Д.Норта и его последователей создают очень важную методологическую основу для исследований такого рода. (Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997). Хотя здесь надо констатировать, что пока еще практически ничего не сделано для анализа посткоммунистической экономической трансформации на этой методологической базе.

Здесь содержится общий обзор того, как социально-экономические проблемы отражаются в современных конституциях. За этим следует анализ взаимосвязи конституционных проблем и глубоких социально-экономических преобразований, имевших место во Франции на рубеже 50-60-х годов и в Великобритании в 80-е годы, а также выводы этого опыта по отношению к России 90-х.

Далее рассматривается опыт становления конституционно-правовой базы поскоммунистической России с точки зрения ее влияния на характер и темпы экономических реформ. Прежде всего мы рассмотрим логику формирования этой базы, связанную как с особенностями исторического развития предкризисного СССР, так и с осуществлением экономических реформ после распада Советского Союза. Специальный раздел будет посвящен проблеме устойчивости правовой базы, регулирующей экономическую жизнь в Российской Федерации. В заключение мы проанализируем недостатки и ограничения действующей конституционно-правовой базы поскоммунистической российской экономики, противоречия, тенденции и перспективы ее развития.

Наконец, нуждается в пояснении вопрос о том, что именно подразумеваем мы под конституционными проблемами. В литературе не существует строгого и однозначного понимания конституции, что отражает реальную правовую и политическую практику. Выделяется по крайней мере три интерпретации этого термина¹¹. Во-первых, собрание законов или единый Основной закон, который в данной стране определяется как "конституция. Во-вторых, совокупность самостоятельных законодательных актов, определяемых как "конституционные" постольку, поскольку они регулируют наиболее важные сферы функционирования общества. В-третьих, те законы, принятие и исправление которых предполагает более сложную процеду-

¹¹ См. Elster J. The Impact of Constitutions on Economic Performance // The World Bank. Proceedings of the World bank Annual Conference on Development Economics, 1994. Washington DC: The World Bank, 1995. P. 210-211.

ру, чем для остальных законодательных актов. В нашей работе при анализе российских проблем мы в основном рассматриваем конституцию в первом, узком смысле слова - как Основной закон, хотя в ряде случаев расширяем рамки, вводя в сферу исследования и другие важнейшие нормативные акты - конституционные законы, кодексы и некоторые иные нормативные акты¹². Применительно же к опыту других стран мы ограничиваем анализ собственно основным законом там, где это возможно. (Скажем, естественное исключение представляет опыт Великобритании, не имеющей писаной конституции).

РАЗДЕЛ 1

Экономические проблемы в современных конституциях

С точки зрения посткоммунистического развития России в социально-экономической области конституционный опыт современных развитых стран представляет интерес по крайней мере в двух отношениях. Во-первых, отражение в конституци-

¹² В российском правовом поле действуют следующие основные правовые акты федерального уровня:

- 1) Конституция;
- 2) конституционные законы - законы, поименованные в Конституции и имеющие более сложную процедуру принятия (2/3 голосов от списочного числа депутатов при обязательном утверждении верхней палатой);
- 3) федеральные законы;
- 4) указы и распоряжения Президента;
- 5) постановления и распоряжения Правительства.

ях социально-экономической проблематики. Во-вторых, взаимосвязь конституционных и социально-экономических реформ. Эти две группы вопросов и являются предметом анализа в настоящем и двух последующих разделах.

Прежде всего мы вкратце рассмотрим, какое отражение находят социально-экономические вопросы в конституциях современных развитых стран.

1.1. Политическая база рыночной экономики

В самом общем виде можно выделить три основных группы проблем, регулируемых конституцией и имеющих непосредственное отношение к социально-экономическому развитию страны. Во-первых, права собственности, их структура и гарантии. Во-вторых, социально-экономические права и гарантии населения. В-третьих, регулирование денежных и финансовых (бюджетных) вопросов. Все эти три момента так или иначе отражают соотношение прав и возможностей государства и частного лица, а в ряде случаев и прямо определяют экономическую роль государства, возможности и пределы вмешательства власти в хозяйственный процесс.

Кроме того, к социально-экономическим темам конституций непосредственно примыкают вопросы организации политической жизни, то есть основные политические права, система органов власти, выборы и формирование органов государственной власти и управления. К этому же относится также механизм принятия конституции и внесения в нее поправок.

Политическая система организации общества создает общие рамки для функционирования экономических процессов и определяет возможности и рамки реализации отношений собственности, осуществления той или иной денежно-финансовой политики. Конституция должна формировать такую систему организации государственной власти, которая обеспечивала бы максимально благоприятные условия для эффективного функционирования экономики, создавала бы возможности и

механизмы принятия эффективных решений на макро- и микроуровнях (то есть на уровне бюджета и на уровне фирм), ориентировала бы при принятии решений на доминирование стратегических интересов перед краткосрочными. Практическая реализация этих задач на национальном уровне означает создание эффективных механизмов недопущения безответственных решений и популизма. В XX столетии, которое демонстрировало наиболее яркие примеры вмешательства государства в хозяйственную жизнь, именно вмешательство в отношения собственности и безответственный популизм в финансовой политике оборачивались тяжелыми последствиями для экономической эффективности и социальной стабильности.

Опыт показывает, что наиболее стабильной и эффективной с точки зрения ее воздействия на экономику политическая система оказывается тогда, когда она формируется индивидами, примерно равными в социальном и экономическом отношениях¹³. Этот вывод практически тождественен утверждению о том, что обладание собственностью (или реальный доступ к использованию собственности) делает индивида гражданином и включает его в законотворческий процесс. Ограничение доступа собственников к управлению чревато революцией¹⁴. Формальный доступ к управлению вне зависимости от наличия собственности и заинтересованности в стабильности приводит к власти диктатуру.

¹³ "Индивидуальные участники должны входить в конституционный процесс как "равные" в узком смысле этого слова. Необходимое "равенство" может быть обеспечено, только если существующие различия во внешних характеристиках индивидов не приводят к вражде между ними и если явно отсутствуют основы для формирования постоянных коалиций". (Buchanan J.M., Tullock G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965. P. 80).

¹⁴ Отказ жителей североамериканских колоний платить налоги без своего представительства в парламенте ("no taxation without representation") стал лишь наиболее известным и последовательно проведенным на практике принципом, характерных для революций прошлого и для демократических процессов ("демократизаций") настоящего.

Последний тезис требует особых пояснений. Достаточно очевидным из истории нового времени фактом является постепенное движение стран, которые относят сегодня к развитым, к всеобщему избирательному праву. Принцип всеобщего и полного избирательного права был осуществлен в большинстве развитых стран Европы и Северной Америки только в XX столетии. На протяжении десятилетий (а в старых демократиях - столетий) активное избирательное право было напрямую связано с обладанием собственностью и (или) способностью платить налоги. То есть участвовать в государственном управлении должны были лишь те, кому было, что терять, и кто вносил свой материальный вклад (через налоговую систему) в организацию общественной жизни. Расширение избирательного права происходило постепенно, по мере роста благосостояния народа и при поэтапном включении в число избирателей все новых и новых социальных групп.

При анализе логики формирования системы всеобщего избирательного права существенно проследить взаимосвязь этого процесса с социально-экономическим развитием той или иной страны. Уровень этого развития принято измерять величиной валового продукта на душу населения, поскольку этот интегральный показатель отражает не только чисто экономические, но и определенные социальные аспекты жизнедеятельности данного общества. Определенным уровням ВВП на душу населения соответствуют и такие показатели, как соотношение городского и сельского населения, соотношение продукции промышленности и сельского хозяйства, уровень грамотности, а также степень развитости демократических институтов¹⁵. Переход к всеобщему избирательному праву в развитых странах произошел на уровне примерно 4-5 тыс. долларов (в долларах 1990 года) ВВП на душу населения¹⁶, причем

¹⁵ Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997. С. 22-28.

¹⁶ Maddison A. Monitoring the World Economy, 1820-1992. Paris: OECD, 1995. P.194-196.

это были уже страны с преобладанием городского населения и приближающиеся к 100-процентной грамотности.

Разумеется, были и попытки прорыва за рамки этой социально-экономической логики. Обычно они были связаны с великими революциями. Наиболее известные примеры связаны с опытом двух великих революций - французской революции конца XVIII века и российской революции начала XX. Несмотря на более чем вековой временной разрыв, это были страны, вполне сопоставимые по уровню своего развития: ВВП на душу населения составлял примерно 1200 долларов (1990 года) во Франции и 1400 в России, 2/3 населения проживало в деревне, значительно более половины было неграмотно. Якобинцы ввели всеобщее избирательное право во Франции в 1793 году, однако вскоре после их падения оно было отменено. Большевики резко расширили границы избирательного права за счет малоимущих и лишенных собственности (формально всеобщее избирательное право было введено в 1936 году), однако превратили его (это право) в фикцию, установив режим тоталитарной диктатуры.

Опыт СССР является весьма показательным. Фактически он был повторен и подтвержден позднее многими другими странами, пытавшимися ввести всеобщее избирательное право при сохранении глубоких социальных различий или при ограничении избирательных прав имущих классов. Практика показывает, что в таком случае на протяжении достаточно короткого периода времени происходит или отказ от принципа всеобщего избирательного права, или установление диктаторского режима при формальном его сохранении. И это совершенно естественно, поскольку доминирующее в таком обществе большинство не-собственников (равно как и многомиллионные неграмотные крестьянские массы) не имеют жестких материальных стимулов участвовать в управлении государством. Участвовать хотя бы для того, чтобы не допустить опасных для их благосостояния действий власти. Диктатура же в такой ситуации может сыграть двоякую роль: или

пойти по пути популистских экспериментов, или встать на путь реализации жесткой, антипопулистской политики, необходимой для страны, но которая никогда бы не была избрана путем волеизъявления широких масс не-собственников.

И только по достижении определенного уровня социально-экономического развития принцип всеобщего избирательного права становится не только формальным, но и фактическим. То есть на смену тоталитарным (или авторитарным) режимам приходит демократия¹⁷. Однако этот режим оказывается весьма неустойчивым, если он не сопровождается укреплением слоя собственников - как предпринимателей, так и среднего класса. То есть тех слоев, которые жизненно заинтересованы в социальной и экономической стабильности, в недопущении популистских шарханий и экспериментов.

1.2. Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий

Ключевым моментом конституционного регулирования социально-экономических процессов в современных развитых странах является, разумеется, регулирование *отношений собственности*. В конституциях развитых демократий как правило содержатся недвусмысленные декларации о гарантиях прав собственности. Это были первые социально-экономические сюжеты, нашедшие отражение уже на ранних фазах формирования современного конституционного права¹⁸.

¹⁷ Соотношение демократии и уровня экономического развития (ВНП на душу населения) применительно к современному миру было проанализировано С.Хантингтоном. (См.: Huntington S.P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman And London: University of Oklahoma Press, 1991).

¹⁸ 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

Вопросы гарантий прав собственности, как и вопросы гарантий политических прав личности, являются базовыми для любого демократического и рыночного государства, и поэтому должны быть предметом особенно жестких правил и процедур регулирования¹⁹.

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 достаточно распространенным явлением, (хотя, конечно же, между национализацией по-большевистски и национализацией с выкупом существует серьезная разница). 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 необходимо-

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".

¹⁹ Этому вопросу уделяется повышенное внимание в современной экономической литературе, и особенно в работах, базирующихся на теории общественного выбора. "Индивид будет ожидать тем больший возможный ущерб от коллективных действий, чем сильнее эти действия сводятся к созданию и конфискации прав человека и прав собственности. Поэтому он будет стремиться установить более жесткие правила общественного выбора в сферах потенциально политической деятельности". (Buchanan J.M., Tullock G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965. P. 82).

сти использования частной собственности в интересах общего блага²⁰.

Напротив, в современных условиях, в конституциях посткоммунистических стран вопросам гарантий неприкосновенности собственности уделяется 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 нынешнего 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

²⁰ 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".

по политической экономии²¹, хотя практика 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 стороны²².

²¹ 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.

²² Так, Дж.Мэйсон утверждал, что без бумажных денег невозможно было бы вести войну за независимость, а потому «при всем его неприятии бумажных денег невоз-

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 в общем 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 к законопроектам, предполагающим уменьшение поступлений в бюджет. В-третьих, "федеральное Правительство может в четырехнедельный срок после принятия закона Бундестагом потребовать, чтобы он провел новое рассмотрение"²³.

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 налого-

можно предвидеть все неожиданности, и потому не следует излишне связывать руки власти». Схожие дискуссии возникали и при разработке конституции Италии в 1946 году. (См. Elster J. The Impact of Constitutions on Economic Performance // The World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1994. Washington DC: The World Bank, 1995. P. 222).

²³ 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".

обложении к исключительной компетенции законодательных органов власти. (Последнее является важнейшим конституционным положением со времен гражданской войны в Англии²⁴). Ряд конституций (например, испанская и японская) еще и устанавливают принципы налогообложения, равно как и принципы использования полученных государством налоговых доходов²⁵.

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 Соединенных Штатов. Одновременно штатам запрещается чеканить монету, выпускать

²⁴ Кстати, любопытным является положение британского "Акта о Парламенте 1911 года", где ограничиваются права Палаты лордов по утверждению финансовых законов - при неприятии 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.

²⁵ 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 ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и экономичности".

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 из 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 возможностей 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). Другое дело, что право на труд не имеет юридического механизма своей реализации, если понимать под ним традиционное для коммунистической системы право на "получение гарантированной работы с оплатой труда по ее количеству и качеству"²⁶. Чаще всего под конституционным правом на труд понимается проведение специальной государственной политики занятости и (или) право на выбор профессии или занятия, право на без-

²⁶ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть. М.: БЕК, 1996. С. 154.

опасные и здоровые условия труда, равное отношение ко всем гражданам при приеме на работу, а также право на забастовку.

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);
- 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 консти-

туции 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 права²⁷, 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.

При объяснении факта расширения внимания современных конституций к экономической проблематике надо также учитывать специфические черты той фазы развития хозяйственных систем (производительных сил, технологий), которые в полной мере проявили себя на рубеже XIX-XX веков. Мы имеем в виду выявившиеся тогда тенденции преодоления конкуренции и усиления монополистических начал в функционировании экономики, что приводило многих исследователей и политиков к выводу о необходимости противопоставления частному монополизму монополизму государственного (или, что то же самое, государственного регулирования экономики)²⁸. Соответствующие положения стали появляться, естественно, и в конституция того времени.

Дал о себе знать и тот радикальный поворот, которым стал повсеместный переход к бумажно-денежному обращению с его более широкими возможностями регулирования экономических процессов, но и гораздо большей опасностью наступления экономического хаоса. Именно в нынешнем столетии больше всего стран попадало в ловушку инфляции и гиперинфляции, причем наиболее тяжелые гиперинфляционные ситуации случались как раз в Европе. Не удивительно поэтому, что проблемы денежного обращения (прежде всего вопросы роли и функций центрального банка) стали предме-

²⁷ Можно возразить, что предреволюционные политические конфликты в Англии, Северной Америке и Франции в XVII - XVIII веках были в связаны прежде всего с проблемами финансового устройства и налогообложения, что и нашло отражение в первых же шагах соответствующих революционных правительств. Однако надо иметь в виду, что при экономической форме этих конфликтов по сути своей они были политическими. Налогово-финансовые проблемы отражали здесь глубинный вопрос - вопрос о расширении политической базы общества, о включении в политическую жизнь новых социальных слоев.

²⁸ О проблемах усиления монополистических начал и их восприятия несоциалистическими идеологами и общественными деятелями более подробно см.: Мау В. Реформы и догмы: 1914-1929. М.: Дело, 1993. Гл. 1-2.

том особого внимания при принятии конституций после второй мировой войны времени.

РАЗДЕЛ 2

Конституционно-правовые реформы и экономика

2.1. Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи

Проведение глубоких общественных реформ всегда является временем проверки на прочность конституционно-правового режима данной страны. Причем история последних десятилетий позволяет выделить несколько характерных типов такого рода преобразований, которые различаются по степени радикальности осуществляемых мер, что позволяет сделать ряд выводов общетеоретического характера.

Во-первых, проведение реформ возможно при сохранении действующей конституции. Это может привести к надежным результатам или в случае явной ограниченности реформ, или при наличии глубоких традиций конституционализма. На сегодняшний день, как нам представляется, лишь часть западных государств может с достаточной уверенностью рассчитывать на то, что их конституционный строй выдержал испытание временем или обстоятельствами, и на протяжении обозримого времени все ответы на вызовы времени не потребуют сколько-нибудь радикальных конституционных реформ. К таким стра-

нам можно отнести прежде всего Великобританию и США, прошедших через Великую депрессию без заметных политических потрясений и конституционный кризисов, а также Германию начала 1990-х годов, выдержавшую испытание воссоединением²⁹.

Особым случаем в рамках этого примера является возвращение действенности существующей конституционно-правовой системе. Это происходит в тех ситуациях, когда в недемократической стране формально действует конституция, отвечающая современным стандартам демократического общества. Естественно, что осуществляющие реформы политические силы склонны в такой ситуации пойти по пути "актуализации" существующей правовой системы, превращения ее из формальности в реальность³⁰. Подобные попытки предпринимались, в частности, в таких посткоммунистических странах, как СССР, Югославия, Чехословакия. Практика свидетельствует, однако, что этот путь преобразований не дает устойчивого положительно эффекта, а в федеративных государствах даже ускоряет их крах.

Во-вторых, осуществление экономико-политических преобразований, основанных на восстановлении действия старой (иногда отстающей от настоящего момента на десятилетия) конституции. До недавнего времени такое развитие событий было характерно лишь для подверженных военным переворотам государств третьего мира. Периодическое возвращение к

²⁹ Относительно последнего примера нельзя также не признать, что членство Германии в НАТО само по себе является стабилизирующим фактором с точки зрения конституционно-политических тенденций и перспектив, но устойчивость эта привносится извне. В том же направлении, естественно, будет действовать фактор НАТО и на новых членов из посткоммунистических стран центральной и Восточной Европы.

³⁰ "Некоторые недемократические конституции могут нести в себе подробно разработанные правила принятия решений, процедуры и права, которые, однако, не имеют никакого влияния на функционирование недемократического режима, конституция которого является фиктивной. Однако, в условиях реальных выборов (in more electorally competitive circumstances) эти конституции могут начать реально действовать". (Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1996. P. 82).

конституционному правлению сопровождалось или восстановлением действия конституции или возвращением к гражданской конституции от конституции, навязанной военными. Однако после падения коммунизма возврат к старым конституциям и законам стал массовым явлением почти для всех государств Центральной и Восточной Европы, включая балтийские на территории бывшего СССР. Причем здесь происходило восстановление конституций, не действовавших на протяжении полувека, что является по сути своей уникальным феноменом. В общем такое развитие событий призвано продемонстрировать отказ от навязанного извне режима и в этом отношении посткоммунистическое восстановление конституционного строя существенно отличается от имеющегося опыта преодоления режимов, установленных в результате военных переворотов³¹.

Восстановление старого (докоммунистического) конституционного порядка может рассматриваться, по крайней мере теоретически, и как вариант формирования современной правовой системы России. Этот вопрос не стал предметом широкого обсуждения и относится, скорее, к разряду экзотических. Однако ряд общественных и политических деятелей поставили в середине 90-х годов вопрос не только о возможности, но и о необходимости возвращения к конституционно-правовой системе начала XX столетия (точнее, к режиму, сформировавшемуся в 1906-1913 годах и получившему отражение в "Основных законах Российской Империи" того времени), виде в этом единственный путь к восстановлению легитимности всей политической системы современной России³². Разумеется,

³¹ Об общем и особенном в опыте восстановления конституционной системы после коммунизма и после военной диктатуры см.: Howard A.E.D. *Constitution Making in Eastern Europe*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993.

³² См. Зубов А.Б. *Обращение к русскому национальному правопорядку как нравственная необходимость и политическая цель*. М.: Группа Гросс, 1997. Здесь важно также подчеркнуть, что эти идеи развиваются не русскими националистами, но представителями русской либеральной интеллигенции, активно поддерживающими режим рыночной демократии и озабоченными приданию этому режиму адекватной идеологической и правовой базы.

здесь не предполагается немедленное восстановление действия старого российского законодательства в полном объеме *de facto*. Речь идет о восстановлении этой правовой системы *de jure* с объявлением длительного переходного периода для последующей постепенной адаптации старой системы к современным условиям. Акцент делается не на преимущества старого правового механизма, а на необходимости обеспечения максимальной легитимности посткоммунистического права. Как подчеркивалось в обращении участников конференции по проблемам правопреемства, "только обращение к ценностям и нормам исторической России, восстановление прерванного революцией государственно-правового преемства положит надежный предел возрождению тоталитарной диктатуры, следствием которой стал бы распад страны, ужасающее унижение народа, гонения на веру и попрание исконных прав личности"³³.

В-третьих, проведение конституционной реформы и принятие новой конституции в результате преодоления глубокого экономического и политического кризиса. Выход из такого кризиса нередко связан с силовыми методами или с методами, близкими к силовым. К первым можно отнести опыт Турции и Чили в 70-80-е годы. Ко вторым - формирование режима Пятой Республики во Франции. Здесь уже приходится иметь дело с проведением масштабных преобразований, не укладывающихся в существующие или традиционные для данной страны правовые рамки.

Особым случаем формирования нового конституционного порядка является заимствование обретающей независимость колониальной или полуколониальной страной конституционно-правовой системы метрополии или другого развитого государства, служащего образцом для данной страны. Примерами такого развития события являются колониальные государства Африки и Азии, которые в XX столетии строили свои государственные системы формально по образцу Великобритании и

³³ Там же. С. 70.

Франции, а также большинство латиноамериканских государств, опиравшихся на опыт США после обретения ими независимости от Испании и Португалии³⁴. Использование такого подхода - во всяком случае, по конкретным направлениям политических и экономических реформ - не исключалось и по отношению к странам, выходящим из коммунизма. Это нашло отражение в частности в том, что на рубеже 80-90-х годов ОЭСР разработал комплекс типовых нормативных актов, которые могли бы быть использованы при формировании посткоммунистической правовой системы, а российский МИД даже перевел эти материалы на русский язык³⁵.

Наконец, *в-четвертых*, конституционные изменения могут сопровождать (и быть одним из моментов) радикальную ломку существующих экономических, политических и социальных институтов. То есть здесь уже нельзя говорить о реформе как таковой, поскольку разворачивающиеся процессы имеют явно революционный характер. Нетрудно понять, что в данном случае прежде всего имеется в виду Россия - как современная, так и 1917-1929 годов. Здесь новая конституция не является абсолютно неизбежной, но в силу ряда обстоятельств она с высокой степенью вероятности оказывается неустойчивой и изначально несет в себе возможность (и опасность) болезненных корректировок и пересмотров. Более того, сам характер происходящих событий, их радикальность и связанная с этим подвижность всех социально-экономических структур и соответствующих групп интересов обуславливает своеобразную вторичность конституционных рамок, а также зависимость политических процессов и реальных правовых рамок от баланса политических сил, предопределяемого в конечном счете балансом реальных групп интересов (см. подробнее 2.3).

³⁴ См.: Posner R.A. Creating a Legal Framework for Economic Development // the World Bank Research Observer. Vol. 13. 1998. N 1. P. 5-6; Ford Ch.A. The Indigenization of Constitutionalism in the Japanese Experience // Case Western Reserve Journal of International Law. Vol. 28. 1996. N 1.

³⁵ См.: Решения, рекомендации и другие действующие документы Организации экономического сотрудничества и развития. В 3-х томах. М.: МИД, 1997.

Все это дает основу для выделения двух принципиально различных ситуаций, характеризующих соотношение социально-экономических реформ и соответствующих конституционно-правовых рамок.

С одной стороны, можно наблюдать изменения краткосрочные, осуществляемые режимами переходного типа и не меняющие социально-экономическую природу данного государства. По существу своему это перевороты, не выходящие за рамки замены одной правящей группировки на другую. В этом случае обычно происходит временная отмена конституции с практически неизбежным ее восстановлением в дальнейшем. Формально говоря, под этот критерий подходит два столь противоречивых опыта, как восстановление конституций после внутреннего переворота (типично для Африки и Латинской Америки) и после длившейся десятилетия внешней оккупации. Здесь в результате возможно как восстановление старой, действовавшей до переворота, конституции, так и принятие новой (которая, впрочем, редко радикально отличается от старой).

С другой стороны, глубокие изменения социально-экономического характера, требующие соответствующего конституционного оформления. Здесь также возможны различные варианты - от необходимости осуществления комплекса болезненных реформ (Чили 70-80-х годов, Франция рубежа 50-60-х, Германия и Япония конца 40-х) до радикализма революционных перемен, который также может быть совершенно различным (включая и Кубинскую революцию 1959-1961 годов, и посткоммунистическую революцию в современной России). Разумеется, перечисленные события качественно различны. В одном случае глубокие преобразования осуществляются в рамках одной и той же системы социально-экономических отношений (частной собственности и рыночной экономики в том или ином ее виде), в другом происходит замена самых глубоких основ существующего порядка (отказ от частной собственности или возвращение к ней). Однако очевидно и то общее, что объединяет все названные нами в данном пункте

примеры - во всех этих случаях стояла задача преодоления собственных, органически присущих той или иной стране противоречий и тупиков, здесь ничего не было навязано извне, а начавшийся кризис был порожден особенностями и логикой собственного предшествующего развития. Тем самым определялась и необходимость формирования политико-правовой модели, не имеющей реальных прецедентов в собственном историческом прошлом. (Хотя в исходном пункте преобразований нельзя однозначно судить об их тенденциях и перспективах.)

Не менее характерный пример дает сравнение генералов А.Пиночета и Зия-уль-Хака. Оба пришли к власти под лозунгами выхода из экономического и политического кризиса, однако в Чили через несколько лет начались глубокие структурные реформы, а Пакистан, пройдя через террор военного режима, не смог осуществить необходимые стабилизирующие преобразования. Аналогично Чили развивались события в Турции и Таиланде, схоже - в Испании и Португалии. Первоначальная направленность всех этих изменений была различной, но результаты в общем схожими - как в политическом (конституционном) отношении, так и в отношении экономическом³⁶.

По нашему мнению, Россия 80-90-х годов относится к этому типу преобразований. Разумеется, посткоммунистические преобразования в России являются гораздо более глубокими, чем в большинстве из перечисленных примеров, поскольку в данном случае речь идет о революции³⁷. Однако этот факт должен быть предметом специального анализа в связи с оценкой возможностей конституционных (и вообще правовых) ме-

³⁶ См. подробнее: Haggard S., Kaufman R. R. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.

³⁷ Обоснование революционного характера посткоммунистической трансформации России см. в: В.Мау, И.Стародубовская. *Революция и экономический кризис: опыт социально-экономического прогнозирования* // *Экономические реформы: Альманах*. М., 1992; V.Mau. *The Political History of Economic Reform in Russia, 1985-1994*. London: CRCE, 1996.

ханизмов, и особенно в сравнении их с имеющимся опытом других стран.

Еще одним моментом принципиальной важности является вывод о существенно различном характере событий в России, с одной стороны, и посткоммунистических странах Восточной Европы, с другой. Обе группы стран имеют общее коммунистическое прошлое, а также во многом схожий комплекс экономических проблем. Однако более глубокий сравнительный анализ заставляет сделать вывод о качественном различии ситуации в России и бывших ее сателлитах. И, напротив, очень многое связывает логику развития посткоммунистической России с рядом вроде бы не похожих на нее стран мира, которые в свое время проходили через системный кризис, включая комплекс конституционных и экономических проблем.

2.2. Особенности конституционно-правовых реформ в посткоммунистических странах

В дискуссиях о соотношении конституционно-правовых и экономических реформ в посткоммунистических странах, которые ведутся с начала 90-х годов, в центр внимания были поставлены два вопроса, естественным образом отражающие суть обсуждаемой проблемы. Во-первых, о роли конституции при движении от коммунизма к рыночной демократии. Во-вторых, о роли государственной власти в проведении посткоммунистических реформ.

Прежде всего, вставал вопрос о характере государственного вмешательства в экономические процессы. Речь идет о том, должна ли конституция задавать общие рамки государственного вмешательства в экономику и по существу играть роль тормоза, предотвращающего избыточный интервенционизм власти. Подобного рода утверждение естественным образом вытекало из всего опыта функционирования коммунистической социально-экономической системы. Тотальное огосударствление всех сторон жизни общества было принципиальной характеристикой советского коммунизма, источником его

силы и слабости. Кризис коммунизма в конечном счете стал результатом этого огосударствления и неспособности системы адаптироваться к новым вызовам времени, когда постиндустриальные тенденции развития общества привели к ренессансу либерализма и индивидуализма³⁸. Традиции этатизма были все-таки слишком сильны в посткоммунистических государствах (особенно в странах бывшего СССР), что ставило проблему необходимости их сознательного ограничения.

Однако последовательное рассуждение в этом направлении приводило к логической ловушке. Ни у кого не вызывало сомнения, что посткоммунистические экономические реформы неизбежно будут весьма болезненными в социальном отношении и потому крайне непопулярными. Тем самым их проведение потребует достаточной жесткости и силы государства, прямого вмешательства властей в протекание хозяйственных процессов. Но как это совместить с идеологией невмешательства?

Из этого вытекал и второй вопрос: насколько необходима стабильная конституция для осуществления посткоммунистических преобразований? Попытки выйти из отмеченного выше логического противоречия привели к выводу о том, что, возможно, было бы целесообразно разграничить этапы преобразований не только с чисто экономической, но и с конституционно-правовой точек зрения. То есть на период перехода к рыночной демократии и осуществления болезненных реформ иметь особый конституционный закон - быть может и не вполне соответствующий современным критериям демократии, но предоставляющий правительству возможность осуществить необходимый комплекс мероприятий в социально-экономической сфере.

Способы решения этой задачи могли быть различны - от сохранения при некоторой модификации действующей (ком-

³⁸ Fukuyama F. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin Books, 1992; Rosser J.B., Rosser M.V. *Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism // Review of Political Economy*. Vol. 9. 1997. N 2.

мунистической) конституции до принятия специального переходного Основного закона. Общая цель развития стран - движение к либеральной конституции западного типа - здесь не отрицалась, но для достижения ее предлагалось использовать другие механизмы и институты. В качестве одного из способов решения этих проблем рассматривалось формирование сильной президентской власти, плохо корреспондирующей с современным западноевропейским опытом (в том числе и с французским). В такой ситуации общая либерализация экономической и политической жизни протекала одновременно с укреплением позиций исполнительной власти за счет законодательной. Теоретически усиление исполнительной власти не должно было быть тождественным усилению государственного вмешательства в экономическую жизнь. И практика осуществления посткоммунистических реформ показала, что, действительно, сильная исполнительная власть может достаточно эффективно решать задачи либерализации общественной (в том числе и хозяйственной) жизни³⁹. Хотя однозначных решений здесь все-таки не существует.

Аргументы как за, так и против обоих подходов были достаточно очевидны. Необходимость непопулярных мер была понятна экспертам, как и крайняя сомнительность их принятия и последовательной реализации через парламентские процедуры. Одновременно никто не гарантировал того, что переходный (по сути, авторитарный) режим на самом деле использует свою власть для проведения необходимых реформ, а не для новых популистских экспериментов. (Немало примеров последнего давал опыт большинства стран Латинской Америки 70-80-х годов).

Таким образом, в литературе сформировалось две точки зрения на роль конституционно-правовых реформ в постком-

³⁹ Аналогичным образом развивались события и в некоторых странах "третьего мира", вставших на путь демократических реформ. (См.: Bates R. H., Krueger A. O. Generalizations Arising from the Country Studies // Bates Robert H., Krueger Anne O. (eds). Political and Economic Interactions in Economic Policy. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1993).

мунистических экономических реформах: позитивный конституционализм и негативный конституционализм, причем последний занимал доминирующие позиции⁴⁰. Сторонники позитивного конституционализма утверждали, что в благородном стремлении защитить общества от хорошо известной ему по недавнему прошлому тирании государства существует опасность лишить реформаторов необходимых для них властных ресурсов в самый острый момент посткоммунистического перехода, что помешает и созданию новой институциональной структуры общества, необходимой для дальнейшего его развития⁴¹. В ответ раздавались не менее убедительные рассуждения, что сам успех посткоммунистической экономики требует установления прозрачных, понятных и стабильных правил игры, без чего будут невозможны инвестиции, а тем самым экономическая стабильность и рост⁴². Впрочем, большинство этих рассуждений основывалось на опыте прошлого, иногда весьма далекого.

По прошествии ряда лет и, соответственно, накопления практического опыта посткоммунистической трансформации стали возможны предварительные попытки количественной верификации тех или иных выводов относительно роли конституции в экономических реформах стран Центральной и Во-

⁴⁰ Hellman J.S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions // Sachs J. D., Pistor K. (eds). *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997. P. 55-56.

⁴¹ Holmes S. The Postcommunist Presidency // *East European Constitutional Review*. 1993. N 2/3-4/1; Holmes S. Superpresidentialism and Its Problems // *East European Constitutional Review*. 1994. N 2/3-4/1. См. также: Haggard Stephan, Kaufman Robert R. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995; von Mettenheim Kurt. (ed). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Context*. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1997.

⁴² Эти взгляды традиционно разделяет большинство исследователей. См., например: Hardin R. Why a Constitution? // Grofman B., Wittman D. (eds). *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, NY: Agathon Press, 1989; Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997; Weingast B.R. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993. Vol. 149. N 1.

сточной Европы, а также бывшего СССР. Проведенный рядом исследователей анализ развития почти трех десятков посткоммунистических стран на протяжении 90-х годов позволил сделать следующие два основных вывода по интересующей нас проблеме.

Во-первых, о важности принятия новой конституции. Как показывает Дж.Хеллман, задержка принятия новой конституции не оказывает сильного, и тем более решающего, влияния на экономическое развитие рассматриваемых стран. Одновременно, посткоммунистические конституции, при прочих равных условиях, не являются и препятствием на пути ускоренного продвижения к рыночной экономике. Вместе с тем, принятие новой конституции, формально и последовательно порывающей с традициями коммунистического права, оказывает определенный позитивный эффект на ход экономических преобразований, хотя и не является доминирующим фактором этого процесса⁴³.

Во-вторых, о роли сильной президентской власти для проведения посткоммунистических экономических реформ. По этому вопросу существуют полярные точки зрения. В работах С.Холмса показывается, что успешные экономические реформы предполагают наличие сильной президентской власти⁴⁴. Напротив, количественный анализ, предпринятый Дж.Хеллманом подводит к выводу о наличии обратной зависимости между сильной президентской властью и успешностью осуществления экономических реформ. Правда, при уточнении и конкретизации последнего утверждения выясняется, что негативный эффект сильной президентской власти проявляется преимущественно там, где эта власть не была трансформирована принятием новой, посткоммунистической конституции - тем самым получает дополнительное подтвер-

⁴³ Hellman J.S. Ibid. P. 68-69.

⁴⁴ Holmes S. The Postcommunist Presidency // East European Constitutional Review. 1993. N 2/3-4/1; Holmes S. Superpresidentialism and Its Problems // East European Constitutional Review. 1994. N 2/3-4/1.

ждение и тезис о благоприятном влиянии новой конституции на экономические процессы⁴⁵.

Изложенное позволяет сделать один обобщающий вывод. Хотя принятие новой конституции и не является решающим фактором успешного осуществления экономических реформ в направлении рыночной демократии, новая конституция играет определенную положительную роль в экономике, и потому пренебрегать этим фактором при прочих равных условиях не следует. Откладывание принятия новой конституции не приведет к экономической катастрофе, но может лишить экономические реформы одного из факторов их развития.

Впрочем, все эти выводы имеют преимущественно формальное значение, отражая усредненный результат изучения опыта почти 30 различных государств. Конкретные страны имеют, естественно, свои специфические черты. И, как будет показано ниже, роль конституционной реформы в России играла несравненно большую роль для экономического развития, чем это можно увидеть при обращении к усредненному опыту посткоммунистических стран. Это, по нашему мнению, опять же непосредственно связано с революционным характером российской трансформации, происходящей в условиях отсутствия общественного консенсуса по базовым проблемам развития страны.

2.3. Конституционные проблемы в условиях революции

В настоящем разделе мы уже не раз упоминали о специфике общественной трансформации в условиях революции, и поэтому представляется целесообразным дать краткую характеристику этой специфике. В дальнейшем мы еще неоднократно будем возвращаться к этому вопросу, соотнося его с опытом развития современной России. Здесь у нас речь пойдет об опыте постановки конституционных проблем в ряде революций

⁴⁵ Hellman J.S. Ibid. P. 70-71.

прошлого и о выводах, которые из этого следует с точки зрения сегодняшнего дня.

Революция как определенный способ трансформации общественно-экономической системы характеризуется набором признаков, среди которых главными являются следующие.

Во-первых, системный характер преобразований, их глубина и радикальность. Революционные изменения связаны всегда с глубокими изменениями в отношениях собственности, не говоря уже о серьезном обновлении социально-политической структуры общества. Однако не всякие системные изменения, имевшие место в истории отдельных стран, могут рассматриваться как революции. Сильное правительство может осуществлять глубокие, радикальные преобразования, имеющие в перспективе несомненно революционные последствия, но остающиеся по сути своей реформой (иногда говорят "революция сверху"). Примерами здесь являются «реставрация Мейдзи» в Японии и реформы Бисмарка в Германии. Радикальные, системные изменения могут происходить и в результате поражений в войнах и иностранной оккупации (как это было, скажем, в Пруссии после наполеоновских войн или в Японии и Германии после второй мировой войны).

Во-вторых, революционная трансформация обусловлена внутренними кризисными процессами в той или иной стране. Она не может быть навязана извне. Это предопределяет определенную политическую и идеологическую среду революции, когда вместе с разрушением государства рушатся и казавшиеся незыблемыми ценности (будь то святость монархии, единство нации или мессианская роль мирового коммунизма). Поэтому национально-освободительные движения как правило не являются революциями - в них всегда имеется идейно-политический стержень, служащий важнейшим фактором объединения разрозненных сил нации. Хотя сказанное не отменяет того факта, что задачи национального освобождения могут также решаться в рамках отдельных революций.

В-третьих, слабое государство. Революция характеризуется отсутствием сильной политической власти, способной консолидировать осуществление системных преобразований. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности осуществления социально-экономических процессов, с одной стороны, и появление по этой причине некоторых закономерностей революционной трансформации, с другой стороны⁴⁶.

Последний фактор является критически важным. На самом деле именно кризис и последующий за ним распад государственной власти делает практически неизбежным трансформацию общества по революционному (а не реформистскому) типу. Радикализм революционной ломки набирает силу и приобретает стихийный характер тогда, когда власть оказывается неспособна контролировать и направлять развитие событий⁴⁷. Причем можно выделить две основные причины, обуславливающие резкое ослабление государства накануне и в ходе революции.

⁴⁶ Приведенная здесь интерпретация может вызвать ряд возражений как не учитывающая некоторые характеристики, которые принято считать неотъемлемыми чертами всякой революции. Прежде всего это насилие, а также наличие стихийного массового движения и радикальность смены элит. Этот вопрос заслуживает особого рассмотрения, здесь же мы обратим внимания только на два момента. Насилие, безусловное наличествующее во всякой революции, однако всегда возникает вопрос: какова мера насилия, "достаточная" для того чтобы трансформация могла быть определена как революционная. Словом, критериальная роль этого момента является весьма ограниченной. Весьма специфичным является и критерий массового неорганизованного движения - его обычно выводят из опыта революций в странах с преобладающим крестьянским населением, потенциал которых в основном исчерпался к началу XX века.

⁴⁷ К любой великой революции применима данная Ф.Фюре, характеристика Франции конца 18 столетия: "Революционная волна 1789-1794 годов, хотя и была поднята и направлена группами, впоследствии пришедшими к власти - вначале шедшими с этой волной, - на самом деле не контролировалась никем, так как включала в себя слишком много противоположных целей и интересов" ("The fact is that between 1789 and 1794 the revolutionary tide, though dammed up and channelled by groups that successively came to power - having first fallen in line with it - was never really controlled by anyone, because it was made up of too many opposing aims and interests") (Furet F. *Interpreting the French Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 124).

Одна причина - глубокий финансовый кризис. Он возникает, когда власть по тем или иным причинам лишается традиционных источников поступлений в бюджет или (и) происходит резкое расширение расходов бюджета. Первое может быть связано с изменениями социального характера, доходы начинают концентрироваться в новых секторах экономики и налоговая система оказывается неспособна адаптироваться к меняющимся условиям. Второе происходит при усилении внешних и внутренних факторов давления на существующий режим, при значительном увеличении расходов, являющихся в данную эпоху необходимыми атрибутами сильного государства. (Скажем, таким фактором выступает резкое возрастание стоимости военных расходов - или в форме «удорожания войны», характерное для Европы 17 столетия, или в форме качественно нового витка гонки вооружений в 1970-1980-х годах).

Другой причиной ослабления государства является фрагментация социальной структуры предреволюционного общества, в результате чего власть оказывается неспособной формировать и поддерживать устойчивые коалиции социальных сил в поддержку своего курса - прежде всего курса, нацеленного на преодоление финансового кризиса (причем в данном случае неважно, курса реформистского или реакционного). Под воздействием новых экономических процессов (будь то начало экономического роста и первые шаги индустриализации либо резкое увеличение доступных финансовых ресурсов под воздействием внешнеэкономических факторов) в предреволюционных обществах происходит заметное усложнение социальной структуры, когда возникает размежевание внутри традиционных классов и групп интересов, когда на традиционную структуру общества накладываются новые социальные явления и процессы.

У нас нет здесь возможности подробно останавливаться на этом вопросе, но исторический анализ показывает, что превращение общества в «люксовое одеяло» характерно для предреволюционной ситуации в любой стране. В результате

такого развития государственная власть теряет ориентиры и опорные точки своей политики. То, что еще недавно приводило к укреплению режима, теперь ослабляет его. Любая попытка реформ и преобразований еще более усиливает недовольство большей части общества существующим режимом, поскольку в условиях фрагментации коалиция «против» обычно оказывается больше коалиции «за». Постепенно, но неуклонно разрушается консенсус относительно базовых ценностей и принципов развития данной страны. Теряя социальную опору, власть начинает метаться, еще более подрывая свой авторитет.

Словом, ослабление власти связано с отсутствием консенсуса по базовым проблемам, ценностям, целям функционирования данного общества. Отсутствие консенсуса как раз и означает, что общество распадается на множество противоборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), каждая со своими политическими и экономическими интересами, причем никакое правительство не способно предложить политический курс, который обеспечивал бы консолидацию и, соответственно, поддержку сколько-нибудь значимого большинства.

В конечном и наиболее обобщающем виде кризис государственной власти находит проявление в кризисе конституционного строя. Причем здесь надо сделать два важных уточнения.

Во-первых, само понятие конституционной системы (строя) должно трактоваться расширительно. Конституционная система - это не просто Основной закон как таковой. Разумеется, он важен. Но еще важнее существующее в обществе понимание если не справедливости, то по крайней мере предопределенности, легитимности установленного порядка вещей - прежде всего организации власти и воспроизводства отношений собственности. То есть речь не сводится к писанной конституции как таковой. В ряде случаев такой конституции может просто не быть, примером чего является Великобритания. И тем не менее, именно конституционный вопрос стоял в центре двух

английских революций 17 века и в ходе последующих политических реформ.

Кризис конституционного строя и борьба за новый строй по-разному проявляется в разных революциях. Это может быть борьба под лозунгами традиционной системы ценностей, как это было в Англии середины 17 века. Это может быть борьба за идеальный (освященный разумом) порядок организации политической власти, примером чему стала Франция конца 18 столетия⁴⁸. Словом, формы здесь могут быть различными, но суть процессов остается схожей - речь идет о поиске новой легитимности режима, который был бы признан или мог бы быть навязан силой.

Во-вторых, совершенно особым является вопрос о формировании и развитии конституционной системы непосредственно в годы революции. Именно здесь тезис о слабости государства оказывается ключевым для понимания происходящих событий.

Слабость государства в условиях революции проявляется в целом ряде особенностей развития революционного общества - особенностей, достаточно типичных для любых революций, в какую бы эпоху они не совершались. Среди наиболее универсальных проявлений слабости государственной власти здесь можно выделить следующие:

- постоянные колебания экономического курса. Революционная власть находится под постоянным давлением с различных сторон, и, чтобы выжить, ей нужно беспрестанно маневрировать между разными силами и группами интересов;

⁴⁸ Кстати, историками отмечается любопытный факт. Война между революционной Францией и Англией в 1792 году велась с обеих сторон под лозунгом защиты британской конституции. Британия считала, что борется за сохранение освященного веками политического порядка и незыблемость собственности, на которую покушается французская революция. Революционные же лидеры Франции утверждали, что они ведут войну за "истинную британскую конституцию", описанную в работах Монтескье и основанную на ценностях демократии и свободы. (См.: Martin K. French Liberal Thought in the Eighteenth Century. 2-nd ed. London: Turnstile Press Ltd, 1954. P. 193).

- возникновение множественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе. “Двоевластие” - термин, вошедший в отечественную политическую лексику на фоне опыта Февральской революции 1917 года, на самом деле является характерной чертой любой великой революции. Центров власти может быть и несколько. Причем предельным, хотя и не единственным типом конкуренции центров власти является гражданская война;
- отсутствие сложившихся политических институтов, поскольку старые вскоре после начала революции оказываются разрушенными, а новые еще только предстоит создать. В результате функции политических посредников могут выполнять самые разнообразные, стихийно возникающие организации и институты;
- соответственно, отсутствие сколько-нибудь понятных и устоявшихся «правил игры». Процедуры принятия решений властью не являются жестко установленными. Принятые решения далеко не всегда исполняются, а даже когда исполняются, трактуются весьма субъективно.

Опыт революций прошлого позволяет также утверждать, что на разных фазах революции по-разному дают о себе знать конституционные проблемы, проблемы организации государственной власти⁴⁹. В начале, когда у власти находится "ранее революционное правительство" (умеренные), в обществе и во власти господствует представление о возможности и даже неизбежности быстрого утверждения нового общественного порядка, основанного на разумных и общепризнанных принципах (почерпнутых из истории или теории). Затем, на радикальной фазе, когда в центре внимания стоит удержание вла-

⁴⁹ Фазы революции рассматриваются здесь в трактовке, содержащейся в работах: Brinton С. *The Anatomy of Revolution*. New York: Vintage Books, 1965; Ёаó В., Стародубровская И. Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // *Коммунист*. 1990. № 10.

сти и недопущение победы контрреволюции, реальная правовая база уступает место политической целесообразности, а последняя, по существу, сводится к поиску баланса прореволюционных сил, который не может быть устойчивым⁵⁰. Наконец, на завершающей фазе революции ("термидор") происходит выстраивание нового правового порядка, который всегда характеризуется доминированием авторитарных тенденций и в большинстве случаев - сменой конституции⁵¹.

Посмотрим теперь, как перечисленные особенности революционного развития общества применимы к современной России.

Глубокий, системный характер российских преобразований обычно не подвергается сомнению. Здесь возникает необходимость решения сложного комплекса задач, которые редко переплетаются в одной стране в одно и то же время. В ходе социально-экономической трансформации 80-90-х годов практически одновременно приходилось осуществлять коренные изменения в отношениях собственности и проводить соответствующие институциональные преобразования, радикально менять конституционно-политическое устройство страны, трансформировать доставшуюся в наследство от индустриали-

⁵⁰ На радикальной фазе возникает ситуация, когда баланс социальных сил, иначе называемый "революционная целесообразность", становится главным фактором, детерминирующим революционный политический и конституционный процесс. На языке своего времени это очень точно подметил М.Робеспьер, говоривший: "Революция - это война между свободой и ее врагами; конституция - это режим уже достигнутой победы и мира свободы". Поэтому, "для того, чтобы создать и упрочить среди нас демократию, чтобы перейти к мирному господству конституционных законов, надо довести до конца войну свободы против тирании...". И, наконец, "Революция опирается в своих действиях на священнейший закон общественного спасения и на самое бесспорное из всех оснований - необходимость". (Цит. по: История Франции. Т. 2. М.: Наука, 1973. С. 52).

⁵¹ Исключением здесь является большевистская Россия, режим которой, по словам В.И.Ленина, осуществил "самотермидоризацию" для сохранения политической власти. Здесь, соответственно, сохранилась в основе своей и Конституция 1918 года. Однако нельзя не признать, что сохранению этой Конституции способствовал ее явно недемократический характер. Иными словами, она соответствовала задачам консолидации постреволюционной элиты.

зации структуру народного хозяйства, решать задачи макроэкономической стабилизации.

Известно, что власть в СССР отличалась исключительной стабильностью и силой, способностью навязывать свои интересы как собственному народу, так и многим зарубежным странам. В результате общественное мнение страны было склонно скорее переоценивать возможности своего государства, чем недооценивать их. Кроме того, с конституционно-правовой точки зрения Правительство не только в СССР, но и в посткоммунистической России, было и остается чрезвычайно мощным, обладая правами, значительно превосходящими полномочия правительств других демократических, а формально - и не только демократических стран

Сила и жесткость власти в СССР, устойчивость советской политической системы создали видимость ее незыблемости не только среди отечественных обществоведов (что вполне естественно), но и у значительной части западных аналитиков. Возможность радикальных сдвигов, революционных потрясений большинство исследователей связывали со слаборазвитыми или среднеразвитыми странами Азии и Африки, но никак не с Советским Союзом. Именно так оценивал ситуацию и перспективы ее развития, скажем, С.Хантингтон, выделяя СССР и США как страны наиболее устойчивого, наиболее стабильного типа⁵². Это стало своеобразной методологической традицией, которая в дальнейшем воспроизводилась в работах многочисленных авторов - политологов, экономистов, да и собственно советологов вплоть до 1989 года.

И все-таки государственная власть России конца 80-х - 90-х годов оставалась и остается слабой. Поразивший страну затяжной финансовый кризис (прежде всего связанный с падением мировых цен на нефть, но не только с ним) существенно сузил поле возможного маневра коммунистических властей⁵³.

⁵² Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.

⁵³ См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1996. С. 161-173.

На фоне финансового кризиса дало о себе знать усложнение социальной структуры советского общества, все далее уходящего от традиционной индустриальной структуры. Быстро формировались новые группы интересов, возникали противоречия между ними. На естественное для централизованной индустриальной экономики расхождение интересов отдельных отраслей накладывался конфликт между рентабельными и нерентабельными предприятиями, возникавший уже в рамках одной отрасли. Усиливались расхождения интересов между отдельными союзными республиками и регионами. Назревал конфликт между окрепшей региональной и центральной (союзной) политической элитой. Начались расколы внутри самой номенклатуры как реакция на чрезмерную стабильность кадровой политики 70 - начала 80-х годов, когда движение кадров было практически заморожено. Все это формировало исключительно конфликтную и потенциально малоуправляемую социальную среду.

Дальнейшее развитие продемонстрировало реальное отсутствие консенсуса относительно базовых принципов, направлений развития общества. Ранее всего обнаружился непримиримый характер представлений элит разных союзных республик относительно искомого, желательного послереформенного устройства страны. Балтийские республики стремились к формированию у себя современных рыночных демократий западного типа, к этому же склонялись Россия, Украина и Армения. Среднеазиатские лидеры стремились к сохранению статус-кво, то есть некоммунистической системы с более сильным национальным компонентом. Ряд республик не имел достаточно выраженной позиции. Результатом всего этого стал распад СССР и возникновение 15 независимых государств.

Далее с аналогичными проблемами столкнулась Россия, однако противоречия здесь имели не столько территориальный, сколько социальный характер. Это, разумеется, отодвигало опасность дезинтеграции страны, но отнюдь не делало конфликт менее острым. Наиболее отчетливо эти проблемы

проявились здесь в ходе осуществления экономических реформ, каждый шаг на пути которых наталкивался на противодействие. "Чтобы экономические реформы были успешными требуется не только хорошо проработанный план, но государство, которое готово и способно этот план осуществить" ("To be successful, economic reform requires more than a well-designed plan, but a state that has the capacity to make a credible commitment to that plan")⁵⁴. Здесь сформулирована наиболее существенная проблема, с которой сталкивается правительство, проводящее экономические реформы в условиях революции.

И, наконец, последнее замечание. Радикальный (революционный) характер системной трансформации сам по себе еще не означает одномоментности смены одного конституционно-правового режима другим. Даже в великих революциях прошлого, которые принято приводить в качестве классических примеров радикализма, при более внимательном их изучении прослеживается этапность проведения преобразований. Хотя, несомненно, темпы преобразований в условиях революции резко возрастают, как бы компенсируя отставание адаптационных институциональных реформ в условиях старого режима⁵⁵. Поэтому при более близком рассмотрении современной российской трансформации проводившиеся преобразования можно анализировать как эволюционные. Тем более, что многие из них, действительно, запаздывали по сравнению с требованиями устойчивого экономического развития. Революционный же характер этих конституционно-правовых преобразований связан, по нашему мнению, не столько с их радикализмом, сколько с их зависимостью от реального балан-

⁵⁴ Hellman J.S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions. In: Sachs Jeffrey D., Pistor K. (eds). *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997. P. 57.

⁵⁵ Д.Норт обращал внимание, что "удивительной чертой" революционных изменений является то, что "они редко бывают настолько прерывистыми, как кажется (или какими они представляются в утопических видениях революционеров)". (См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 117).

са социально-политических сил в стране. Ведь именно в слабости государственной власти и ее зависимости от баланса социально-политических сил в конечном счете и состоит конкретика данной революционной трансформации.

РАЗДЕЛ 3

Конституция и экономика: опыт реформ в условиях 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. И это вполне естественно, поскольку "первый мир" традиционно принято считать образцом социально-политической стабильности.

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 кризи-

сов. В обоих случаях существенную роль играл внешний фактор - неудачные колониальные войны и поражение в мировой войне соответственно. Новый конституционный режим, несмотря на остроту сопровождавшей его формирование политической борьбы, позволил стабилизировать как экономическое, так и политическое положение и обеспечил выход из кризиса, имевший долгосрочные последствия для развития этих стран. Хотя при взаимном сравнении экономико-политические успехи обеих стран выглядят неодинаково, обе они относятся к группе ведущих мировых держав без каких бы то ни было сомнений на эту тему в обозримой перспективе.

Другой пример дает опыт Великобритании. Глубокий кризис, в который попала эта страна в 70-е годы не был связан с военно-политическими факторами. Это был кризис в чистом виде социально-экономический. 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. Дальнейшее исследование позволит раскрыть и те пункты, которые могли бы быть особенно важны как для понимания современного российского кризиса, так и для определения путей выхода из него.

Конституционный кризис, как в вообще кризис политический, почти всегда связан с кризисом экономическим. Разумеется, не всякий экономический кризис обязательно и непосредственно приводит к кризису власти. Более того в истории нельзя проследить и наличия явной корреляции между развивающимся экономическим кризисом, глубиной политиче-

ских потрясений и, соответственно, экономических и политических реформ.

Прежде всего, глубина реформ связана с характером существующих политических рамок, способных или неспособных приспособляться к происходящим сдвигам, к потребностям экономического развития. В самом общем виде можно утверждать, что демократическая система является гораздо более гибкой и потенциально способна создавать гораздо более благоприятные условия и для обеспечения экономической стабильности⁵⁶, и для преодоления кризисов. Наиболее характерный пример в этом отношении дает экономический кризис рубежа 20-30-х годов, который наиболее успешно, с минимальными политическими потрясениями преодолели устойчивые, развитые и старые демократии. Великобритания и США вышли из “Великой депрессии” с наименьшими потерями, Франция оказалась тогда политически сильно ослабленной, а сравнительно молодая демократия Германии, Испании и Португалии рухнула под давлением авторитаристских тенденций. Аналогичные конституционные кризисы с заменой политических режимов произошли тогда же и в других регионах мира.

Другой фактор, способный повлиять на масштабы и глубину сопровождающих кризис политических преобразований, связан с характером предшествующего экономического развития той или иной страны. Опыт свидетельствует, что политический кризис при прочих равных условиях тем острее, чем более быстрым было непосредственно предшествующее кризису экономическое развитие той или иной страны. Обстановка затяжной стагнации, длящейся годы и десятилетия, является

⁵⁶ Некоторые авторы обращают внимание на тот факт, что ни в одной демократической стране не случилось серьезного голода, ставящего вопрос о физиологическом выживании людей. (См.: Drezen J., Sen A. *Hunger and Public Action*. New York: Oxford University Press, 1989). Впрочем, по нашему мнению, это связано не только с наличием институтов, способных следить за ситуацией и предотвращать катастрофы, но и с тем простым фактом, что демократические общества существуют в странах определенного (относительно более высокого) уровня социально-экономического развития. (Huntington S. *The Third Wave*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 62-63).

временем крайне неприятным, но как правило не чреватым острыми потрясениями. В этом случае глубина реформ как правило не становится синонимом их радикальности, и тем более не приводит к радикальным революционным потрясениям.

Наконец, существенным моментом, влиявшим на развитие экономико-политического кризиса, практически всегда является специфика конституционно-политического опыта той или иной страны. Сказанное в общем-то очевидно и, возможно, не стоило бы упоминания, если бы не специфичность в этом отношении тех двух стран, о которых у нас теперь пойдет речь. С одной стороны, Франция, неоднократно менявшая свою конституцию и даже государственное устройство на протяжении последних 200 лет. С другой стороны, Великобритания, конституция которой не может быть изменена по причине формального отсутствия документа, именуемого “конституцией”, страна, использующая понятие “конституция” в старом его значении, как некоторое основополагающее устройство общественной жизни, основанное на традициях и действующем законодательстве.

3.1. 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 формальными⁵⁷. Даже с учетом высокой динамики поли-

⁵⁷ Забегая вперед, надо подчеркнуть принципиальную разницу конституционных изменений во Франции и в России советского времени. Советская конституция также менялась неоднократно (точнее, четырежды) за 70 лет коммунистического режима, но эти изменения, при всей их внешней масштабности, не носили принципиального характера, поскольку реальная власть все равно оставалась в руках не-

тической жизни, характерной для Европы XIX-XX веков, такая подвижность конституционно-политической системы - явление уникальное.

Все эти изменения происходили в результате резкого обострения политической борьбы. Однако эти сдвиги, часто (или даже как правило) вызываемые комплексом экономических проблем и противоречий, обычно не сопровождались 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. Практика показала, что такой режим является достаточно устойчивым при наличии общего благоприятного экономического и политического климата, но не имеет достаточных ресурсов для преодоления более глубоких кризисов.

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.

скольких человек из высшего партийного руководства. В этом отношении устав КПСС представлял собой подлинную конституцию СССР.

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. По ряду показателей Франция стала отставать от Германии. Снижение конкурентоспособности французских товаров и рост инфляции привели к постепенному ухудшению жизни населения. Эти процессы можно было преодолеть и в рамках парламентской республики, но катализатором кризиса стали неудачи во внешней и внутренней политике - франко-англо-израильская война 1956 г. с Египтом, а также начало войны в Алжире, который считался неотъемлемой частью Франции. Начался быстрый рост цен на топливо, а затем и на другие товары. Результатом стал рост политической нестабильности при одновременном усилении интереса к интервенционистской (дирижистской) экономической политике властей.

В этих условиях быстрая смена Кабинетов стала вызывать раздражение у населения 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. Впервые в послевоенный период большинство французов стало склоняться к мысли о необходимости “сильного влияния” на экономику правительства, которое защитит граждан от кризиса.

Строго говоря, сам по себе парламентский характер конституционного режима Франции 1946-1958 годов не был и не мог быть ни источником этого кризиса, ни препятствием для реализации антикризисной программы в рамках существующего политического режима. Проблемы, здесь возникающие, связаны со спецификой организации групп интересов, политических сил, а также политических и культурных традиций страны. В данном случае обострению кризиса, по-видимому, способствовали следующие факторы:

- значительная поляризация политических сил, представленных в Парламенте, что являлось препятствием для

формирования устойчивых политических коалиций, способных к осуществлению стабильного и последовательного курса;

- поляризация социальных сил, острота борьбы между правым и левым частями политического спектра, с трудом способных найти консенсус даже в условиях национального кризиса;
- и, наконец, наличие такого фактора, как опасность дезинтеграции государства, сопровождавшаяся усилением националистических настроений.

Здесь имеет смысл обратить внимание на то, что все перечисленные факторы являются актуальными для политической жизни современной России. Распад империи и опасение за судьбу своих соотечественников переплетаются здесь с недовольством либеральной экономической политикой и традиционной склонностью к государственному патернализму в экономике. Тем более, что харизматический характер исполнительной власти на практике как правило сопровождается попытками усиления вмешательства правительства в хозяйственную 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. Кроме того передача власти происходила на фоне мятежей, которые подняла армия в Алжире и экстремисты на Корсике. Политические соратники де Голля фактически вошли в руководство мятежников в Алжире, а мятеж на Корсике был прямо инициирован голлистами. Так что Парламент вручал власть человеку, который, хотя и не заявил открыто о под-

держке антиправительственного мятежа, но и не выразил ясно свою позицию по отношению к действиям своих сподвижников, замешанных в мятеже.

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. Оба этих момента являются весьма существенными. С одной стороны, было продемонстрировано существование национального консенсуса в пользу системных реформ и коалиционный характер разрабатывающего эти реформы правительства. С другой стороны, от власти была изолирована коммунистическая партия как организация полуэкстремистская (по крайней мере, потенциально) и явно связанная с иностранной державой.

Во-вторых, коалиционный характер правительство имело больше по форме, нежели по существу. Партии, представленные в Кабинете, несли понятную политическую ответственность за весь комплекс осуществляемых реформ, делегируя 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. А парламент, вручая власть премьеру, объявил об уходе на каникулы, что было равнозначно самороспуску. Тем самым формировались и как бы опробовались на практике основы конституционного устройства будущей Пятой Республики. Реальная же власть сосредоточивалась в руках структур высшей управленческой

бюрократии, формируемой лично де Голлем и ему подотчетной.

В-третьих, единство экономических и политических реформ. Это нашло отражение как в ряде формальных моментов (создании соответствующих органов), так и в персональных назначениях. Прежде всего, де Голль создал два комитета по разработке основополагающих политических и экономических положений формирующегося режима. В этих целях был создан Комитет по разработке Конституции во главе с министром юстиции и в составе ведущих правоведов страны - сотрудников Государственного совета и высших инстанций судебной власти, юридических консультантов де Голля. Осенью 1958 года был создан комитет по подготовке экономических реформ (комитет по экономике), куда вошли только профессионалы экономисты и опытные управленцы бюрократы. По такому же принципу позже был создан Аппарат президента, с помощью которого де Голль реально управлял страной. Как видим, к разработке конституирующих принципов активно привлекались экономисты, юристы и менеджеры, пользовавшиеся исключительно высоким профессиональным авторитетом и ответственные непосредственно перед ним. Фактически, они заняли место профессиональных политиков в иерархии государственного управления.

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% участия), 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, которые важны для дальнейшего анализа развития экономико-политических реформ в посткоммунистической 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 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 по-

тенциально весьма эффективен 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 позиции⁵⁸. Отчасти это приводило к снижению уровня представительства в парламенте реальных политических сил (несклонных 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 это было связано с внедрением в жизнь режима “сотрудничества” в экономике, что означало усиление государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Правительство активизировало к разработке 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. Пере-

⁵⁸ 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%.

говоры 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 стали 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. Его задача состояла в контроле всей структуры власти в стране. Представители Генерального секретариата 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 Правительству удалось и создать 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 как втянуть профсоюзы в орбиту своего влияния, так и, 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 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 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. Организация труда в профсоюзы давала 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 символизирующим единство нации и опирающимся 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 объ-

единенный в профсоюзы труд была более или менее эффективна 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.

3.2. 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 регулирования⁵⁹ было проведено в сжатые сроки благодаря

⁵⁹ По нашему мнению, здесь точнее было бы говорить о монополистическом характере регулирования рынка, поскольку в основе его лежали целенаправленные воз-

решительности и последовательности политического руководства страны. Оценки результатов реформ остаются неоднозначными⁶⁰, но их опыт дает богатую пищу для размышлений.

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 обострившимися 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 профсоюзов⁶¹, поддержание отношений с которыми было критически важно для основных политических партий и политиков. По-

действия на него двух таких мощнейших институтов Великобритании XX века, какими являлись государство и профсоюзы.

⁶⁰ 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.Тетчер в зеркале мнений ее соотечественников вполне 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».

⁶¹ «В Великобритании правят не партии, а профсоюзы», - этот тезис был широко распространен среди британских политологов (разумеется, не связанных с профсоюзами) 60-70- 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.

нятно, 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 была во многом схожа с 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 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 упрощало 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 выработ-

ки 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 распространены 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 несет 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, парламента 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 выражен-

ными 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 партии⁶² 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 Кабинете⁶³. Сильные конституционные позиции премьера поз-

⁶² М. Тэтчер, еще будучи министром социального обеспечения в правительстве Э.Хита, вызвала сильное недовольство широких слоев населения проведенным тогда решением о сокращении ряда социальных пособий. Кроме того, журналисты считали ее плохим оратором, а политики отмечали ее склонность к авантюризму.

⁶³ Лорд Роберт Скидельский, непосредственно участвовавший в выработке реформ М.Тетчер, обращает внимание, что жесткость ее деятельности как Премьера была связана с исключительно низкой поддержкой со стороны других членов Кабинета. "На протяжении большей части своего нахождения у власти Тетчер управляла при поддержке "тройки" в составе Хоу, Лауссна и Теббита (Howe, Lawson и Tebbitt), и никто из премьер-министров не терпел столь часто поражения в своем Кабинете". А один из исследователей обращает внимание, что «она, возможно, терпела поражение в своем Кабинете чаще, чем любой другой британский премьер в XX веке, особенно на протяжении первых двух лет своего премьерства» (King A. Margaret Thatcher as a Political Leader. In: Skidelsky R. (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988. P. 56).

воляли 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, Макмиллан или Вильсон», - пишет один из исследователей деятельности М.Тетчер, причем являющийся сторонником ее деятельности как премьеры⁶⁴.

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. Можно, по нашему мнению, согласиться с общим выводом, нередко звучащем в литературе, что в сравнении, скажем, с президентской системой правления в США, реформы в Великобритании труднее начать, но легче осуществлять⁶⁵. Последний вывод имеет принципиально важ-

⁶⁴ King A. Margaret Thatcher as a Political Leader. P. 57.

⁶⁵ «При президентской системе в США реформы легче начать, чем продолжать; президент может получить ясный мандат народа на их проведение, однако Конгресс организован для противодействия и ослабления их реализации. Зато в Британии уникальные трудности для начала реформ». (Minford P. Mrs Thatcher's Economic Reform Programme - Past, Present and Future. In: Skidelsky R. (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988. P. 95).

ное значение как для анализа процессов экономических реформ вообще, так и для опыта посткоммунистической трансформации в особенности.

Суть осуществленных под руководством М.Тэтчер экономических реформ достаточно подробно проанализирована в научной и политической литературе⁶⁶, 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.

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

⁶⁶ 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; Jenkins 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.

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 реформ⁶⁷. 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 фолклендской войне) 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.

Существеннейшим элементом для Великобритании было, разумеется, преодоление влияния профессиональных организаций на политическую жизнь страны, которые к середине нынешнего столетия стали частью не только конституционного строя, но и системы институтов власти Великобритании.

⁶⁷ «Идеологическая чистота», то есть идеологическая близость позиций премьера и его министров, была принципиально важна для М.Тетчер 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.

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.

3.3. 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, 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 экономистов⁶⁸. 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

⁶⁸ Hirst P. After Thatcher. London. 1989.

современной Франции по отношению к де Голлю и уж тем более несопоставима 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 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. Опыт этих 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 мероприятий⁶⁹. 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.

Российская ситуация 1994-1998 годов характеризуется наличием Конституции французского типа при необходимости осуществления гораздо более глубоких экономических реформ, в известной

⁶⁹ К данному выводу надо относиться исключительно осторожно. Опыт Латинской Америки (прежде всего Бразилии и Аргентины середины XX века) существенно иной. Это надо рассмотреть более предметно.

мере (по своей направленности) аналогичных реформам М.Тэтчер. Однако более сложные реформы, как свидетельствует британский опыт, должны проводиться идеологически однородной командой профессионалов. В какой мере это верно и уместно применительно к посткоммунистической России? Этот вопрос нуждается в самостоятельном исследовании. Теоретически конституция позволяет формировать идеологически целостное правительство почти безотносительно к соотношению сил в Государственной Думе. Однако практика свидетельствует, что командный характер правительства может стать фактором политической жизни лишь в исключительных случаях, как правило в ситуации резкого обострения кризиса. В дальнейшем нам следует попытаться моделировать ситуации, когда такое может происходить.

РАЗДЕЛ 4

Основные этапы формирования конституционно-правовой базы экономических реформ в России

Осуществлявшееся М.Горбачевым реформирование советской экономики, завершившееся крахом советской системы, и затем осуществление системных преобразований, имеющих целью формирование основы рыночной демократии в России, распадается на ряд исторических фаз, логически взаимосвязанных и естественно сменяющих друг друга. Эти фазы получили достаточно полное освещение в соответствующей литературе⁷⁰. Основные фазы конституционно-правовых реформ в своих принципиальных моментах совпадают с общей периодизацией трансформационных процессов в СССР и России 80-90-х годов.

Каковы эти фазы? И в чем их специфика по отношению к общей периодизации позднекоммунистических и посткоммунистических реформ? Нам они видятся следующим образом:

- *1985-1988 годы*. Поиск концепции реформ, способных реанимировать коммунистическую систему, не меняя базовых характеристик ее функционирования.

⁷⁰ См.: Mau V. *The Political History of Economic Reform in Russia*. London: CRCE, 1996; Auslund A. *How Russia Became a Market Economy*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.

- *1989-1991 годы.* Углубление экономических реформ. Выход за традиционные рамки коммунистической системы при сохранении тезиса о приверженности “социалистическому выбору” Начало пересмотра коммунистических традиций по отношению к собственности, начало конституционных реформ.
- *1992-1993 годы.* Выход за рамки советского коммунизма. Борьба за новые базовые принципы посткоммунистического функционирования российского общества и его экономики. Движение России к посткоммунистической Конституции.
- *1994-1996 годы.* Формирование базовых правовых предпосылок, обеспечивающих достижение макроэкономической стабилизации и функционирование рыночной экономики. Прежде всего Гражданского кодекса (1 и 2 части), приватизационного и валютного законодательства.
- *1997-1998 годы.* Усиление внимания к институциональным предпосылкам экономического развития. Разработка и принятие нормативных актов, регулирующих функционирование рыночных институтов в условиях, как казалось тогда, финансовой стабильности и начала экономического роста.

В данном разделе мы рассмотрим основные конституционно-правовые проблемы в том виде, как они ставились и решались на отдельных этапах социально-экономической трансформации советского, а затем и российского общества.

4.1. Экономика и право в условиях позднесоветского общества. Перестройка. (1985-1988 годы)

Реформы второй половины 80-х годов, вошедшие в историю под названием "перестройка", не имели сколько-нибудь определенно сформулированного правового компонента. Тому было несколько причин.

Во-первых, в самих традициях советской политической системы было пренебрежение правовыми вопросами. Сложившееся еще в 30-е годы представление о юридическом образовании как о "факультете ненужных вещей", продолжало, хотя неявно, господствовать в общественном и, главное, политическом сознании. Понимание задачи права как "юридического оформления" объективных процессов (прежде всего экономических) не могло не ограничивать его роль в обществе, сводя ее к нахождению политически корректных формулировок⁷¹. Юридического образования М.Горбачева было явно недостаточно для отказа от этой традиции. Впрочем, отказ от нее вряд ли был совместим с фундаментальными принципами советского коммунизма, делающего акцент на специфическое в противовес общечеловеческому: в этой системе координат понятие "социалистическое право" приходило на смену просто "праву".

Во-вторых, традиционное для советской системы негативное отношение к праву, и особенно к конституционным процедурам и гарантиям, создавало среди широких слоев интеллигенции и общественных деятелей упрощенное представление о возможном правовом механизме реформирования этой социальной жизни и общественных институтов. Суть его сводилась к тезису, что конституционная система СССР является в принципе развитой и современной, и задача состоит в том, чтобы обеспечить реализацию продекларированных принципов на практике⁷².

⁷¹ Ленинское отношение к праву непосредственно связывалась с тезисом об отрицании государства при построении коммунистической системы. "Коммунизм означает не торжество социалистических законов, но торжество социализма над законом", - подчеркивал в 1927 году председатель Верховного Суда СССР. (Цит. по: Berman H.J. Justice in the USSR. New York: Vintage, 1963 p. 26). Понятно, что подобное отношение к праву не могло оставаться лишь идеологемой, но непременно должно было получить соответствующее проявление на практике.

⁷² Характерно, что тезис о ключевой роли *выполнения* советской Конституции как основы демократизации коммунистической системы разделяли даже общественные деятели из диссидентского лагеря. Типичным и одновременно наиболее последовательным документом, отражающим конституционно-правовые иллюзии того вре-

Тем самым правовая реформа не рассматривалась в качестве ключевой проблемы проведения преобразований, нацеленных на "улучшение" коммунистической системы. Разумеется, это не означало, что правовые вопросы полностью игнорировались. Среди юристов велись широкие дискуссии по проблемам совершенствования законодательства, в том числе и экономического⁷³, разрабатывались и обсуждались новые и новые нормативные документы. Однако даже среди прогрессивно мыслящих обществоведов ключевым вопросом при проведении экономических и политических реформ оставалось правоприменение, то есть реализация законодательства⁷⁴.

мени может быть письмо А.Сахарова, Р.Медведева и В.Турчина, направленные Л.Брежневу в 1970 году. Уже тогда, квалифицируя состояние советской системы, и особенно экономики, как "начало стагнации", они связывали провал экономической реформы 1965 года с сохранением антидемократических норм общественной жизни. Среди предлагавшихся ими мер были: развитие открытости и гласности, свобода информации, восстановление реальной власти Советов, наличие альтернативных кандидатов при выборах в партийные и советские органы. (См.: Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey, 70. (1970). P. 160-170).

Иными словами, эта программа не шла дальше лозунга "вся власть Советам" в условиях сохранения однопартийной системы в СССР. Суть конституционной реформы сводилась к необходимости соблюдения действующей конституции и обеспечения торжества закона над партийной директивой. В этом же духе был разработан и сахаровский проект конституции "Союза суверенных республик Европы и Азии". Схожие в сути своей соображения о совершенствовании конституционной системы в направлении повышения роли представительных органов власти разрабатывались и рядом видных отечественных юристов 70-х годов, хотя, разумеется, их формулировки были гораздо более осторожными. (См., например: Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.). Ситуация практически не изменилась и во второй половине 80-х годов, когда в разгар горбачевской перестройки А.Сахаров предлагал положить в основу политических реформ действующую советскую Конституцию 1977 года.

⁷³ В 70-е годы даже сформировалось и получило активное развитие исследование проблем хозяйственного права, в ходе которого была выдвинута и подробно обсуждалась идея разработки особого Хозяйственного кодекса. Кодекса, который (кстати, в нарушение традиций советского права) мог бы являться документом общесоюзного, а не республиканского действия.

⁷⁴ По мнению Х.Линца и А.Степана, попытки "актуализации" действующего законодательства (прежде всего конституционного) способствовало быстрому разрушению соответствующих государств - прежде всего СССР, Югославии и Чехослова-

В результате сложилась ситуация, когда практически все документы, содержавшие концепцию и механизм реализации экономических реформ готовились самими экономистами. Роль юристов сводилась в лучшем случае к оформлению соответствующих документов (законов). Задача "вписывания" этих документов в правовое поле практически не стояла. Основные нормативные акты перестройки, среди которых Закон о государственном предприятии (1987) и Закон о кооперативах (1988), разрабатывались экономистами - идеологами экономической реформы при минимальном участии специалистов в области права.

Важной особенностью этой фазы реформ было активное обращение к историческому опыту функционирования советской социально-экономической системы. Принимаемые правовые акты в значительной мере ориентировались на документы времен нэпа (20-е годы) и так называемой косыгинской экономической реформы (середина 60-х годов). Идеи многообразия форм собственности, допущения элементов конкуренции между предприятиями, разделения ответственности предприятий и государства, - все эти моменты имели прямые аналогии с нэпом. В 60-е годы уходили корнями конкретные проекты нормативных актов, которые в значительной мере ориентировались на логику решений ЦК КПСС и Совета Министров СССР 1965-1966, на опыт неудачной реализации этих последовательных документов, а также на теоретические разработки экономистов, которые проводились на протяжении 60-70-х годов в рамках "теории совершенствования социалистического хозяйственного механизма"⁷⁵.

Среди нормативных документов, которые вызывали тогда особое внимание, были те, которые заключали в себе подходы к регулированию деятельности предприятий. Прежде всего это

кии. (См.: Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1996. P. 82).

⁷⁵ См. подробнее: Mau V. The Road to Perestroika: Economics in the USSR and the Problems of Reforming the Soviet Economic Order // Europe-Asia Studies. Vol. 48. N 2. 1996.

касалось Декрета о трестах - принятого 9 апреля 1923 года⁷⁶ и ставшего своеобразным манифестом нэповской экономики. В его основу было положен тезис о том, что государство не отвечает по долгам трестов, а тресты - по долгам государства. Строго говоря, Декрет этот так и остался декларацией, поскольку наступление на рыночные основания были возобновлены большевиками уже в начале 1924 года. Однако Декрет о трестах остался знаковым документом эпохи, и все будущие попытки рыночного реформирования советской экономики начинались с предложений о формировании базового законодательного акта, регулирующего деятельность советских государственных предприятий. Впрочем, вплоть до 1987 года такой закон так и не появился: максимум, чего смогли добиться сторонники рыночных реформ, было принятие в 1965 году «Положения о социалистическом производственном предприятии (объединении)», которое отчасти опиралось на идеологию Декрета о трестах 1923 года⁷⁷. Принятие же в 1987 году Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» стало ключевым шагом в направлении к усилению рыночной направленности советской хозяйственно-политической системы⁷⁸.

Аналогично обстояло дело и с отношением к кооперативам. О плюрализме форм собственности речь до конца 80-х годов идти вообще не могла. Однако ссылками на опыт нэпа экономисты (и в меньшей мере юристы) пытались обосновать необходимость всемерного развития кооперативного движения. Первые реальные шаги в этом направлении относятся к 1986-1988 годам, когда были приняты нормативные акты, допускающие широкое развитие «индивидуальной трудовой деятель-

⁷⁶ См.: Законодательство о трестах и синдикатах. Под ред А.М.Гинзбурга. 3-е изд. М.: ВСНХ, 1926.

Впрочем, сюда был добавлен один компонент, являющийся принципиально новым для советской идеологии хозяйственной жизни. Реализуя соответствующую статью Конституции СССР 1977 года, новое советское руководство решило пойти на выборность директорского корпуса трудовым коллективом.

⁷⁷ Хозяйственная реформа в СССР. М.: Правда, 1969.

⁷⁸ См.: Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сборник документов. М.: Правда, 1988.

ности” и кооперативов⁷⁹. Однако и здесь собственно правовая сторона дела не играла существенной роли. Бурное развитие этих форм деятельности началось только потому, что высшее руководство страны четко продемонстрировало наличие политической воли к развитию новых форм собственности.

С самого начала было более или менее понятно, что на практике индивидуальная и кооперативная деятельность при сколько-нибудь последовательном ее развитии неизбежно быстро превратится в нормальную частнопредпринимательскую деятельность. Так оно и произошло на самом деле, несмотря даже на то, что коммунистическое руководство среднего звена всячески противодействовало развитию предпринимательской активности.

И, наконец, были осуществлены некоторые изменения в политической базе - руководство КПСС решилось пойти если не на полностью свободные выборы, то, по крайней мере, допустить выдвижение альтернативных кандидатов. Параллельно были провозглашены лозунги гласности и “социалистического плюрализма мнений”.

Экономическая составляющая этих конституционно-политических решений также представляется достаточно очевидной. Формирование независимых хозяйствующих субъектов было возможно только при их реальной независимости от директив партийных органов. И, напротив, возникновение слоя частных предпринимателей (пока под видом кооператоров) означало и возникновение новых мощных групп интересов, которые не могли не стремиться оказывать политическое влияние. То есть можно сказать, что советское руководство второй половины 80-х годов оказалось достаточно исторически образованным (или политически чутким), чтобы принять во внимание естественную связь частнопредпринимательской деятельности и демократии (так называемая проблема «политического участия»), хорошо известного еще со времен кон-

⁷⁹ См.: О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.

фликта Великобритании с населением ее североамериканских колоний в середине XVIII века.

Принципиальными особенностями этого этапа реформирования стала ограниченность осуществляемых мероприятий актуализацией действующих правовых норм. Строго говоря, практически все принятые нормативные акты находились в рамках буквы "социалистического права" (хотя, разумеется и не его духа). Относительная самостоятельность государственных предприятий и даже выборность их руководителей трудовыми коллективами, индивидуальная и кооперативная трудовая деятельность, политические свободы, - все это с формальной точки зрения не противоречило принципам советского права. Это противоречило традициям и, главное, подрывало реальные механизмы функционирования советского коммунизма. Однако последнее еще никогда до того момента не было опробовано на практике. Его еще только предстояло проверить на практике.

Сказанное, впрочем, не означает, что экономические реформы последних лет существования коммунистического режима (то есть реформы периода перестройки) осуществлялись без серьезного вмешательства в действующее правовое поле. Однако в рамках доктрины "совершенствования социалистического хозяйственного механизма" суть правового обеспечения реформ виделась в добавлении в сложившуюся правовую систему недостающих звеньев. Причем даже те компоненты законодательства, которые несли в себе принципиальную новизну, их авторы-политики пытались вписать в существующее конституционно-правовое поле.

4.2. Начало экономического кризиса. (1989-1991 годы)

Новый этап трансформации начался с признания необходимости осуществления ряда глубоких преобразований в экономической и, соответственно, правовой базе функционирования советской системы. Речь еще не шла о формальном отказе от правовых основ, конституирующих советский коммунизм,

но реальные проблемы были обозначены уже достаточно четко. Это были, действительно, уже совершенно новые подходы к пониманию проблем, а не попытки вписать новое содержание в старые правовые формы.

Новыми были прежде всего следующие положения и выводы.

Во-первых, правовое оформление получила многопартийность, что создавало потенциальную базу для политического оформления различных групп экономических интересов.

Во-вторых, была признана допустимость частной собственности и политическое (а, следовательно, и правовое) равенство различных форм собственности. Частная собственность стала квалифицироваться как неприкосновенная. И одновременно власти впервые заговорили о целесообразности (а затем и необходимости) приватизации, которая поначалу называлась “разгосударствлением”⁸⁰.

В-третьих, была фактически признана необходимость отказа от государственного установления цен. Переход на свободные цены предполагалось осуществлять поэтапно, достаточно медленно. Однако и сам факт признания возможности отказа от государственного ценообразования означал, что была пробита еще одна, причем важнейшая, брешь в коммунистической системе. Более того, под напором экономического кризиса власти пошли по пути реальной либерализации цен гораздо активнее, чем они сами того хотели, - осенью 1990 года были уже фактически либерализована значительная часть оптовых цен промышленности. А возникновение многочисленных товарных бирж создало необходимые институциональные условия для деятельности экономических агентов вне госконтроля за ценами. Власти России и СССР даже конкурировали между собой в вопросе, кто создаст для предприятий более благоприятные условия, что все более ослабляло воз-

⁸⁰ См.: Закон СССР «О собственности в СССР» (6 марта 1990), Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» (24 декабря 1990), Закон РСФСР «О приватизации приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (3 июля 1991).

возможности государства влиять на хозяйственную (да и политическую) жизнь страны.

В-четвертых, были приняты некоторые нормативные акты, создававшие новые институциональные основы функционирования экономики. Среди них следует особо выделить отделение Центрального банка от Правительства и подчинение его законодателям, а также формирование независимого от Правительства Антимонопольного комитета. Последствия здесь были неоднозначны, но они проявились в полной мере лишь позднее, в начале 90-х годов.

В-пятых, выдвинутый М.Горбачевым тезис о приоритете общечеловеческих ценностей создавал необходимую политическую и идеологическую основу для экономико-правовых реформ и сам должен был получить соответствующее правовое оформление. Это касалось не только необходимости соблюдения конституционно гарантированных политических прав и свобод граждан, но и внесения серьезных изменений в различные правовые акты, включая уголовное законодательство. Например, отказ от уголовного преследования за частно-предпринимательскую деятельность, за спекуляцию (то есть рыночную торговлю), за сделки с иностранной валютой и др. Дополнительные гарантии требовало обеспечение неприкосновенности личности, ее ограждения от незаконного вмешательства государства⁸¹. Правда, юридическое оформление этих проблем произошло позднее, уже после распада СССР и краха коммунистической системы.

Трансформация происходила на фоне углубления экономического кризиса. С одной стороны, кризис был порожден несовершенством правового поля и неадекватностью принима-

⁸¹ Эта проблема была хорошо известна еще со времен нэпа. Вот характерный пример, сохраняющий свою актуальность для любой рыночной экономики: «Понесет ли теперь буржуазия деньги в банк?», спросили мы одного российского буржуа в день выхода декрета о неприкосновенности вкладов. Он нам ответил: «Неприкосновенность вкладов? А где неприкосновенность вкладчиков? Никто не понесет»». (Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8-9. С. 26-27).

шихся решений (в том числе в области нормотворчества) реальным потребностям стабильного развития экономики. С другой стороны, сам революционный характер трансформации обуславливал ослабление государственной власти, в том числе и центрального правительства, при усилении роли отдельных групп интересов (политических и экономических, то есть региональных правительств и хозяйственных структур). Слабость власти является одной из ключевых характеристик большинства кризисных обществ вообще, и всегда - революционных трансформаций. Эта характеристика и является основной для дальнейшего анализа развития теперь уже постсоветской хозяйственно-правовой системы.

4.3. Крах СССР и особенности формирования конституционно-правовой базы независимой России

Распад СССР и ликвидация коммунистического режима создали принципиально новую ситуацию в стране. С одной стороны, появилась острая необходимость проведения комплексных реформ правовой системы функционирования народного хозяйства. С другой стороны, государственная власть России оказалась исключительно ослабленной перед лицом потенциально мощных экономических субъектов. В стране отсутствовали не только сколько-нибудь сложившиеся институты власти, не только "исполнительная вертикаль", но не было ни реально функционирующих силовых структур, ни государственной границы. Эмиссией валюты могли заниматься 12 оставшихся на постсоветском пространстве центральных банков (все союзные республики за исключением прибалтийских), что подрывало одну из фундаментальных основ стабильности государства. Наконец, тотальный товарный дефицит являлся мощным фактором нарастания сепаратизма внутри самой России, правовой статус которой как федерации оставался более чем неясным как для центрального правительства, так и для потенциальных "субъектов федерации".

Проблема слабости власти в условиях проведения посткоммунистических реформ нуждается в пояснении, поскольку при формальном подходе к анализу проблем российской трансформации создается впечатление, что политическая власть, и прежде всего власть президентская, в России начала 90-х годов была исключительно сильна.

Действительно, начало посткоммунистических реформ, в основу которой был положен польский сценарий "шоковой терапии", происходило на фоне резкого усиления позиций исполнительной власти. Тому способствовал ряд обстоятельств. Во-первых, исключительная популярность Б.Ельцина, достигшая своего пика после победы над антидемократическим путчем в августе 1991. Во-вторых, исключительная тяжесть экономической ситуации, надвигающаяся угроза голода и холода в крупнейших промышленных центрах страны и связанная с этим угроза ее распада. В-третьих, дезориентированность основных консервативных групп давления, потерпевших поражение в августе 1991 года и на время потерявших сколько-нибудь серьезное политическое влияние. В-четвертых, как результат всего перечисленного выше, предоставление президенту чрезвычайных полномочий сроком на 1 год, то есть права издавать указы, имеющие силу законов (которые, впрочем, могли быть легко отменены законодателями).

Иными словами, именно дезориентированность традиционных групп давления в сочетании с предоставлением президенту чрезвычайных полномочий создали основу для начала посткоммунистических реформ. Однако, как вскоре выяснилось, в такой правовой среде реформы можно начать, но никак не осуществить. (Иными словами, здесь проявилась отмеченная в разделе 3 особенность президентской системы организации власти, при которой начать реформы проще, чем их проводить).

Опираясь на полномочия и харизму Б.Ельцина, первое Правительство независимой России смогло осуществить ряд шагов, направленных на преодоление коммунистического

наследия (в качестве стратегической задачи) и на остановку дезинтеграции страны (как задачи чрезвычайной и в этом отношении краткосрочной). В России были либерализованы цены, начался процесс массовой приватизации, были сделаны первые шаги по направлению к формированию рыночных институтов. В основном эти решения имели форму соответствующих указов (о либерализации заработной платы, о либерализации цен, о банкротстве, о свободной торговле, о государственной программе приватизации⁸²) и лишь в редких случаях получали одобрение законодательного корпуса.

Вместе с тем очень скоро выяснилась крайняя уязвимость правового положения исполнительной власти и даже Президента, несмотря на наделение его чрезвычайными полномочиями. Иными словами, сильная по сути исполнительная власть оказалась на практике весьма слабой - как в конституционно-правовом, так и в политическом отношениях.

Политически власть оказалась весьма уязвимой перед разного рода экономическим лоббизмом. Оправившись от послепутчевого шока, политически влиятельные экономические агенты активно включились в борьбу против либерального экономического курса. А общее оздоровление социально-экономической ситуации обострило интерес различных группировок к получению контроля над политической властью.

Исполнительная власть оказалась исключительно слабой и в конституционном отношении, несмотря на чрезвычайные полномочия Президента. По мере усиления популистских

⁸² Таковы, например, указы Президента «Об отмене ограничений на заработную плату и на прирост средств, направляемых на потребление» (15 ноября 1991), «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» (15 ноября 1991), «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РЯФСР» (25 ноября 1991), «О мерах по либерализации цен» (3 декабря 1991), «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (27 декабря 1991), «Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г.» (29 декабря 1991), а также постановление Правительства РФ «О мерах по либерализации цен» (19 декабря 1991). См.: Экономическая политика Правительства России. М.: Республика, 1992.

настроений в среде законодателей возможности проведения последовательной стабилизационной макроэкономической политике оказывались все более сомнительными. Тому было несколько причин конституционно-правового характера.

Во-первых, законотворческий процесс был исключительно упрощен, в результате чего любые решения (в том числе и финансового характера) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Законы и поправки к законам могли приниматься сразу же и "с голоса" (то есть даже без распространения среди депутатов законотворческих инициатив в письменном виде). Достаточно простой была и процедура внесения поправок в конституцию, в результате чего на протяжении 1992-1993 годов изменения в Конституцию вносились очень часто.

Во-вторых, отсутствие в конституционно-правовом поле механизмов противодействия популизму. В частности, исключительно слабым было и вето президента, которое, по действовавшей Конституции, преодолевалось законодателями простым большинством голосов, то есть по сути дела повторным голосованием за законопроект.

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный банк подконтрольный Верховному Совету. Принимая во внимание популистский настрой депутатского корпуса, нетрудно понять, что подобная ситуация оказывала крайне негативное влияние на возможность исполнительной власти проводить последовательный стабилизационный курс.

В-четвертых, неурегулированность внутрифедеративных отношений не только ослабляла политические позиции центрального правительства, но и подрывала его позиции в столь чувствительной сфере, какой являются бюджет и налоги.

В-пятых, сохранение прозрачности границ в рамках СНГ размывало целостность российского валютного и таможенного пространства. Контроль за денежными потоками в силу неурегулированности правовой ситуации оказался значительно ослабленным.

Наконец, слабость российской власти вытекала из самого фактора возникновения нового суверенного государства в исключительно короткий исторический период (буквально за считанные месяцы). Правовая база новой системы в столь сжатые сроки разработаны быть, разумеется, не могли. Кроме того, в СССР значительный объем правового регулирования, в том числе и в экономической сфере, приходился на союзное законодательство. По сути дела, союзный характер имело и кодифицированное право - хотя принятие кодексов и находилось в компетенции союзных республик, все эти документы были не более чем копиями с соответствующих союзных Основ законодательства.

К тому же при подписании договора о создании Союза независимых государств (а фактически, договора о роспуске СССР) было принято решение об аннулировании всех существовавших на данный момент законов СССР. Если бы это положение было последовательно реализовано, новые независимые государства, и в частности Россия, оказались бы в политическом вакууме. Впрочем, российские власти осознали опасность такого положения достаточно быстро, и при ратификации договора о роспуске СССР и формировании СНГ было принято решение о том, что союзные законы, которые пока не пересмотрены или не одобрены российским законодателем, действуют на территории России в той мере, в какой они соответствуют российской Конституции и российскому законодательству.

4.4. Первый этап посткоммунистических реформ (1992-1993 годы)

Необходимость формирования нового конституционно-правового поля стала достаточно ясной к середине 1992 года. К этому времени уже в полной мере проявилась невозможность обеспечения устойчивости денежной и бюджетной политики, а также склонность законодательного корпуса к постоянному перекраива-

нию конституции в соответствии с сиюминутными политическими интересами.

Поправки в бюджет вносились «с голоса» и практически в любой момент. Был случай (в июне 1992 года), когда Верховный Совет России в течение нескольких минут проголосовал за удвоение расходов федерального бюджета. Разумеется, без какого бы то ни было указания на источники доходов для покрытия возникшего дефицита.

Практически безграничным было вмешательство в денежную политику Центрального банка. Именно под давлением популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 и части 1993 года не мог поднять ставку рефинансирования до положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем квартале 1993 года, то есть после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993) и фактической отмены советской Конституции. (См. таблица 1).

Таблица 1

Ставка рефинансирования и инфляция в 1993-1994 годах⁸³.

	Ставка рефинансирования ЦБР	Темп прироста ИПЦ	Реальная межбанковская процентная ставка по кредитам на 1-3 месяца
1993			
Январь	6,7	25,8	-11,7
Февраль	6,7	24,7	-10,6
Март	6,7	20,1	-6,6
Апрель	8,3	19,0	-5,6
Май	8,3	18,0	-4,2
Июнь	11,7	19,9	-4,9
Июль	14,2	22,0	-5,8
Август	14,2	26,0	-8,5
Сентябрь	15,0	23,0	-5,9
Октябрь	17,5	20,0	-2,2
Ноябрь	17,5	16,0	1,0
Декабрь	17,5	13,0	4,1

⁸³ Здесь надо обратить внимание на то, что на протяжении 1993 года месячный уровень ставки рефинансирования определялся как 1/12 от годовой ставки, а не по сложным процентам, то есть годовая ставка оказывалась выше официально объявленной. Это был нехитрый психологический прием: высокие ставки вызывали недовольство экономической элиты, которой требовалось время, чтобы привыкнуть к такому уровню платы за кредит, и подобные арифметические манипуляции, как представлялось, могли немного «остудить» это недовольство.

1994			
Январь	17,5	17,9	0,0
Февраль	17,5	10,8	6,3
Март	17,5	7,4	9,4

Обзор экономики России. 1995. № 1. С. 49-50, 204. (М.: Прайм-Академия, 1995).

Видя свою основную функцию в поддержке производителя, а не в обеспечении стабильности рубля и будучи действительно независимым от правительства, Центральный банк России на протяжении 1992-1993 годов своей инфляционистской политикой дешевых кредитов способствовал передаче значительной доли национального дохода ведущим группам интересов⁸⁴. Точнее, тем из них которые были политическими союзниками популистских лидеров руководства Верховного Совета.

По этим же причинам долго сохранялась практика предоставления льготных (даже по отношению к отрицательной процентной ставке) кредитов отдельным предприятиям. Наконец, руководство Верховного Совета стремилось вмешиваться даже в решение текущих вопросов денежного регулирования - таких, как выпуск купюр определенного достоинства, что провоцировало обострение кризиса наличности.

Ко всему сказанному надо добавить, что председатель Верховного Совета имел собственный (внебюджетный) стабилизационный фонд, средства из которого направлялись на поддержку приглянувшихся ему предприятий (а фактически на поддержку политически близких директоров).

Налоговая система также сталкивалась с проблемами конституционно-правового и политического характера, особенно в части распределения налогов между федеральным и региональным уровнями. Прежде всего сказывалось то, что распределение налоговых поступлений было индивидуализированным и постоянно происходил торг между центром и

⁸⁴ По некоторым данным, эта доля составила астрономические суммы в 40% ВВП в 1992 году и 20% в 1993 году. Более того, "[w]hen the Central Bank was subjected to a preliminary audit in the Fall of 1993, the auditors reportedly found the Bank's books to be unauditabile, with large flows of untraceable money". (См.: Sachs J.D., Pistor K., eds. *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997. P. 9).

субъектами федерации относительно «справедливых» пропорций распределения. Губернаторы использовали максимум сил и влияния для снижения доли отчислений в федеральный бюджет, а федеральные власти были слишком слабы, чтобы противостоять этому давлению. Возникла цепная реакция, когда уступки одному региону влекли за собой «продавливание» уступок другими, действительно находящимися в аналогичном положении.

Неурегулированность налоговых отношений имела и еще одно проявление, особенно опасное на фоне только что происшедшего распада СССР. Фактическое двоевластие в центре подталкивало регионы к принятию решений не перечислять налоги федеральному Правительству. Более того, этот аргумент пыталось использовать в противостоянии Президенту руководство Верховного Совета. Так, в августе 1993 Р.Хасбулатов открыто призвал субъектов федерации прекратить перечисление налогов «антинародному правительству». Естественно, все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

Летом 1993 года конституционный кризис достиг особой остроты, причем каждое действие законодательной власти немедленно сказывалось негативным образом в сфере экономической. В июле Верховный Совет одобрил федеральный бюджет, удвоив заложенный первоначально в нем размер дефицита, что не только само по себе вело к краху финансовой системы, но и делало невозможным получение Россией финансовой помощи из-за рубежа. Одновременно депутатами был отменен указ Президента об ускорении приватизации, а права традиционно реформистски ориентированного Госкомимущества в части управления государственным имуществом было предложено передать вновь возрождаемым отраслевым ведомствам. Законодатели также предприняты попытки еще более ужесточить свой контроль за деятельностью Центрального банка и подтолкнуть его к новым массовым вливаниям дешевых (инфляционных) денег в российское народное хозяйство.

Таким образом, к середине 1993 года необходимость формирования нового конституционно-правового пространства стала вполне очевидной. Вопрос о коренном изменении Конституции РФ неоднократно ставился Президентом, который предлагал провести по этому вопросу специальный референдум. Необходимость коренного пересмотра Конституции в общем-то не вызывала возражения среди законодателей, но они настаивали на принятии Конституции без референдума - то есть в редакции, поддерживаемой лево-популистским большинством депутатского корпуса. Зашедшая в тупик ситуация была взорвана открытым конфликтом между Президентом и Верховным Советом 21 сентября - 4 октября 1993 года, роспуском законодательного корпуса и проведением 12 декабря новых выборов и референдума по конституционному референдуму.

4.5. Посткоммунистическая Конституция России (1993 год)

Новая Конституция радикально изменила принципы организации политического пространства, в том числе и в экономической сфере. Она была нацелена на достижение большей устойчивости функционирования институтов власти, на минимизацию зависимости принимаемых в экономике решений от популизма.

Разумеется, ограничение зависимости от популизма является условием весьма относительным. Безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых, демократиях с богатыми историческими традициями. Поэтому в Конституции посткоммунистической России единственным, по сути, противоядием популизму могло быть резкое усиление полномочий исполнительной власти (особенно президента) в ущерб законодательной. Практика показала, что среди ветвей власти депутатский корпус особенно склонен к принятию популистских решений. Этот вывод, подтвержденный развитием событий на протяжении 1989-1993 годов, получил и вполне

осмысленное теоретическое объяснение. Действительно, депутат, непосредственно связанный с избирателями объективно оказывается чрезвычайно чувствителен к требованиям избравшего его населения, к разного рода лоббистам, особенно представленным в его округе и (или) финансировавшим его избирательную кампанию. В то же время депутат, строго говоря, не несет реальной ответственности за положение дел в стране, да и ответственность за положение дел в его округе является также весьма условной. Президент же, при всей возможной склонности его к популизму и лоббизму, в конечном счете сам отвечает за результаты своей деятельности, ему их (эти результаты) в демократическом обществе не на кого списать. Объективный, естественный характер такой ситуации в полной мере проявился тогда в России и нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции 1993 года.

Разумеется, сильные конституционные позиции президента не давали абсолютных гарантий против экономического популизма. Было более или менее ясно, что реальная экономическая политика будет зависеть от баланса реальных политических сил и групп интересов. Но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений *по определению*, то есть отвечающий за стабильность ситуации в стране президент имел хороший шанс избежать популистской ловушки. К тому же в демократическом обществе, где руководители исполнительной власти периодически должны подтверждать свои полномочия на выборах, вероятность популизма снижается. Хотя, конечно, ни гарантий отсутствия популизма, ни гарантий сохранения демократического режима в тех условиях никто дать не мог.

Ключевыми моментами нового конституционного режима, непосредственно касающимися экономических проблем, являются следующие.

Прежде всего, Конституцией 1993 года был резко усложнен процесс принятия законодательных актов, особенно по финансово-экономическим вопросам. Рассмотрение законов в пар-

ламенте должно было проходить через несколько чтений: обычно три, а в случае с федеральным бюджетом - даже четыре. Причем законы по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагали обязательную экспертизу их со стороны правительства и в отличие от других законопроектов подлежали обязательному рассмотрению (и, соответственно, одобрению) в Совете Федерации. Во избежании популистских спекуляций и демагогии в экономико-политической сфере было запрещено выносить подобные вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики страны способствовало и конституционное закрепление полномочий Центрального банка, основной функцией которого была провозглашена защита и обеспечение устойчивости денежной единицы Российской Федерации - рубля. Это было реакцией на проблемы 1992-1993 годов, когда руководство Центробанка отчасти под давлением Верховного Совета, но в еще большей мере следуя собственным представлениям о "правильной" экономической политике, концентрировало свои усилия на поддержании производства на предприятиях, результатом чего было лишь нарастание макроэкономического кризиса.

Своеобразно, и также под воздействием накопленного опыта, был решен вопрос о положении Центрального банка в системе органов государственной власти страны. Формально независимость его провозглашена не была, как не было сказано и о подчиненности Центробанка той или иной ветви власти. Фактически, в логике Конституции 1993 года, это означало более тесную зависимость от исполнительной власти, что и нашло вскоре проявление в обязательном участии председателя Центробанка в заседаниях Кабинета. Однако Конституция провозгласила, что "денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации", которую он проводит "независимо от других органов государственной власти". В совокупности с назначением председателя

Центробанка Государственной думой (нижней палатой) по представлению президента и его фактической несменяемостью на протяжении 4 лет, это создавало гарантии стабильности и независимости курса денежных властей и одновременно требовало координации денежной политики с правительством. Но, разумеется, как и в ситуации с сильным президентом, приверженность Центробанка курсу на денежно-финансовую стабильность в значительной мере попадала в зависимость от позиции президента и личных качеств председателя Центрального банка.

Правда, оставалась существенная проблема, касающаяся финансово-денежной политики, которая не получила правового закрепления, - запрет бюджетного дефицита. Собственно, конституционный запрет принимать бюджет с дефицитом является довольно редким явлением в мировой правовой практике. В посткоммунистических странах наиболее последовательно этот вопрос был решен в Эстонии, где правительство не имеет права предлагать, а законодатели не имеют права принимать дефицитный бюджет. В России вопрос конституционного запрета бюджетного дефицита всерьез не ставился и не обсуждался, хотя проблема вполне реальна, особенно в ситуации отсутствия общественного консенсуса по базовым ценностям дальнейшего развития общества.

Еще одним фактором, важным с точки зрения решения задач макроэкономической стабилизации, стало более жесткое разграничение полномочий между центром и субъектами федерации, включая запрет на эмиссию иных, кроме выпускаемых Центробанком рублей, денежных средств. Хотя впоследствии проблема квазиденег приобрела в России достаточно болезненный характер, принципиальная установка Конституции в совокупности с решительными действиями властей остановили начинавшуюся эмиссионную активность отдельных субъектов Федерации.

Одновременно с подготовкой к принятию Конституции осенью 1993 года федеральные власти предприняли шаги по

формализации налоговых отношений в РФ. Тогда удалось отойти от индивидуального распределения налоговых поступлений (прежде всего НДС) между федеральным центром и субъектами Федерации, что также способствовало созданию предпосылок для стабилизации финансовой системы и стало важным шагом на пути к современным формам бюджетного федерализма.

И, наконец, был резко усложнен механизм внесения поправок в Конституцию РФ. Это не чисто экономическая проблема, но она играла ключевую роль для оздоровления экономической ситуации в стране. Облегченная система исправления Конституции делала ее заложницей текущих настроений законодателей и создавала обстановку постоянной нестабильности, в том числе и экономической. Это радикально усложняло деятельность хозяйственных агентов, прежде всего по принятию решений стратегического характера.

Словом, при всех недостатках Конституции 1993 года ее главным достоинством было формирование четких правил игры вообще и в сфере финансово-экономической в особенности. Бюджетный процесс стал более управляемым, а Центральный Банк был отделен от популистски настроенных законодателей. Все это оказывало соответствующее влияние на возможности исполнительной власти осуществлять ответственный макроэкономический курс. Последнее отчетливо проявилось на рубеже 1994-1995 годов, когда была начата последняя по времени и увенчавшаяся успехом попытка финансовой стабилизации.

Разумеется, при решении конституционно-экономических проблем удалось не все. Ключевым моментом здесь можно назвать отсутствие запрета на дефицитный бюджет, что было бы вполне естественно для постсоветской России. Этот вывод, по нашему мнению, вытекает из революционного характера российского трансформационного процесса, для которого характерно осуществление глубоких преобразований в условиях слабого государства. Слабое государство, его уязвимость для

разнообразных групп давления резко снижают эффективность экономической политики любого правительства и прежде всего возможности социально-экономического маневрирования. Особенно касается это вопросов финансовых - слабому государству исключительно сложно, если не невозможно принимать ответственные и затрагивающие интересы многих групп давления решения. Поэтому необходимы жесткие рамки, в том числе и рамки политико-правовые, к которым власть могла бы апеллировать. Без этого на протяжении еще некоторого времени после принятия Конституции правительство РФ имело возможность проводить проинфляционистский курс (на протяжении большей части 1994 года).

Правда, здесь следует сделать две важные оговорки. Во-первых, сила правительства в условиях революции определяется не только и даже не столько конституционно-правовой ситуацией, сколько реальным соотношением социальных сил, противоборствующих в стране. Даже жесткий запрет на принятие бюджетов с дефицитами вряд ли остановил бы инфляционистские силы, которые на протяжении определенного периода обладали в России исключительной мощью⁸⁵.

Во-вторых, сказывалась и ограниченность конституционной роли Центрального банка. В Конституции 1993 года независимость его была, безусловно, значительно усилена. Однако одновременно усилилась и его связь с Правительством. Председатель Центробанка стал обязательным участником заседаний Кабинета и почти несменяемым на протяжении четырех лет.

Однако этого было все-таки недостаточно для обеспечения подлинной независимости Центрального Банка. В результате на протяжении некоторого времени после принятия новой конституции (в 1994 году) Правительство при поддержке (точнее, при попустительстве) Центробанка имело возможность

⁸⁵ См.: Mau V. The Political History of Economic Reform in Russia (1985-1994). London: CRCE, 1996. P. 70-77.

активно прибегать к эмиссионным механизмам покрытия бюджетного дефицита.

Впрочем, сказанное не должно приводить к фетишизации роли конституционного положения Центрального Банка. Реальная ситуация несколько проще. Как показывают некоторые исследования последнего времени, и особенно исследования по названным вопросам в странах с переходной экономикой, положение Центробанка является необходимым, но недостаточным фактором обеспечения стабильности денежной политики и осуществления макроэкономической стабилизации⁸⁶. Более важным моментом является личная (если угодно, гражданская) позиция главного банкира, который в конечном счете сам принимает решение о характере денежной политики. Он может занять жесткую позицию, а может и уйти в отставку.

Наконец, никакого серьезного ограничителя не было наложено на возможности государственных заимствований - как на федеральном уровне, так и субъектами Федерации. Однако этот фактор станет актуальным несколько позднее.

4.6. Конституция, законодательство и практика макроэкономической стабилизации (1994-1996 годы)

Конституция 1993 года, действительно, стала основой дальнейшего углубления экономических реформ, и прежде всего макроэкономической стабилизации. Именно последняя проблема оказалась центральной в деятельности правительства в рассматриваемый период, и именно ее удалось решить на базе новой Конституции РФ.

Однако здесь необходимо особо выделить один весьма существенный момент. Принятие новой Конституции не привело и не могло привести автоматически к резкому повороту к стабилизационному курсу. Оставались и никуда не исчезли мощ-

⁸⁶ См.: Maliszewski W. Central Bank Independence in Transition Economies. Warsaw: CASE, 1997; Knight Malcolm et al. Central Bank Reforms in the Baltics, Russia, and the Other Countries of the Former Soviet Union. Washington DC: IMF, 1997.

ные социально-экономические группировки, жизненно заинтересованные в продолжении проинфляционного курса. Кроме того, необходимо было разработать и реализовать некоторый минимальный комплекс правовых и организационных мер, создать соответствующую институциональную среду, критически важную для решения базовых макроэкономических задач.

1994 год стал очередным годом инфляционного витка. Если раньше (в 1990-1993 годах) инфляционистская политика обуславливалась исключительно мощным давлением на исполнительную власть со стороны соответствующих социальных сил, отсутствием политических институтов, способных осуществлять роль посредников между властью и группами интересов, а также сильной зависимостью исполнительной власти от популистски настроенного законодательного корпуса, то теперь ситуация оказалась несколько иной. Формально Конституция освободила исполнительную власть от избыточного давления популизма. Возможности законодательного корпуса (Федерального Собрания РФ) вмешиваться в экономическую политику были заметно ограничены, и, одновременно, новый депутатский корпус, как казалось, мог стать естественным политическим посредником во взаимоотношениях исполнительной власти и бизнеса. Однако вскоре выяснилось, что всего этого недостаточно.

Прежде всего шок от итогов выборов в Государственную Думу в 12 декабря 1993 года сказался на деятельности правительства. Лишившись двух наиболее последовательных сторонников жесткого макроэкономического курса (Е.Гайдара и Б.Федорова), Кабинет и лично его глава В.Черномырдин провозгласили себя приверженцами «немонетарных методов борьбы с инфляцией», что на деле означало продолжение курса на инфляционную подпитку народного хозяйства. Это была реакция на значительное число голосов, одержанных на парламентских выборах левыми и националистическими партия-

ми. Исполнительная власть судорожно пыталась что-то сделать, обновить курс, хотя и не знала, как именно⁸⁷.

Этот курс находил понимание и в Центральном банке, особенно у его председателя (с июня 1992 года) В.Геращенко. То есть практика 1994 года со всей наглядностью продемонстрировала, что сама конституционная независимость Центробанка является фактором, недостаточным для стабилизации денежной системы. Не менее важна личность главного банкира, его политические взгляды и профессионализм. В.Геращенко придерживался традиционных советских представлений о подчиненной роли денежно-кредитной системы по отношению к материальному производству, что он неоднократно демонстрировал на протяжении 1992-1993 годов. Конституционного положения об ответственности Центробанка за стабильность денежной единицы оказалось недостаточно для преодоления этой традиции и возникновения «здорового конфликта» между Центробанком и склонным тогда к инфляционизму Кабинетом. Потребовалось изменение руководителя и уточнение законодательства о Центральном банке, чтобы в этой сфере сформировались необходимые для макроэкономической стабилизации предпосылки.

Еще одним важным для решения названной задачи фактором стало формирование коалиции социально-экономических сил, заинтересованных в стабилизации. С точки зрения правовой здесь ключевым моментом являлось проведение приватизации и формирование ее нормативно-правовой базы. Именно приватизация в конечном счете и создала (точнее, выявила, выделила) тех экономических агентов, которые готовы были к самостоятельному и эффективному функционированию на

⁸⁷ К этому надо добавить, что аналогичная российской судорожная реакция была и у администрации США, видные руководители которой стали давать своим российским коллегам советы о том, что-де надо бы обеспечить «меньше шока и больше терапии». В условиях отсутствия реальной практики «шоковой терапии» и балансирования на грани гиперинфляции такие советы могли лишь подтолкнуть неустойчивый баланс сил в российском руководстве к возобновлению инфляционистской практики.

рынке, а потому требовали стабильности кредитно-денежной системы, а не потока дешевых денег. Завершение ваучерной приватизации в конечном счете позволило выделить и сформировать такие антиинфляционистские силы. (К ним присоединились и крупные банки, которые могли позволить себе ориентироваться не столько на норму, сколько на массу прибыли).

Помимо принятых нормативных актов, здесь важно также обратить внимание на те шаги (и, соответственно, нормативные документы), которых настойчиво требовали от Правительства и которые могли бы иметь неприятные последствия для экономики. Прежде всего это законодательство о финансово-промышленных группах с предоставлением им особых финансовых, организационных или налоговых льгот. Принятие нормативных актов такого рода было одним из ключевых требований инфляционистов на протяжении 1993-1995 годов. Правительство смогло удержаться от этого шага, сперва обеспечив подписание (в конце 1993 года) специального, но не содержащего никаких льгот, указа Президента, а в дальнейшем нейтрализуя соответствующие попытки депутатского корпуса. В результате исключительно мощные финансово-промышленные группы в России все-таки возникли, но они возникли «естественным путем», и не на базе каких бы то ни было льгот. (Эти льготы были бы тем более странными, поскольку современные российские ФПГ являются исключительно сильными в политическом и финансовом отношениях образованиями)⁸⁸.

Особой темой стало дальнейшее развитие финансовых рынков и формирование в России института государственного долга. Именно в 1994 году был сделан важнейший организационно-правовой шаг в этом направлении. Были подготовлены дополнительные механизмы для неинфляционного финансирования народного хозяйства и, тем самым, преодоления вы-

⁸⁸ См. подробнее: Popova T. Financial-Industrial Groups in Russia. In: *Russian Economy in Transition*. Helsinki, 1997. P. 157-175.

сокой инфляции. С 1995 года заимствования на внутреннем, а с 1996 года - и на внешнем рынках, становится важнейшим инструментом государственной экономической политики, определив как ее основные достижения, так и проблемы, на несколько лет вперед.

Весь названный комплекс политико-правовых факторов подвел Россию и ее Правительство к последней попытке подавления инфляции - попытке, которая была успешно завершена в 1996 году. Эту фазу борьбы с инфляцией, которая велась на базе новой Конституции, отличает ряд важных особенностей политического и правового характера.

Во-первых, параллельная кодификация отечественного права. Ключевым моментом этого явилось принятие первой (ноябрь 1994 года) второй (декабрь 1995 года) частей нового Гражданского кодекса, названного многими либеральными экономистами и юристами «новой конституцией хозяйственной жизни». Были приняты также Арбитражный процессуальный кодекс, Водный и Воздушный кодексы, Таможенный кодекс, Лесной кодекс⁸⁹. Принципиально важным с точки зрения развития экономических реформ стало принятие нового Уголовного кодекса РФ, в котором были отменены наказания за частнопредпринимательскую деятельность (включая спекуляцию, то есть частную торговлю). То есть наказания, являвшиеся неотъемлемой частью советской системы уголовного права.

Во-вторых, сохранение неурегулированности (точнее, слабой урегулированности) отношений собственности, что значительно ослабляло весь курс экономической политики и одновременно достаточно четко предопределяло основное направление развития правового процесса. Хотя определенные шаги в этом направлении и были сделаны (например, принят закон о разделе продукции и ряд других), существенных прорывов совершить не удалось. Периодически принимавшиеся на эту тему постановления Правительства не могли, естественно, сыграть сколько-нибудь существенную роль, по-

⁸⁹ Сборник кодексов Российской Федерации. М.: Уникс, 1998.

сколькx противодействие законодателей было более чем очевидно, а этот фактор практически полностью нейтрализовывал возможное позитивное воздействие правительственных документов. (К тому же зарубежные инвесторы в принципе привыкли отдавать предпочтение законодательству перед подзаконными актами).

В-третьих, получил приращение комплекс правовых актов общеэкономического характера, и прежде всего о Центральном банке (новая редакция), о банках и банковской деятельности, о регулировании естественных монополий и т.п.

В-четвертых, процессы макроэкономической стабилизации в значительной мере совпали с выборными кампаниями - сперва парламентской (осень 1995 года), а потом и президентской (первая половина 1996 года). Это могло внести в нормотворческую деятельность значительную дозу популизма - как непосредственно, так и потенциально (в части ожиданий экономическими агентами от политиков популистских всплесков разного рода). Правда, на практике такое воздействие политики на экономику оказалось минимальным и проявилось преимущественно в обилии подзаконных нормативных актов-обещаний, многие из которых или заведомо не предназначались для реализации, или же были отменены вскоре после выборов. Конечно, такое отношение к нормативным актам не добавляет социально-экономической системе устойчивости, однако в подобных шагах нельзя не видеть попытки психологического смягчения социальной напряженности без принятия разрушительных для макроэкономической ситуации мер собственно экономического популизма.

Словом, на протяжении 1994-1996 годов были сформированы некоторые базовые правовые предпосылки дальнейшего развития экономической реформы. Процесс законотворчества протекал не при тесном сотрудничестве исполнительной и законодательной власти, а при их остром противоборстве. Последнее, естественно, оказывало негативное влияние как на качество принимаемых документов, так и на принципиальную

способность ветвей власти выработать согласованную позицию.

Хотя практический опыт здесь, конечно, неоднозначен. Так, Гражданский кодекс демонстрировал принципиальную возможность правительства и Государственной Думы договориться относительно ключевых правовых проблем развития России. Противоположная ситуация складывалась вокруг Земельного кодекса, дискуссия о котором с самого начала была сильно идеологизирована в связи с вопросом о честной собственности на сельскохозяйственную землю. В результате неоднократные попытки принятия этого документа наталкивались на жесткую позицию президента, а попытки преодоления вето не всегда находили поддержку в верхней палате. (Свою роль сыграл здесь и тот факт, что первая часть Гражданского кодекса принималась в 1995 году, то есть Думой, в которой коммунисты были менее влиятельны, чем после декабрьских выборов 1995 года).

Все это не могло не снижать эффективность законотворческой деятельности, что наиболее наглядно проявлялось в принятии законов сомнительной важности (вроде Федерального закона «О пчеловодстве»), тогда как практически без движения находились острые вопросы регулирования отношений собственности, устойчивости функционирования рынков.

4.7. Правовые проблемы экономического роста (1997-1998)

После решения проблем денежной стабилизации и после достижения определенной политической стабильности, чему способствовала победа Б.Ельцина на президентских выборах в 1996 году, вопрос об экономическом росте стал ключевым для российского народного хозяйства и российского руководства. Соответственно, основные политические дискуссии и основная законотворческая деятельность были нацелены именно на решение этого комплекса проблем. Тем более, предпринятый в 1995 году ЕБРР анализ показал наличие прямой и устойчивой

связи между проведением правовых реформ и темпами экономического роста.

Этот вывод не потерял своего значения и в условиях резкого обострения финансовой ситуации и начала финансового кризиса, захлестнувшего Россию осенью 1997 года и продолжающегося на протяжении 1998 года. Финансовый кризис, разумеется, затормозил экономический рост, явно давший о себе знать уже в середине 1997 года. Однако с экономической точки зрения было очевидно, что комплекс мер по преодолению финансового кризиса в долгосрочном плане способствует и возобновлению роста.

Макроэкономические стабилизационные меры как правило негативно сказываются на возможности хозяйственных агентов устойчиво развиваться. Повышение процентных ставок Центральным банком, способствуя финансовой стабилизации, негативно сказывается на реальном секторе экономики. Иное дело - фундаментальные причины финансового кризиса. К ним относятся в первую очередь избыточность краткосрочных заимствований государства (ГКО), ненадежность и недостаточная развитость легальных механизмов обеспечения прав собственности, бюджетный дефицит и отсутствие жестких правовых процедур его ограничения. Понятно, что решение всех этих вопросов оказывает долгосрочное воздействие на экономику, устраняет главные основы финансового кризиса и одновременно обеспечивает приток инвестиций в народное хозяйство, что является синонимом возобновления его роста.

Можно выделить основные направления развития нормативно-правовой деятельности власти, которые способствуют решению постстабилизационных экономических задач.

Во-первых, завершение кодификации законодательства. Прежде всего имеется в виду принятие третьей части Гражданского кодекса, отвечающего современным требованиям Трудового кодекса, Налогового и Бюджетного кодексов, Земельного кодекса и, возможно, Торгового (закупочного) кодекса.

Во-вторых, укрепление нормативных основ обеспечения прав собственности. Ключевым моментом здесь является обеспечение прозрачности информации о финансовом положении фирм - эмитентов акций, а также обеспечение соблюдения прав всех инвесторов, включая мелких. Особая тема - обеспечение прав "добросовестных приобретателей" корпоративных акций, то есть недопущение отчуждения акций, если выясняется, что при их эмиссии или при передачи прав собственности при предыдущих трансакциях был нарушен закон.

К этим мерам примыкают действия по повышению эффективности управления государственной собственностью, энергичная реализация принятого законодательства по государственной регистрации недвижимости (создание единого федерального государственного регистра прав на недвижимость), создание единой системы регистрации юридических лиц (единый, доступный всем регистр стал бы важной государственной гарантией надежности делового партнера, а также предотвратил бы случаи нарушения прав собственности). Последние две меры стали бы дополнительными шагами к стабилизации отношений собственности и обеспечению прозрачности российского рынка.

В-третьих, принятие трудового и социального законодательства, нацеленного на социальную стабильность и рост производства. Трудовое законодательство должно обеспечить реальную защиту наемных работников в условиях рыночных отношений, а также дать предпринимателям реальные возможности добиваться роста эффективности производства. Социальная защита населения должна ориентироваться на защиту государством действительно уязвимых слоев населения, не допуская распыления скудных бюджетных средств.

В-четвертых, разработка и принятие комплекса правовых актов, задающих рамки государственного вмешательства в экономическую жизнь⁹⁰. Это законодательство позволило бы сформировать некото-

⁹⁰ Аналогичные документы были приняты администрациями США во главе с Дж.Картером и Р.Рейганом на протяжении 1979-1984 годов. В настоящее время

рый базовый консенсус между сторонниками дирижистской и либеральной точек зрения по вопросу об экономической роли государства. К этому блоку проблем примыкает также и правовое обеспечение механизмов государственного регулирования деятельности естественных монополий.

Оптимизация роли государства в экономике предполагает также принятие комплекса нормативных (и прежде всего законодательных) актов, определяющих механизмы финансовой деятельности государства. Ключевыми точками являются здесь Налоговый и Бюджетный кодексы. Полезным мог бы стать и своего рода Закупочный кодекс, который определял бы механизмы использования бюджетных средств при закупке товаров и услуг для государственных нужд. Наконец, важным шагом было бы законодательное урегулирование направлений, механизмов и объемов финансовых заимствований государства на внутреннем и внешнем рынках.

Принятие всего комплекса перечисленных мер, безусловно, способствовало бы переходу России в режим устойчивого экономического роста, поскольку позволило бы сформулировать четкие и устойчивые институты функционирования рыночной демократии.

определенным ориентиром в этом отношении может быть доклад, подготовленный в 1995 году Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): The OECD Report on Regulatory Reform. In 2 vol. Paris: OECD, 1997.

РАЗДЕЛ 5

Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости

5.1. Устойчивость нормативной базы в условиях системной общественной трансформации: общие подходы к проблеме

Одной из центральных проблем правового обеспечения реформ в условиях переходной экономики является обеспечение стабильности формируемой нормативной базы. Стабильность законодательства (и вообще правовых актов) является важной проблемой в любой ситуации, но при осуществлении системной социально-экономической трансформации тема эта приобретает особый оттенок.

У названной проблемы есть несколько аспектов, которые существенно меняют подход к ее анализу по сравнению с периодами нормального (стабильного) развития страны.

Прежде всего сам характер трансформационного процесса предполагает высокий динамизм нормативно-правовой базы. При переходе от коммунистической системы к рыночной демократии естественными выглядят масштабные изменения нормативных актов - масштабные как по количеству отменяемых документов, так и по глубине изменяемых регулирующих норм. Собственно, любые масштабные реформы, а не только изменения революционного характера, в том числе и реформы

в послевоенной Европе (в Германии рубежа 40-50-х годов, во Франции рубежа 50-60, в Великобритании 80-х) сопровождалась масштабными пересмотрами правовых актов, и прежде всего законодательства.

Далее, никогда, в том числе и в обстановки революции, не происходит радикальной *одномоментной* отмены *всей* существующей нормативной базы. Ничего не происходит вдруг. Осуществляется поэтапное выведение старых нормативных актов и замена их действующими новыми.

Хотя поэтапный характер такого рода изменений не означает, что все правовые акты могут изменяться поэтапно, эволюционно. Конкретные акты требуют решительных и комплексных действий. В первую очередь это касается конституционного устройства, в том числе и в той части которая определяет характер экономических процессов. Обращаясь к историческому опыту, нетрудно убедиться, что конституционные изменения, происходящие в условиях системного кризиса (например, во Франции или в России), являются результатом решительных действий ведущей политической силы трансформации и практически не могут стать предметом политического торга и компромисса⁹¹. Попытки поэтапного реформирования конституционной системы в условиях радикальных, системных реформ, и тем более в условиях революции, практически всегда оканчиваются провалом.

⁹¹ В условиях радикальных революционных потрясений (во Франции конца 18 столетия, в России начала 20-го) конституция становится результатом острого противоборства различных социальных сил и, будучи таковой, не может быть результатом компромисса. Именно поэтому в ходе революции конституционные принципы не могут быть окончательно официально одобрены, но претерпевают существенные изменения по мере продвижения революции, по мере смены одной социально-политической силы другой. Лишь в Англии эти процессы всегда (по крайней мере, с середины 17 столетия) протекали в относительно более мягкой, скрытой форме, что объясняется самим фактом отсутствия в этой стране писаной конституции и доминирования в юридической практике норм обычного права. Такая ситуация делала как бы изначально предопределенным поэтапное (то есть через совокупность правовых актов) трансформирование системы фундаментальных юридических норм.

Наконец, остается весьма специфическая проблема устойчивости вновь принимаемых нормативных актов. Практика показывает, что нормативные акты нередко изначально являются весьма уязвимыми и вскоре отменяются. Отчасти это может быть объяснено техническими и политическими ошибками, совершаемыми при разработке и принятии того или иного документа. Отрицать этого, разумеется, нельзя, тем более, что в условиях крайней спрессованности событий в эпохи системных трансформаций у юристов и политиков часто просто не хватает времени (или квалификации) подробно проработать документ.

Но главная проблема в другом. Радикальная трансформация происходит в условиях острейшего противостояния мощных социально-экономических сил (групп интересов) при одновременном резком ослаблении государственной власти, ее институтов. Группы интересов имеют возможность непосредственно влиять на ход принятия решений, на ход выработки документов⁹². Тем самым, сфера нормотворчества оказывается аренной острой политической и административной борьбы. Результатом же этой борьбы является не только «продавливание» нужного той или иной группировке документа. Это лишь одна часть проблемы - вполне достаточная при стабильном (и особенно авторитарном) режиме, но являющаяся лишь первым шагом в условиях радикальных общественных сдвигов. Ведь существуют и противодействующие группировки, которые активно пытаются (и имеют возможность) противодействовать усилиям конкурентов. И поэтому борьба за реализацию (или не реализацию) принятого решения разворачивается буквально на другой день после принятия данного документа.

⁹² Популярным афоризмом в деловом сообществе и среди политиков посткоммунистической России стало утверждение о том, что самыми доходными из существующих ценных бумаг являются постановления правительства и другие нормативные акты. Иными словами, прибыль на «инвестиции» в лоббирование нужного нормативного акта окупается гораздо быстрее любых других форм инвестиций. В этом нетрудно увидеть одну из форм поведения, описываемого в политэкономической литературе термином *rent-seeking behaviour* (поиск ренты).

В этом - один из наиболее существенных источников колебаний правительственного курса экономической политики. В результате часть принимаемых документов на практике не действует, а часть вскоре отменяется. Можно высказать гипотезу, что принятие нереализуемых или тем более быстро отменяемых документов является естественным индикатором политической нестабильности. То есть пики нестабильности примерно совпадают во времени с периодами принятия нормативных документов с короткими сроками действия.

Примеров тому немало, и некоторые из них хорошо известны. Практически каждый период повышенной политической нестабильности федеральной власти характеризовался некоторыми яркими документами, которые принимались, вызвали изумление у широких кругов экономистов (или политиков, или бизнеса), и потом отменялись, буквально в считанные дни. Перечислим здесь лишь некоторые факты.

Декабрь 1992 года. Пришедший только что к руководству Правительством В.Черномырдин подписывает постановление о государственном регулировании цен на ряд товаров, что вполне соответствовало тем ожиданиям, которые сопровождали в обществе появление на первых политических ролях «крепкого хозяйственника». На рынках начинается паника в ожидании расширения регулирования цен и восстановления ситуации всеобщего дефицита. Решение отменяется примерно через месяц после принятия и за несколько дней до вступления его в силу⁹³. Аналогичная судьба ждет решение о запрете на использование на дорогах России машин с правосторонним рулем, которое было принято из соображений повышения без-

⁹³ Вот как описывает ситуацию, складывавшуюся вокруг решения о государственном регулировании цен, Е.Гайдар: «Очередное предложение о расширении административного управления ценами поступило ко мне из Комитета [цен] в конце ноября 1992 года, и я обычным образом завернул его... Не исключаю, что именно это самое предложение и легло на стол новому премьеру. Насколько мне стало известно, это произошло в канун нового, 1993 года. Документ ему отрекомендовали как завещание Гайдара... В.Черномырдин быстро и решительно поставил подпись». (Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 252-253).

опасности, но, как выяснилось, негативным образом сказывалось на интересах значительного числа жителей страны, особенно в восточных регионах.

Весна 1996 года. В ходе президентской предвыборной кампании Б.Ельцин раздает обещания и подписывает ряд указов, предполагающих существенные и необоснованные денежные выплаты. Позднее, в августе, принимается решение об отмене большинства такого рода предвыборных документов.

Начало 1997 года. Сформированное в августе 1996 года Правительство, представляющее собой объединение представителей разнообразных лоббистских групп, демонстрирует явную неспособность эффективно решать стоящие перед страной проблемы. Разные члены Кабинета лоббируют принятие дорогостоящих и неэффективных проектов - от высокоскоростных магистралей до введения протекционистских пошлин на отечественные телевизоры. После реорганизации Кабинета в марте 1997 года многие принятые перед этим решения были отменены.

Конец марта 1998 года. Только что назначенный и.о. премьера С.Кириенко подписал 24 марта распоряжение правительства о продлении толлинговых операций (по внутренним поставкам) в алюминиевой промышленности до конца 1998 года. Через несколько дней, 7 апреля, он же отменил ранее принятое распоряжение по формальным основаниям - "в связи с нарушением установленного порядка внесения и согласования указанного распоряжения". Однако, в отличие от рубежа 1993-1994 годов, этим дело не закончилось: 21 апреля Комиссия правительства по оперативным вопросам (КОВ) принял решение о сохранении толлинга в существующем виде до конца 1998 года.

Понятна цена этого вопроса для заинтересованных экономических агентов, как и возможности их вмешательства в процесс принятия решений: ведь для подписания документа был выбран уникальный и единственный в своем роде день, когда только что назначенный С.Кириенко не имел возможности

разобраться в сути дела и подписывал то, что, как ему говорили, подготовлено еще при предшественнике⁹⁴. И неудивительно, что, как было официально заявлено, представленный на подпись главы Правительства документ не прошел надлежащую процедуру согласований⁹⁵.

Однако это только примеры. Попробуем теперь предложить более строгий анализ поставленной здесь проблемы.

5.2. Сроки действия нормативных документов исполнительной власти: есть ли закономерности

Рассмотрим теперь проблему устойчивости правовой базы российской экономической реформы в несколько более формализованном виде. Разумеется, наш анализ будет содержать ряд ограничений и условностей. Среди них наиболее важными являются следующие:

- *во-первых*, мы будем рассматривать только акты исполнительной власти - указы президента, постановления и распоряжения правительства. Вне нашего поля зрения будут федеральные законы, которые, по действующей Конституции, имеют более сложный механизм принятия и, соответственно, пересмотра. Это же означает и более сложный механизм согласования позиций в процессе законотворческой деятельности, что способствует большей оптимизации в них баланса интересов. Ситуа-

⁹⁴ Действительно, решение об отмене внутреннего толлинга со второго квартала 1998 года было принято еще в июле 1997 года. Однако в декабре Комиссия по оперативным вопросам (КОВ) приняла решение о целесообразности его сохранения до конца 1998 года.

Впрочем, на этом борьба вокруг проблемы толлинга не закончилась. После отставки С.Кириенко и формирования нового правительства Е.Примакова вопрос о толлинге был поднят вновь. Причем как и весной 1998 года, уже на первом же заседании нового состава Комиссии по оперативным вопросам под председательством Ю.Маслюкова. Решения апрельской КОВ были вновь пересмотрены.

⁹⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. П. 1670. С. 3165; Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 16. П. 1871. С. 3620; Кириенко запрещает продление толлинговых операций // Русский Телеграф. 1998. № 62. С. 4. Обратим внимание на схожесть ситуации с первыми днями премьерства В.Черномырдина.

ция была иной в 1992-1993 годах, когда процедура законотворчества была сильно упрощена (см. выше), но эта группа вопросов остается за рамками нашего анализа;

- *во-вторых*, речь идет о совокупности отмененных документов, расположенных хронологически с указанием сроков их действия. Это позволяет как визуально (на графике), так и при помощи средств математического анализа выделить периоды, когда принимались документы с минимальным сроком действия. Однако мы не рассматриваем "масштабы отмены", то есть долю отмененных документов в сравнении с общим количеством принимавшихся документов;
- *в-третьих*, рассматриваются только документы, касающиеся экономических вопросов;
- *в-четвертых*, вне нашего поля зрения остаются проблемы регионального нормотворчества. Здесь проблемы устойчивости правовых норм и лоббизма не менее, а то и более остры. Однако у нас нет в данном случае возможности рассмотреть эти проблемы, поскольку информация о региональном нормотворчестве является исключительно разрозненной.

При анализе совокупности отмененных постановлений мы должны были рассматривать не сплошную временную шкалу за 5 лет (1992-1996), но отдельные отрезки продолжительностью в календарный год. Это сделано по техническим причинам, поскольку средняя длительность периода действия отмененных документов снижается по мере приближения к настоящему времени, так как меньшее количество документов попадает в разряд отмененных и, соответственно, становится предметом данного исследования.

Теперь обратимся к результатам анализа, отраженным в графиках 1-10.

В общем наш анализ не позволил выявить макроэкономические показатели, которые определяли бы длительность дей-

ствия рассматриваемых документов. Напротив, на длительность периода действия гораздо большее влияние оказывают не экономические (макроэкономические) факторы, а политические и социальные.

Дадим теперь краткую характеристику тем моментам (фазам) посткоммунистической экономической реформы, в которые срок действия нормативных документов экономического характера стремился к минимуму. Прежде всего это уместно сделать по постановлениям и распоряжениям Правительства, которые более подвержены влиянию групп интересов и более чутко реагируют на социально-политическую конъюнктуру. Причем основное внимание мы будем уделять тем фазам, в которые принимались постановления со сроком действия менее 200 дней.

В 1992 году периоды принятия основной массы «коротких» правительственных документов более чем очевидны и не нуждаются в особых комментариях. Это, разумеется, самое начало года (период вхождения в либеральную реформу), июнь и конец декабря.

Последнее было временем смены Кабинета, с понятной неустойчивостью, надеждами групп интересов на то, что В.Черномырдин пойдет по «украинскому пути» (имеется в виду правительство Л.Кучмы-В.Фокина, которое находилось под полным влиянием местных лоббистов), будет принимать неосторожные и несбалансированные решения. Выше мы уже охарактеризовали этот период, символами которого стали решения о возвращении к госконтролю за частью розничных цен и о запрете машин с правосторонним рулем.

Июнь же стал временем существенной трансформации правительства. Созданный поначалу как команда единомышленников, в мае-июне Кабинет претерпел существенные изменения. В него, по решению Б.Ельцина, были введены три «крепких хозяйственника» - представители ведущих, наиболее влиятельных на тот момент хозяйственно-политических групп - В.Черномырдин (сырьевой экспорт), В.Шумейко и В.Хижа

(оба из военно-промышленного комплекса). Кабинет явно приобретал коалиционные очертания, и надежды лоббистов, которые к тому же уже нашли ходы и к президенту, в этот период резко активизировались. Противостоять им было исключительно сложно.

В то же время надо отметить, что большинство принятых правительством в 1992 году документов имело достаточно продолжительный период действия - по крайней мере, 2 - 3 года, а то и больше. Это является неожиданным результатом, поскольку большинство решений в тот период готовилось в исключительно короткие сроки, в отсутствие практического опыта функционирования российской экономики в рыночных условиях и при крайней уязвимости политических позиций исполнительной власти.

1993 год. Это время политических кризисов и постоянных колебаний. Кабинет был откровенно коалиционным, силы экономистов (либералов) и отраслевых лоббистов («красных директоров») были примерно равны. Поэтому, как нетрудно увидеть на графике 2, правительство на протяжении года приняло немало документов с небольшим сроком действия. Однако и здесь можно выделить моменты, в которые особенно часто принимались постановления со сроком действия менее 200 дней. Это вторая половина февраля и конец мая, когда правительство пыталось консолидировать группы интересов перед лицом обострения политического кризиса. Но особенно важно здесь выделить конец сентября и начало декабря.

Конец сентября - период резкого обострения противостояния федеральной исполнительной и законодательной ветвей власти. Это были те дни, когда президент распустил депутатский корпус, но не принимал силовых действий, ожидая «естественного» распада Верховного Совета. В это время был принят ряд документов, имевших краткосрочный демонстрационный эффект.

Начало декабря - время, предшествующее парламентским выборам и одновременно период, в который, в отсутствие за-

конодательной власти и конституции, процесс нормотворчества был значительно активизирован.

1994 год, как и год предшествующий, был временем компромиссов и коалиционности. Продолжалось противостояние интересов и программ - инфляционистской и антиинфляционистской. Было принято много документов, отмененных затем в конце года, когда правительство предприняло последнюю попытку осуществления макроэкономической стабилизации. Особенно же здесь выделяются начало марта (именно тогда силы инфляционизма взяли верх, и Правительство пошло по пути раскручивания очередного инфляционного витка), и июль-сентябрь, то есть период крайне неосторожной финансово-денежной политики, приведший к валютному кризису 11 октября.

В 1995 году наблюдается сокращение общего количества правительственных нормативных актов с коротким сроком действия. Это было время достаточно последовательно экономической политики, нацеленной на осуществление задач макроэкономической стабилизации. Некоторые сезонные колебания в конце марта и конце июля не имеют четкого экономико-политического объяснения. Иное дело - октябрь (разгар предвыборной кампании в Государственную Думу), а также конец декабря. Факторами деятельности исполнительной власти в этот момент стали победа на выборах левой и националистической оппозиции, также начало президентской кампании с весьма слабыми шансами на победу действующего президента.

Для 1996 года характерно общее ослабление позиций правительства, что было связано с резким повышением неопределенности в условиях предстоящих в июне президентских выборов. Это нашло отражение в некотором увеличении количества документов с коротким сроком действия, а также в концентрации такого рода документов преимущественно в первом полугодии. Особенно выделяется период с февраля по

апрель, когда предвыборная кампания была в самом разгаре, а шансы Б.Ельцина на переизбрание были еще очень низки⁹⁶.

Июль был также периодом высокой неопределенности, но уже относительно нового состава правительства, поскольку старое, согласно Конституции, складывало свои полномочия перед вновь избранным президентом. Как обычно бывает, период неясности с составом правительства всегда сопровождается ростом лоббистской активности, да и сами члены Кабинета оказываются более уязвимы перед этой активностью, поскольку их положение является неопределенным.

Наконец, конец декабря (точнее, рубеж 1996-1997 годов), когда лоббистский характер правительства обнаружился в полной мере, что нашло проявление в приведенном выше примере с защитой отечественных телевизоров. В отличие от предыдущих эпизодов, в которых основной проблемой была неустойчивость политических позиций Кабинета, здесь уже в полной мере проявился беспринципно-коалиционный его характер, в котором представители ведущих экономических группировок откровенно преследовали собственные интересы, выдаваемые ими за интересы национальные.

На этом фоне нетрудно дать характеристику и документам, выходящим из-под пера президента. В общем же надо отметить, что поскольку среди них доля экономических документов значительно меньше, чем у правительства, их зависимость от политических колебаний не так выражена и гораздо чаще носила случайный характер.

В 1992 году особенно выделяются начало апреля (первый политический кризис взаимоотношений с депутатским корпусом и одновременно период наиболее жесткой оппозиции либеральным реформам практически всех социальных сил),

⁹⁶ См.: Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996. С. 109-111; Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста. (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.

июнь-июль (увсиление лоббистской активности и переход к коалиционному правительству), а также середина ноября.

В 1993 году выделяются прежде всего середина апреля - период, непосредственно предшествовавший критически важному для Б.Ельцина референдуму о доверии его курсу (25 апреля), перед которым президент был, естественно, склонен предпринимать популистские решения, позднее им же и отмененные. Выделяется также начало июня, когда предпринимались попытки перетянуть на свою сторону общественное мнение, по крайней мере, по конституционным вопросам. Не требуют особых комментариев конец сентября (противостояние с депутатским корпусом) и конец декабря. В последнем случае, правда, сказалась не столько реакция на парламентские выборы, сколько стремление принять максимум нормативных актов до вступления в действие новой Конституции.

Особо следует выделить конец сентября, где на волне резко обострившегося противостояния с законодательным корпусом, Президент принял ряд решений с ограниченным сроком действия.

Однако в логике развития «указотворческого» процесса образца 1993 года обращает на себя внимание один феномен, который нельзя отнести к разряду типичных. Строго говоря, большинство указов Президента, принятых в этот период, действовало на протяжении достаточно продолжительного периода времени. Это не может не вызывать удивления, поскольку в условиях исключительно высокой политической неопределенности 1993 года, и особенно августа-сентября, от Б.Ельцина было бы естественно ожидать резкого усиления популистской активности, выпуска сиюминутных документов, диктуемых исключительно политической целесообразностью. Между тем этого не произошло, и большинство принятых тогда решений действовало на протяжении как минимум полутора-двух лет.

Ситуация с указами в 1994 году во многом была аналогична ситуации с правительственными постановлениями. На летние месяцы, которые стали последним периодом откровенно

инфляционистской политики, приходится и основная масса экономических указов с относительно коротким сроком действия. Затем устойчивость принимаемых документов повышается.

1995 год не имеет явно выраженных колебаний, да и количество отмененных документов оказывается уже незначительным.

Наконец, в 1996 году в явном виде дает о себе знать предвыборный характер ситуации, поскольку практически все принятые в первом полугодии и отмененные впоследствии указы действовали на протяжении примерно полугода, то есть были отменены после выборов.

Недолго действовал и указ от 18 августа 1996 года о составе нового правительства. Этот указ касался не только персональных назначений, но и структуры правительства, и потому изменения в него стали вноситься буквально на следующий день после его опубликования. Различные ведомства продолжали активно лоббировать свои предложения относительно желательной конфигурации правительственных ведомств, что находило непосредственное проявление в серии поправок в соответствующий указ (о структуре нового Правительства). Поправок, которые выходили на протяжении августа - сентября 1996 года.

График 1.

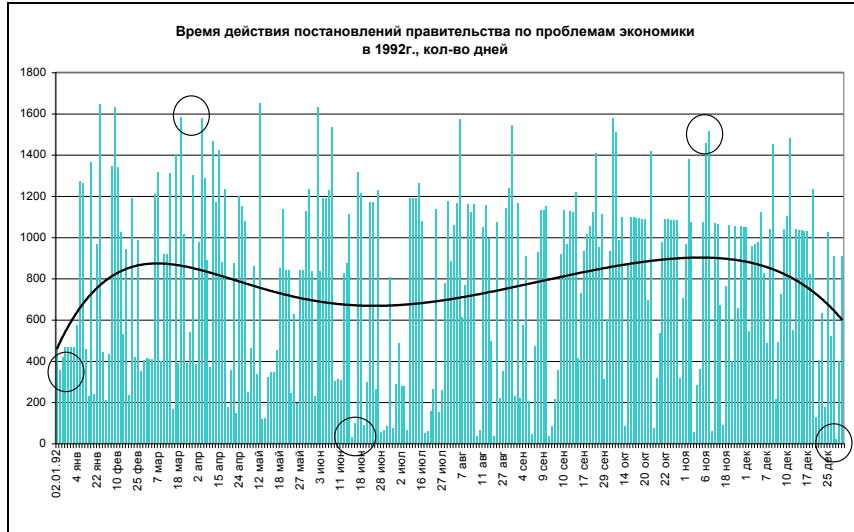


График 2.

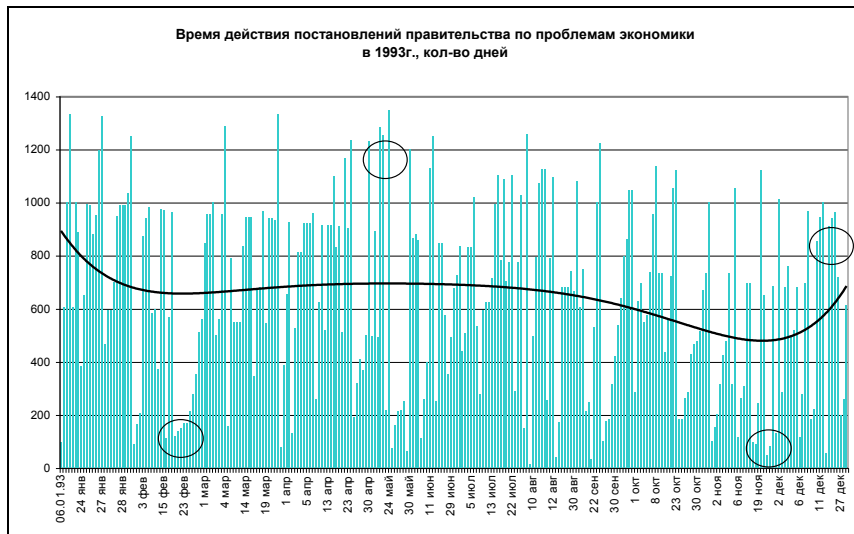


График 3.

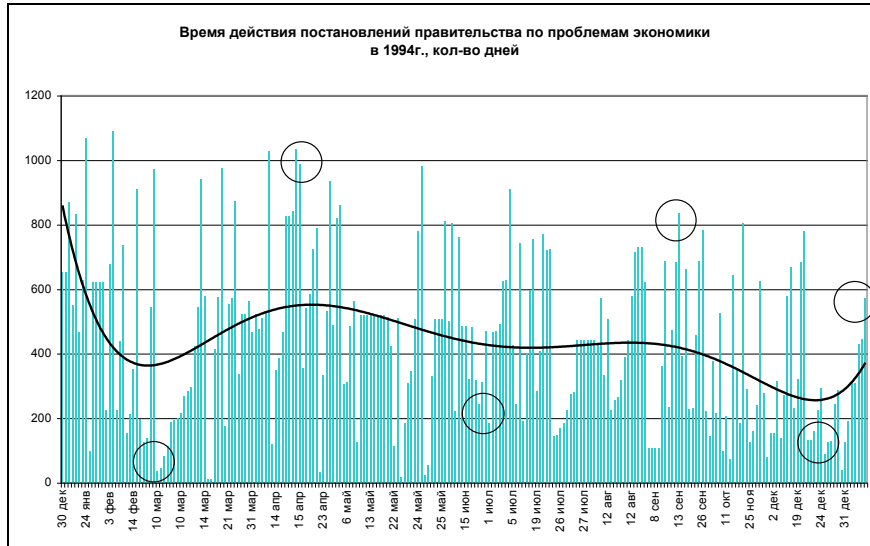


График 4.

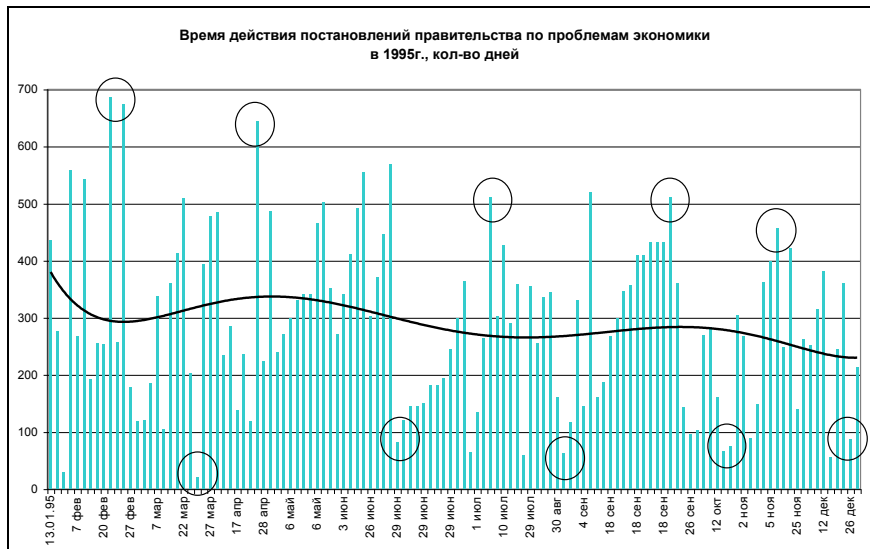


График 5.



График 6.

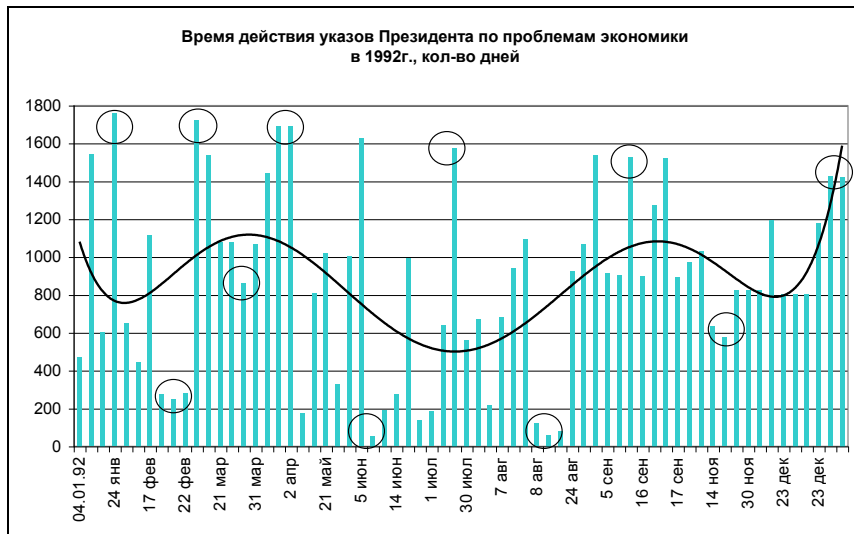


График 7.

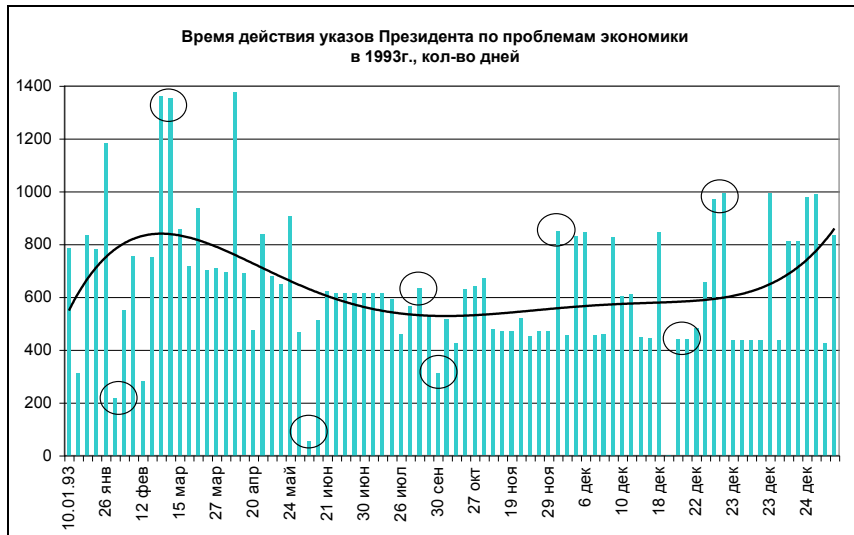


График 8.



График 9.



График 10.



Таблица 2

**Максимальный и минимальный периоды действия
постановлений и распоряжений Правительства
по экономическим проблемам**

Год при- нятия	К-во	Сред- ний срок дей- ствия	Максимальный срок действия			Минимальный срок действия		
			Дата при- нятия	Дата отмены	Срок дей- ствия	Дата при- нятия	Дата отмены	Срок дей- ствия
1992	272	777	12.05.92	16.11.96	1649	31.12.92	18.01.93	18
1993	272	645	24.05.93	28.01.97	1345	10.08.93	23.08.93	13
1994	235	431	3.02.94	28.01.97	1090	15.03.94	26.06.94	11
						15.03.94	26.06.94	11
1995	125	291	20.02.95	6.01.97	686	27.03.95	17.04.95	21
1996	73	164	27.01.96	4.02.97	374	6.04.96	23.4.96	17

Таблица 3

**Максимальный и минимальный периоды действия указов
и распоряжений Президента по экономическим проблемам**

Год при- нятия	К-во	Сред- ний срок дей- ствия	Максимальный срок действия			Минимальный срок действия		
			Дата при- нятия	Дата отмены	Срок дей- ствия	Дата при- нятия	Дата отмены	Срок дей- ствия
1992	70	881	24.01.92	16.11.96	1758	14.06.92	7.08.92	54
1993	84	640	15.04.93	21.01.97	1377	22.12.93	24.12.93	2
1994	25	477	11.02.94	28.08.96	927	23.05.94	9.08.94	78
1995	9	339	6.03.95	16.11.96	621	31.08.95	2.11.95	63
1996	24	155	14.02.96	21.01.97	342	18.08.96	30.08.96	12

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Тенденции формирования конституционно-правовой базы российских реформ

В результате семи лет посткоммунистического развития и посткоммунистических реформ Россия смогла сформировать комплекс конституционно-правовых элементов, создающих основу для укрепления в ней общества рыночной демократии. Этот вывод нередко подвергается сомнению, причем не столько в специальной экономико-политической литературе, сколько в заявлениях политиков преимущественно оппозиционного (лево-националистического) характера. Однако вопрос о характере правового фундамента существующего режима нуждается в дополнительном пояснении, как нуждается в пояснении и вопрос о его экономико-политической устойчивости.

Конституционно-правовой режим посткоммунистической России

Принципиальной особенностью принятой в 1993 году российской Конституции является авторитарный характер формируемого ей режима политической власти. Однако подобный конституционный режим не является чем-то исключительным для рыночных демократий. Достаточно хорошо известно, что Конституция 1993 года близка по своему характеру к Конституции Франции V Республики, то есть Конституции, принятой в условиях глубочайшего политического кризиса. Кризис по-

рождает авторитаризм, а тем более в условиях революционной трансформации, отличительной чертой которой является слабое государство.

Слабое государство - постоянно действующий фактор в существовании и функционировании экономической и политической системы современной России. И весь дальнейший анализ функционирования этой системы и обеспечения ее устойчивости должен основываться на признании этого несомненного факта. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности осуществления социально-экономических процессов, с одной стороны, и появление по этой причине некоторых закономерностей революционной трансформации, с другой стороны.

Одной из причин ослабления государства является фрагментация социальной структуры революционного общества, в результате чего власть оказывается неспособной формировать и поддерживать устойчивые коалиции социальных сил в поддержку своего курса.

Отсутствие консенсуса означает, что общество распадается на множество противоборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), каждая со своими политическими и экономическими интересами, причем никакое правительство не способно предложить политический курс, который обеспечивал бы консолидацию и, соответственно, поддержку сколько-нибудь значимого большинства. Классическим примером такого конфликта является противостояние двух основных групп экономических интересов в современной России - экспортно-ориентированных и импортозамещающих отраслей, и преодолеть этот конфликт невозможно в короткие сроки⁹⁷.

Исторический опыт свидетельствует, что преодоление такого рода конфликта не может происходить вне определенных авторитарных рамок. Однако традиционно авторитаризм

⁹⁷ См. подробнее: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. N 6.

отождествляется с внеконституционным (или антиконституционным) правлением. Между тем, следует различать конституционализм и авторитаризм. Практически все революции прошлого завершались в условиях более или менее жесткой диктатуры, причиной чего, по нашему мнению, была неспособность революционных политических систем преодолеть раскол общества и сформировать консенсус в достаточно сжатый период времени.

Революционная трансформация в современной России происходит в существенно иных общеполитических условиях. С одной стороны, эта трансформация несомненно носит революционный характер, и проблема отсутствия консенсуса является здесь ничуть не менее острой, чем для революций прошлого. С другой стороны, революционная трансформация, пожалуй, впервые происходит в условиях доминирования городской цивилизации, причем на стадии перехода к постиндустриальному обществу. Последнее, как представляется, заметно ослабляет роль диктаторского, внеконституционного начала в функционировании экономической системы⁹⁸.

Возникает необходимость поиска оптимальной политико-правовой (и прежде всего конституционной) модели посткоммунистического - и постреволюционного - развития России. Как представляется, вариантом такой модели является принятая в 1993 году Конституция, которая сочетает авторитарные начала сильной президентской власти с общими демократическими принципами организации общественной системы.

Авторитаризм российской конституции весьма условен. Президент имеет в ней очень сильные позиции, но не является

⁹⁸ Этот вопрос был подробно рассмотрен С.Хантингтоном, выявившим зависимость формы правления и уровня экономического развития общества. С.Хантингтон показал, что конституционное правление неизбежно в обществе, находящимся на определенном уровне политического и культурного (а, значит, и социально-экономического) развития, когда власть для своего устойчивого функционирования должна иметь возможность собирать налоги и должна получить мандат для сбора налогов от населения. (Huntington S.P. The Third Wave. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991. P. 62-65).

постоянно необходимым активным фактором политической, а тем более экономической жизни. Президент может быть активным, но не обязательно должен таким быть. Присутствие президента в политической жизни может ограничиваться представлением законодателям кандидатур на ряд перечисленных в Конституции государственных должностей (прежде всего главы правительства), а также подписанием законопроектов. Как показал период болезни Б.Ельцина осенью 1996 года, отсутствие президента само по себе никак не дестабилизирует конституционно-правовой механизм функционирования государственной власти. Разумеется, президент может быть и активным, и очень активным. Но это уже является вопросом текущего политического процесса, позволяющим существенно повышать гибкость власти.

Таким образом, существующая Конституция, которая задает баланс сил с явным смещением центра тяжести в сторону исполнительной власти (и прежде всего президента) является своего рода компромиссом, обеспечивающим сохранение конституционно-демократической системы в обществе с расколотыми и противоборствующими интересами. Иными словами, сильная президентская власть как бы компенсирует принципиальную слабость государства, вытекающую из отсутствия консенсуса по базовым социально-политическим интересам функционирования развития страны.

Принципиальное отсутствие консенсуса в обществе и авторитарный характер организации исполнительной власти предопределяют и некоторые важные особенности осуществления экономических реформ и вообще проведения экономической политики. В отличие от стабильных, сложившихся демократий, развитие реформ в России, оставаясь в рамках современного правового поля, может развиваться только в логике *stop-and-go policy*, то есть в рамках и в логике периодически открывающегося "окна возможностей"⁹⁹.

⁹⁹ См. об этом подробнее: Белая книга: Экономика и политика России в 1997 году. М.: ИЭПП, 1998. Разумеется, такое развитие событий не является чисто россий-

Скажем, в условиях британской конституционной системы реформы обычно начинаются вскоре после парламентских выборов, когда Кабинет парламентского большинства имеет четко определенный, примерно пятилетний, горизонт осуществления своей программы. В России ситуация складывается иначе. Политическая раздробленность общества делает практически нереальным формирование Кабинета парламентского большинства. А конституционная система, в которой правительство жестко подчинено президенту, делает формирование такого Кабинета и практически невозможным - как показали неоднократные попытки введения представителей оппозиции в Правительство, они быстро теряют связь со своей партией, а последняя всегда отказывается нести политическую ответственность за действия своего выдвиженца.

В условиях же постоянно воспроизводимого конфликта ветвей власти правительство для ускорения социально-экономических реформ обычно стремится воспользоваться возможностью, которая открывается при возникновении благоприятного баланса общественных настроений. Поскольку же этот баланс не бывает устойчивым, правительство обычно стремится, при возникновении очередного "окна возможностей", продвинуть вперед максимальное число инициатив, за чем следует период некоторого отступления и консолидации достигнутого. Эти особенности конституционно-политической ситуации являются одним из важных факторов, определяющих скорость проведения экономических реформ в современной России. И одновременно являются подтверждением рассмотренного выше тезиса о том, что в президентской системе правления реформы легче начать, чем последовательно осуществлять.

К перечисленным проблемам тесно примыкает вопрос о соотношении нормативных актов Федерации и ее субъектов. С формальной точки зрения, на территории России федератив-

ской чертой. Аналогичным образом развивались реформы, скажем, в Индии в первой половине 90-х годов.

ные нормативные акты, принятые в соответствии с компетенцией Федерации, имеют приоритет над региональными документами. Однако на практике ситуация оказывается более сложной.

С одной стороны, в основных законах (конституциях, уставах) почти половины субъектов Российской Федерации содержится положения, так или иначе противоречащие Конституции РФ. С другой стороны, эти противоречия часто являются формальными, декларативными, и на практике не приводят (по крайней мере, пока не приводят) к правовым коллизиям. Конфликты вокруг неконституционности отдельных положений законодательных актов субъектов Федерации, вызывавшие споры и даже разбирательства в Конституционном суде в начале 90-х годов, позднее существенно сократились. Хотя это не означает прекращения дискуссии на федеральном уровне, однако теперь формализованные в правовом отношении споры (например, споры в Конституционном суде) возникают в тех случаях, когда тот или иной субъект Федерации предпринимает конкретные действия по реализации незаконных актов.

Своеобразной формой снятия противоречий между федеральным и региональным законодательством становится принятие договоров о разграничении полномочий между центром и субъектом Федерации. Этот механизм позволяет несколько смягчить федеративные отношения, однако и создает опасные прецеденты чрезмерной индивидуализации этих отношений, что незамедлительно сказывается на характере и ходе экономических реформ в России¹⁰⁰.

Устойчивость конституционно-правового режима посткоммунистической России

С формальной точки зрения существующий конституционный режим является исключительно устойчивым. Опыт функционирования политической системы в 1992-1993 годах, когда

¹⁰⁰ См. подробнее: Мау В., Ступин В. Очерки политической экономики российских регионов // Вопросы экономики. 1995. N 10.

законодатели легко меняли Конституцию в соответствии с текущими интересами парламентского большинства, сформировал своеобразный негативный синдром у авторов новой Конституции. В результате механизм внесения поправок в Основной закон настолько усложнен, что принятие их представляется практически невозможным - по крайней мере по ключевым проблемам политического устройства, и особенно по проблемам соотношения полномочий ветвей власти. В современной ситуации изменение конституции требует не только их одобрения большинством в 2/3 от численности обеих палат Федерального Собрания, но и ратификации этого закона законодательными органами 2/3 субъектов Российской Федерации.

Исключительная сложность принятия поправок в действующую конституцию позволяет предположить, что законодатели попробуют начать процесс изменения Конституции с принятия двух-трех относительно простых поправок ("технического", а не политического характера). А уже на этой основе и в зависимости от отработки механизмов ратификации в субъектах Федерации будут предприняты попытки проведения и более серьезных поправок, касающихся распределения власти.

Однако не вопрос об изменении действующей Конституции является ключевым для оценки стабильности сформировавшегося политического режима. Всякая новая конституционная система должна пройти испытание на прочность в условиях разного рода кризисов и нестандартных ситуаций.

Вместе с тем, практика 1994-1998 годов свидетельствует, что эта система недостаточно успешно справляется с состоянием экономического кризиса. Кризис является постоянным фактором функционирования российской экономики на протяжении всех семи лет ее независимого существования. Действующая Конституция сама в немалой мере была порождена обстановкой экономического кризиса и ясным осознанием задачи обеспечения политической стабилизации в условиях об-

щей хозяйственной нестабильности. С этой точки зрения Конституция 1993 года выдержала испытание кризисом, хотя с формальной точки зрения открытым остается вопрос о том, в какой мере она сама препятствует стабилизации экономической жизни. Об этом свидетельствует, например, рассмотренная выше проблема принятия решений сквозь призму "окна возможностей".

Существующий механизм организации власти стал препятствовать проведению комплексной и последовательной политики, которая обеспечивала бы социально-экономическую стабильность в стране. Действительно, парламентское большинство, не неся ответственность за результаты правительственного курса (даже тогда, когда это большинство участвует в формировании Кабинета и активно влияет на принимаемые им решения), мало заинтересовано в обеспечении стабильности и экономического роста. Ведь состояние экономического кризиса создает более благоприятные предпосылки для успеха на будущих выборах - как парламентских, так и, возможно, президентских. Иными словами, с одной стороны, парламентское большинство заинтересовано в поддержании обстановки перманентного экономического кризиса, а с другой стороны, не желает брать на себя ответственность за принятие необходимых и непопулярных законодательных актов. Подобная ситуация, имеющая корни в характере Конституции, требует, разумеется, своего исправления.

Конституция прошла и через смену Кабинета путем увольнения его президентом с назначением нового премьера. Имевшие место в апреле и августе-сентябре 1998 года правительственные кризисы были по сути инициированы самим президентом. Однако при любых моральных оценках политической борьбы вокруг кандидатуры премьера, фактом остается мирное и конституционное разрешение этого конфликта, что является еще одним аргументом в пользу стабильности существующего конституционного режима.

Однако есть два важных политических кризиса, через испытания которыми конституционный строй еще не прошел. Один - это вотум недоверия правительству и (или) роспуск Государственной Думы с проведением досрочных парламентских выборов. Второй - президентские выборы с передачей власти новому президенту.

Понятно, что второе событие является ключевым для оценки стабильности конституционной системы, тем более в условиях выраженной президентской республики. Причем пройти испытание президентскими выборами означало бы ответить на два главных вопроса. Во-первых, о мирном характере передачи власти. Во-вторых, о стабильности экономического курса после прихода к власти нового президента или качественного нового правительства.

Стабильность экономического курса - понятие в данном случае относительное. Новые президент или премьер не могут оставлять экономический курс абсолютно неизменным, тем более в условиях острого кризиса. Однако речь в данном случае идет о преемственности базовых принципов организации экономической жизни, и прежде всего о стабильности отношений собственности, об отказе от инфляционизма в макроэкономике и т. п.

Признание важности обеспечения стабильности конституционно-правовой системы не отрицает необходимости дальнейшего развития существующего конституционного строя. Причем здесь речь может идти как о принятии новых конституционных законов, так и внесении изменений в сам Основной закон Российской Федерации. Ниже дается краткий перечень некоторых важных направлений развития конституционного права, оказывающих существенное воздействие на функционирование экономики страны.

Избирательное законодательство. Здесь представляют интерес такие проблемы, как принципы формирования палат Федерального Собрания и механизм определения большинства, необходимого для избрания. Здесь, как, впрочем, и в большин-

стве конституционных тем, тесно переплетаются политические и экономические проблемы функционирования посткоммунистического российского общества.

С политической точки зрения вопрос об избирательной системе - это вопрос о влиянии тех или иных групп интересов. Верхняя палата (Совет Федерации) после уточнения соответствующего законодательства в 1995 году не избирается, а формируется путем прямого включения в нее руководителей исполнительной и законодательной ветвей власти субъектов Федерации¹⁰¹. Это резко усиливает позиции руководства российских регионов, причем не только в смысле их личного влияния на принятие государственных решений, но и давая дополнительную гарантию их несменяемости федеральной властью (член Федерального Собрания формально не может быть отставлен от должности).

Естественно, все это существенным образом ограничивает возможности федеральной власти. Отчасти такое положение дел является стабилизатором политической ситуации, заставляя согласовывать решения исполнительной власти с субъектами Федерации и одновременно задавая механизм такого согласования. Практика 1994-1997 годов показывает, что верхняя палата является менее политизированным органом, в основном ориентированным на решение конкретных хозяйственных задач и стремящимся к достижению сбалансированности при реализации своих лоббистских устремлений. То есть лоббистские интересы одной группы представителей регионов практически всегда уравниваются интересами других.

Существенную роль играет и политическая ориентация руководителей российских регионов: при значительном усилении оппозиционного ядра среди губернаторского корпуса отношения исполнительной власти с Правительством начинают быстро политизироваться, что может приводить к общей дестабилизации обстановки в стране.

¹⁰¹ Аналогиями такого механизма формирования верхней палаты является Сенат США до 1913 года, а также Бундесрат современной ФРГ.

Что же касается нижней палаты, то здесь политические интересы находят достаточно четкое выражение (и структурирование) благодаря тому, что половина состава депутатского корпуса избирается по партийным спискам. Этот принцип вызывает острое неприятие ряда политиков (особенно связанных с исполнительной властью и администрацией Президента Б.Ельцина), в связи с чем на протяжении 1997-1998 годов раздаются настойчивые предложения перейти к мажоритарной системе избрания всех 450 членов Государственной Думы. За этими предложениями стоят как правило намерения снизить политизированность Думы и повысить ее лояльность исполнительной власти.

Однако проблема избрания Думы имеет не только сильный политический, но и экономической контекст. Политически вопрос стоит достаточно просто: усилится ли лояльность депутатов с избранием их непосредственно по мажоритарным округам? Ясного ответа на этот вопрос нет, и он вряд ли возможен. То, что партийное влияние ослабнет - по крайней мере, в обозримом будущем - представляется несомненным. Но остается открытым вопрос о возрастании влияния исполнительной власти Федерации или ее субъектов. Нетрудно понять, что депутаты, избранные по мажоритарным округам, в гораздо большей степени зависят от властей субъектов Федерации (прежде всего от губернаторов), чем избранные по спискам партий. Отсюда возникает следующий вопрос: не превратится ли Дума в такой ситуации в филиал (или придаток) Совета Федерации?

У этой проблемы есть и еще одна сторона - собственно экономическая. Суть ее состоит в определении избирательного механизма, в максимальной степени страхующего депутатский корпус от принятия популистских решений. Как было показано выше, российские законодатели в принципе более подвержены популистским настроениям, чем исполнительная власть. Непосредственно связанные с конкретными избирателями, находящиеся с ними в прямом контакте и зависящие от их настроений, депутаты от мажоритарных округов особенно уяз-

вимы для популизма. Логика действий депутатов, избранных по спискам, несколько иная - она гораздо более последовательна и гораздо более идеологизирована. Последнее облегчает достижение договоренностей между ветвями власти и в общем упорядочивает деятельность законодательного корпуса. Тем самым создаются и более благоприятные возможности для повышения эффективности функционирования законодательной власти в экономической области.

С точки же зрения повышения эффективности и ответственности деятельности депутатов, избранных от мажоритарных округов, представляется целесообразным перейти от существующей системы однотурового избрания с получением относительного большинства голосов (английская система) к выборам в два тура с победой того кандидата, который набирает абсолютное большинство. Этот механизм, хорошо зарекомендовавший себя за годы Пятой республики во Франции, также способствовал бы некоторой структуризации, упорядочиванию деятельности законодательной власти.

Перераспределение полномочий между ветвями власти. Практически с первого дня принятия Конституции РФ 1993 года в обществе идут дискуссии о ее чрезмерной «смещенности» в сторону Президента и о необходимости усиления роли других институтов власти. Прежде всего речь шла о полномочиях Государственной Думы, а также (отчасти) и о полномочиях Правительства. Если последний вопрос был отчасти решен принятым в 1997 году Законом о Правительстве, то относительно прав Федерального Собрания дискуссия в обществе продолжается и еще будет вестись длительное время.

Теоретически предложения о перераспределении между ветвями власти являются справедливыми. Но продвижение в направлении расширения полномочий законодательного корпуса наталкивается на естественные опасения чрезмерного популизма политики, ориентированной прежде всего на достижение баланса сил между депутатами. Опыт 1992-1993 годов оказывает заметное влияние на представления многих полити-

ков и экономистов по данному вопросу. С точки зрения перспектив политического развития российской демократии решение вопроса об уточнении роли ветвей власти так или иначе неизбежно. Существуют, однако, три разнонаправленных фактора, которые должны учитываться при принятии соответствующих решений.

Во-первых, революционный характер посткоммунистической трансформации России. Как отмечалось в предыдущем параграфе, выход из революции всегда предполагает наличие некоторых недемократических (или не вполне демократических) инструментов консолидации нового строя. Действующая конституция дает шанс на преодоление фрагментации системы если не вполне демократическим, то, по крайней мере, вполне конституционным путем.

Во-вторых, глубоких разрыв между законодательной и исполнительной ветвями власти приводит, как было показано выше, к резкому снижению ответственности депутатского корпуса за положение дел в стране, снижает заинтересованность в успехе экономической политики и еще более усиливает в нем популистские настроения.

В-третьих, расширение полномочий представительной власти должно сопровождаться принятием комплекса мер, ослабляющих склонность депутатского корпуса к популизму и усиливающих его структуризацию.

Финансовые вопросы в Конституции. Представляется целесообразным усиление внимания Основного Закона к проблемам финансовой деятельности государства, и прежде всего к формированию и реализации бюджета. Речь идет об основах налоговой системы, обеспечении стабильности бюджета или основах бюджетного устройства Федерации.

Международный опыт принятия таких актов, тем более в конституции не особенно богат, а потому нуждается в специальном изучении и обсуждении. Строго говоря, эти вопросы могут решаться не обязательно в рамках Конституции. Однако статус соответствующих законов должен быть достаточно вы-

соким - например, конституционных законов или кодексов. Кстати, конституционно-правовое закрепление подобных решений стало бы одной из предпосылок расширения полномочий законодательной власти.

Одним из шагов здесь могло бы быть законодательное закрепление того очевидного факта, что все акты, предполагающие осуществление бюджетных расходов, принимаются только при четком указании источника соответствующих финансовых ресурсов¹⁰². А последовательное проведение этого принципа могло бы выразиться в конституционном запрете на принятие и исполнение бюджета с дефицитом. Такая поправка к Конституции была бы особенно важна, если бы принималась в пакете с предложением о расширении функции законодательной ветви власти. Тем самым был бы сформирован важный барьер на пути популизма.

Земельные отношения. Вопросы собственности на землю являются предметом длительной дискуссии в посткоммунистической России. Здесь на самом деле переплетается комплекс практически-экономических, идеологических и чисто политических проблем. Конституция декларирует частную собственность на землю, однако в развитие этого тезиса необходимо принятие нормативного акта, развивающего и конкретизирующего соответствующего положения Конституции.

Целесообразность частной собственности на землю объясняется необходимостью формирования полного комплекса предпосылок для активной инвестиционной деятельности, для чего необходим залог земли. Нецелесообразность введения частной собственности на землю (особенно сельскохозяйственную) связывается с опасением потери контроля за этим важнейшим ресурсом со стороны национальных институтов власти. Практика же показывает, что безотносительно к право-

¹⁰² Соответствующее предложение было одним из первых предложений С.Кириенко при представлении его кандидатуры на должность Премьера. Вскоре это решение было оформлено Указом Президента РФ. Разумеется, статус указа является для подобного документа совершенно недостаточным.

вой форме решения этой проблемы, развитие земельных отношений ориентируется в большей мере на реальную практику. Прежде всего это находит отражение в региональной дифференциации земельного законодательства, которое развивается в зависимости от того, какие проблемы реально стоят перед тем или иным регионом, а также какие политические цели преследуют те или иные региональные руководители.

Экономические права субъектов Федерации. Конституция устанавливает общие принципы взаимоотношений федерального и регионального уровней власти. Однако большинство вопросов остается пока за конституционными рамками.

Ключевыми моментами здесь являются проблемы прав различных регионов в экономической и политической сферах, а также уточнение разграничения прав собственности Федерации и регионов. Преодоление индивидуализации отношений центра и региона является критически важным для дальнейшего развития устойчивой Федерации.

Среди конкретных экономических проблем, требующих решения, особое значение имеют бюджетный федерализм (соотношение прав и ответственности федерального, регионального и муниципального уровней власти), финансовая ответственность регионов, механизмы формирования региональных бюджетов (включая допустимость заимствования регионов на внешних финансовых рынках), допустимые пределы самостоятельности субъектов Федерации в экономической сфере.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Политическая природа и уроки финансового кризиса

С осени 1997 года Россия жила под угрозой резкого обострения финансово-экономического кризиса. Кризис развивающихся рынков постепенно подбирался к России, оказывая угнетающее воздействие как на государственные финансы, так и на общее состояние деловой активности.

Собственно, в состоянии кризиса страна существует вот уже в течение 10 лет. Однако на протяжении 1995-1997 годов наблюдались определенные положительные сдвиги, которые стали особенно заметны к середине 1997 года. Месячная инфляция измерялась десятymi долями процента, реальные процентные ставки опустились ниже 10% годовых, стал быстро расти объем кредитов банком реальному сектору, что привело к прекращению спада и началу экономического роста. Благоприятные сдвиги наметились в структуре промышленности: в 1997 году наиболее быстрыми темпами росли отрасли, ориентированные на внутренний спрос (машиностроение, и особенно автомобилестроение, химическая, медицинская, полиграфическая, отдельные сектора легкой и пищевой промышленности). На этом фоне происходило некоторое улучшение социальных индикаторов - снижались уровень преступности, заболеваемость, стабилизировалась продолжительность жизни.

Однако эта стабилизация так и не смогла стать устойчивой и заложить основы здорового экономического роста в

условиях рыночной демократии. Почему? На это вопрос существуют различные ответы, и от того или иного варианта зависит выбор стратегии социально-экономического развития России в обозримом будущем.

Разумеется, существовал и существует набор экзогенных факторов, способствовавших дестабилизации финансово-экономической обстановке в России. Это начавшийся в Азии и вскоре приобретший мировой характер финансовый кризис, а также падение мировых цен на энергоресурсы и сырье - важнейшие статьи российского экспорта. Однако сама по себе эта уязвимость является результатом собственных, внутренних проблем функционирования экономико-политической системы, которые и представляют основной интерес как для понимания причин кризиса, так и для определения путей выхода из него.

1. Бюджетный дефицит как проблема политическая и конституционная

Ключевой проблемой экономики посткоммунистической России после подавления инфляции оказался бюджетный дефицит. Превышение расходов государства над доходами было устойчивым и воспроизводилось из года в год. Невозможность покрытия расходов за счет налоговых поступлений делало необходимым заимствование финансовых средств на внутреннем и внешнем рынках, что значительно повышало уязвимость национальной экономики.

Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита было постоянно сокращение налоговых поступлений. Как показала практика 1996-1998 годов, периодически предпринимавшиеся попытки усиления политического и административного давления на экономических агентов с целью заставить их платить налоги давали лишь краткосрочные результаты. Можно выделить три группы причин, обуславливавших кризис доходной базы бюджета. Нетрудно заметить, что все они носят в значительной мере политический характер.

Во-первых, сохранение политической нестабильности в стране, ограничивавшее готовность и способность власти собирать налоги. Так, в обзорах ИЭППП было уже показано, что наиболее резкие скачки налоговых недоимок происходили как раз в моменты резкого ослабления политических позиций федеральной исполнительной власти, а улучшение сбора налогов происходило тогда, когда власть временно консолидировалась¹⁰³.

Во-вторых, угнетающее воздействие несбалансированности бюджета на состояние налоговой базы. Несбалансированность бюджета приводила к росту долгов федерального бюджета, что, в свою очередь, обуславливало быстрый рост общего уровня в экономике неплатежей, в том числе и налоговых¹⁰⁴.

В-третьих, принципиальная ограниченность возможности государства (и особенно демократического государства) собирать налоги сверх определенного уровня. Разумеется, количественное определение этого уровня может быть дано лишь весьма условно. Однако опыт разных стран мира показывает, что существует некоторая связь между уровнем экономического развития той или иной страны и налоговой (точнее, бюджетной) нагрузкой на экономику. Этот вопрос особенно важен для понимания характера переживаемого в настоящее время Россией кризиса, и потому мы рассмотрим его более подробно.

Достаточно убедительным является вывод о наличии прямой корреляции между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП¹⁰⁵. Экономически более развитые страны могут перераспределять через бюджет большую долю производимого в них продукта. Причем ключевым здесь является именно возможность, а не необходимость такого пе-

¹⁰³ См. подробнее: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 297-302.

¹⁰⁴ О связи между несбалансированностью бюджета и уровня неплатежей см.: Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 1032-1033.

¹⁰⁵ См.: The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

перераспределения. США, будучи одним из лидеров по уровню экономического развития, перераспределяют через бюджет значительно меньше ВВП, чем, скажем, Испания. Противоположный пример дают страны с устойчивыми социал-демократическими традициями (Швеция, Норвегия). Однако при прочих равных условиях, страны, заметно отстающие по уровню своего развития, характеризуются и меньшей долей бюджетной нагрузки.

Эта схема существенно искажается, если в анализ вводится политический фактор. Выясняется, что отмеченная закономерность действует для стран с более или менее демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут позволить себе концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и именно поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, столкнулись с проблемой снижения бюджетной нагрузки, или, иными словами, снижения социальных обязательств государства.

Отсюда становятся более понятными бюджетные проблемы России. Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке страна находится на уровне США и уступает Великобритании¹⁰⁶. Эта нагрузка практически невыносима для страны, экономические агенты которой являются одновременно и политическими агентами (избирателями).

Здесь, собственно, и состоит серьезная ошибка в определении существа бюджетного кризиса и механизма его преодоления. Бюджетный кризис в посткоммунистической России является политическим не потому, что у правительства не хватает политической воли бороться с сокрытием налогов и

¹⁰⁶ См.: The World Bank. *The State in a Changing World*. Washington: Oxford University Press, 1997. P. 240-241; Илларионов А. (ред). *Россия в меняющемся мире*. М.: ИЭА, 1997. С. 257-160.

налоговыми недоимками. Политический характер бюджетного кризиса отражает несовместимость демократического режима, изъятия государством доходов и уровня экономического развития страны.

Ошибочное понимание природы кризиса предопределяет и ошибочные действия по преодолению бюджетного кризиса. Как известно, на протяжении 1996-1998 годов акцент делался на улучшение собираемости налогов - или путем усиления налогового администрирования, или совершенствованием системы налогов и налогового законодательства. Данный вопрос стоял в центре внимания исполнительной власти, он выдвигался в качестве критериального представителями международных финансовых институтов при предоставлении России займов МВФ и Всемирного банка, к нему проявляли повышенный интерес руководители и аналитики ведущих инвестиционных банков.

Власти предпринимали немалые организационные и политические усилия по улучшению сбора налогов. Расширились функции налоговой службы, а ее руководитель получил ранг министра, а затем и вице-премьера. Огромные усилия были затрачены на разработку и проталкивание Налогового кодекса, который, впрочем, так и не был принят Государственной Думой. Предпринимались обходные маневры, нацеленные на расширение роли тех налогов, которые по техническим причинам собирались лучше. (Последнее особенно наглядно проявилось в провозглашенном С.Кириенко тезисе о целесообразности усиления обложения потребления при облегчении налогового бремени производителя, что на деле означало лишь перенесение акцента с прямых налогов на косвенные). Предпринимавшиеся меры, если и давали результат, то лишь весьма ограниченный (порядка одного процентного пункта ВВП) и краткосрочный, вслед за чем собираемость налогов вновь падала до прежнего уровня или ниже. И хотя задача недопущения дальнейшего резкого падения доходов бюджета тем самым достигалась, так и невозможным оказалось обеспечение суще-

ственного и устойчивого приращения доходов до уровня, приближающегося к расходным обязательствам государства.

Иными словами, ключевым моментом балансирования бюджета должна была стать реструктуризация расходов, включая их сокращение, - вопрос исключительно болезненный как с политической, так и с социальной точек зрения. Правительство в рассматриваемый период (и особенно на рубеже 1997-1998 годов) предпринимало довольно решительные попытки по наведению порядка в расходовании средств федеральных и местных бюджетов, а кабинетом С.Кириенко в июне - июля была даже разработана и одобрена специальная программа на этот счет. Однако по существу своему предпринимавшиеся в этом направлении меры носили характер упорядочивания расходов, представляли собой попытки выявления и ликвидации нерациональных расходов, тогда как проблема была гораздо более сложной и одновременно ясной: государство должно было отказаться от значительной части своих обязательств, выполнение которых стало практически невозможно.

На пути решения этой задачи оказались особенности российской конституционной системы. Выяснилось, что заложенный в Конституцию 1993 года механизм формирования институтов власти препятствует ее разрешению. Режим сильной президентской республики закладывался, в частности, для того, чтобы ограничить популистскую и лоббистскую активность законодательного корпуса. Однако на практике независимость от Думы не только ограждало Правительство от популизма, но и ставило депутатов в комфортную и политически выигрышную ситуацию, когда парламент не несет ответственности за результаты осуществляемого социально-экономического курса. И особенно болезненно это проявлялось при прохождении через Думу федерального бюджета.

Более того, в данных конституционных условиях у депутатов нет не только желания разделить ответственность с Правительством за социальные последствия осуществления реально-

го бюджета по расходам. У оппозиционного большинства Думы появляется стимул к противоположным действиям. Экономическая нестабильность является важным фактором нестабильности политической и создает благоприятные условия для победы оппозиции на парламентских и президентских выборах.

Другой проблемой здесь является угнетающе воздействие бюджетного дефицита на состояние налоговой сферы. Несбалансированность бюджета воспроизводит в расширенном масштабе неплатежи, в том числе и неплатежи в бюджет.

2. Консолидация власти и политические конфликты в условиях финансового кризиса

Другая группа факторов резкого обострения финансового кризиса связана с кризисом социально-политической базы либерально-стабилизационного макроэкономического курса 1995-1997 годов. Среди влиятельных групп интересов, обеспечивавших поддержку этого курса, были эффективные экспортноориентированные отрасли, а также банки¹⁰⁷. Стабильность рубля создавала благоприятные условия для их бизнеса. Однако в 1997 году ситуация начала меняться.

Во-первых, падение мировых цен на энергоносители и металлы обусловило заинтересованность экспортеров в снижении курса национальной валюты, то есть самым фактически они оказались в рядах проинфляционно настроенных сил. Во-вторых, со стороны нефтяного лобби резко усилилось давление в пользу снижения акцизов, реализация чего не могла не сказаться негативно на состоянии федерального и, следовательно, на макроэкономической стабильности.

В таких условиях девальвация становилась практически неизбежной, если бы не ситуация, сложившаяся в банковской системе. Значительные валютные обязательства ведущих российских коммерческих банков ставили их на грань банкротства в случае снижения курса рубля, что становилось важным

¹⁰⁷ См. Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998. С. 157-165.

фактором, противодействующим девальвации. Причем реальная ситуация оказывалась еще более сложной, поскольку банковский и нефтегазовый бизнес были в посткоммунистической России тесно переплетены.

Наконец, важным фактором внутренней дестабилизации стала резко обострившаяся борьба между различными группировками элиты российского бизнеса, в которую оказалось вовлечено и Правительство. Бюджетный кризис заставил Кабинет в 1997 году резко усилить внимание собираемости налогов, с одной стороны, и к финансовым результатам приватизации, с другой.

Борьба за налоговую дисциплину осложнила отношения Правительства с ведущими экспортно-ориентированными и политически исключительно влиятельными компаниями, прежде всего с РАО "Газпром" и нефтяными компаниями. Именно от этих компаний, вносящих значительный вклад в федеральный бюджет, в первую очередь потребовали соблюдения налоговой дисциплины и погашения долгов перед государством. Одновременно были предприняты шаги по усилению реального государственного контроля за деятельностью "Газпрома" - организации, которая, несмотря на свой характер естественной монополии и при наличии у государства блокирующего пакета акций, фактически находилась под полным контролем высшего менеджмента (с которым формально был заключен трастовый договор по управлению госпакетом). От "Газпрома", как и от других компаний - экспортеров энергоресурсов потребовали перехода на современные западные формы организации бухгалтерского учета, обеспечивающие гораздо большую прозрачность хозяйственно-финансовой деятельности.

Естественная негативная реакция соответствующих фирм на подобные действия Правительства, непривычные и в принципе неприятные для них, была значительно усилена двумя группами факторов. Во-первых, высокий уровень неплатежей в народном хозяйстве, и особенно неплатежей со стороны

бюджетных организаций, позволял энергетикам утверждать, что задолженность по налогам является результатом неплатежей за поставку соответствующих энергоресурсов (в первую очередь это касалось "Газпрома" и РАО "ЕЭС России"). Во-вторых, усилия по собираемости налогов накладывались на быстрое снижение мировых цен на нефть, что объективно еще более осложняло положение соответствующих компаний и давало им повод обвинять Правительство в целенаправленном подрыве нефтяной отрасли. Разумеется, усиление прозрачности отчасти способствовало бы, по-видимому, снижению издержек и повышению эффективности, но решительно противоречило интересам собственников и менеджмента этих фирм.

В 1997 году произошел и пересмотр отношения власти к приватизации, когда на первый план выдвинулись ее финансово-бюджетные задачи. Это существенно отличалось от характерной для предшествующего периода модели, когда приватизация рассматривалась преимущественно как инструмент укрепления политической базы исполнительной власти. Попытка государства получить максимальную выручку от продажи акций ряда крупных и весьма привлекательных компаний вызвало резкое недовольство среди банковской элиты, ранее ориентированной на поддержку исполнительной власти. Особо острые разногласия вызвали результаты продажи крупных пакетов акций "Связьинвеста" и РАО "Норильский никель", а также перспективы приватизации компании "Роснефть". Началась затяжная «банковская война» результатом которой стало резкое ослабление эффективности функционирования Кабинета.

Результатом всех этих событий стало усиление политической борьбы внутри самого Кабинета (прежде всего между премьером и его двумя первыми заместителями), с декабря 1997 года дееспособность Правительства оказалась резко ослабленной. Принятие практически любого значимого решения оказывалось заблокированным. Наиболее типичным примером последнего стала история с попыткой ареста имущества

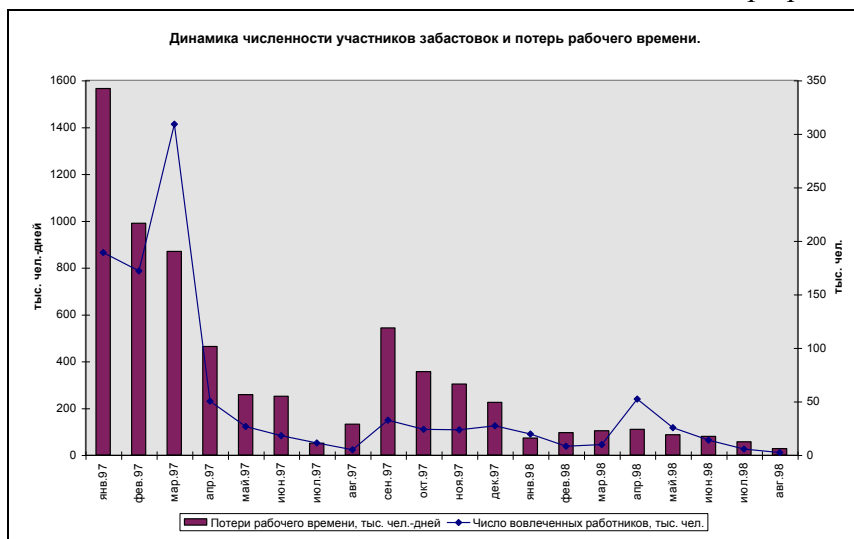
некоторых крупных нефтяных компаний - неплательщиков налогов, решение о чем было принято А.Чубайсом и отменено В.Черномырдиным (декабрь 1997). Аналогичные проблемы возникали при перераспределении обязанностей между руководителями Правительства (январь 1998).

Формирование Кабинета в марте 1997 года породило определенные надежды, что отразилось как в резком снижении забастовочной активности, так и в положительных сдвигах в опросах общественного мнения. (Графики 11, 12, 13).

Однако с начала 1998 года ситуация меняется. Ухудшение финансового положения и скандалы в высших эшелонах исполнительной власти привели к ослаблению ее поддержки в обществе. С нового года вновь возобновился рост бюджетной задолженности, касавшийся в первую очередь военнослужащих и работников социальной сферы (график 14). Соответственно, нарастает, хотя и не очень быстро, количество участников забастовок. Увеличивается количество недовольных как своим положением, так и деятельностью властей.

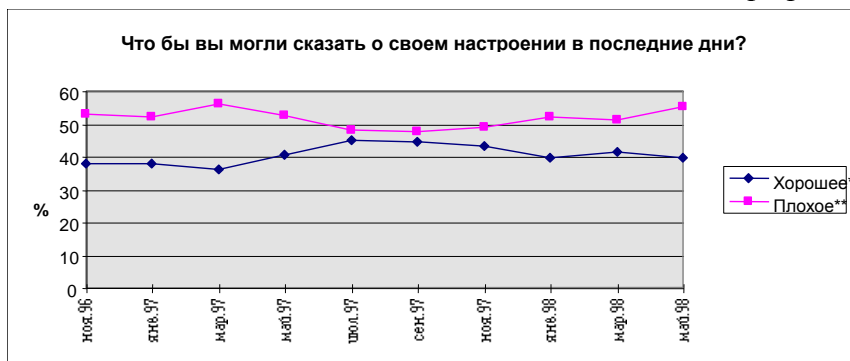
Естественным следствием всего этого комплекса событий стала отставка Кабинета В.Черномырдина в марте 1998 года.

График 11



Данные Госкомстата

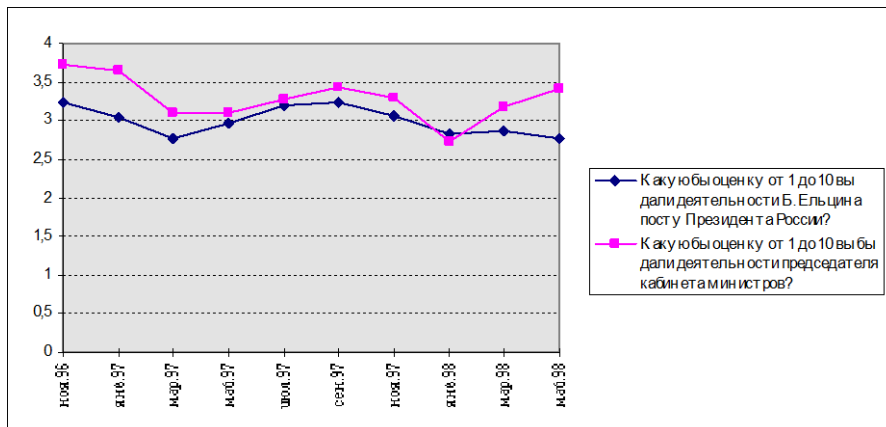
График 12



Данные ВЦИОМ

График 3.

Отношение к деятельности Президента и Правительства.



По данным ВЦИОМ

График 4.



Данные по восьми секторам: промышленность, строительство, транспорт, сельское хозяйство, образование, здравоохранение, наука и искусство.
Данные Госкомстата

3. Финансовый кризис и Правительство С.Кириенко

Одним из вопросов, встающим при анализе экономико-политических процессов 1998 года, является оценка факта отставки В.Черномырдина и формирования нового Правительства. Объяснение целесообразности этого решения сводилось

по крайней мере к следующим трем аргументам, впрочем, достаточно тесно связанным друг с другом.

Во-первых, излишняя политизированность Кабинета не позволяла ему сосредоточиться в должной мере на решении текущих хозяйственных проблем. Этот упрек прямо сформулировал Б.Ельцин, мотивируя свое решение об отставке. Особенно это касалось явно нацеленного на будущие президентские выборы В.Черномырдина.

Во-вторых, возобновившееся ухудшение социально-экономической ситуации, что нашло отражение в торможении начавшегося было роста производства, а также в восстановлении бюджетной задолженности по зарплатам и пенсиям.

В-третьих, резкое снижение эффективности работы правительства, связанное с обострением в нем политической борьбы. Стало ясно, что Кабинет, в котором одновременно присутствуют два потенциальных претендента на президентский пост (В.Черномырдин и Б.Немцов) не может в полной мере обеспечить вывод страны из кризиса.

Приведенные аргументы достаточно очевидны, и поэтому коренная реорганизация Правительства была неизбежной. Хотя здесь остается открытым вопрос: должна ли была эта реорганизация проводиться путем замены премьера или же, напротив, укрепления его позиций за счет отставки других членов Кабинета? Принятый вариант был выбран в пользу командного подхода и профессионализма (или технократизма) в ущерб политическому весу. Он имел как свои преимущества, так и свои недостатки, которые вскоре проявились в полной мере.

Новое Правительство должно было стабилизировать ситуацию в стране и добиться смягчения воздействия на российскую экономику мирового финансового кризиса. Основными задачами, которые ставил в этой связи перед собой Кабинет С.Кириенко, были следующие:

- недопущение девальвации рубля;
- недопущение дефолта по государственному долгу;

- преодоление платежного кризиса и выплата долгов государства перед бюджетополучателями;
- осуществление промышленной политики с целью поддержания начатого в 1997 году экономического роста.

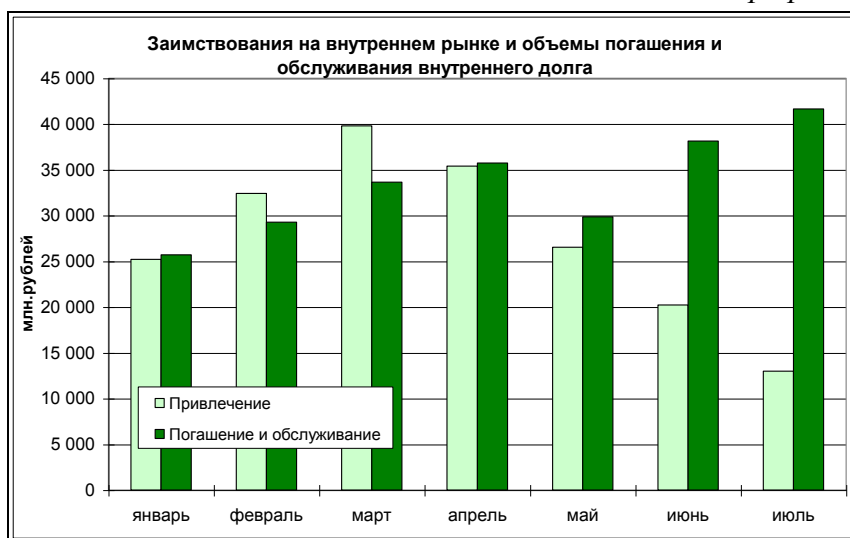
Нетрудно видеть противоречивость перечисленных задач. И естественно, что в условиях обостряющегося финансового кризиса основные усилия были сосредоточены на решении макроэкономических проблем, которые, впрочем, создавали базовые предпосылки и для проведения осмысленной промышленной политики.

Проблема недопущения девальвации была в этом ряду задач ключевой. Такая постановка проблемы вызывала и вызывает многочисленные возражения, поскольку падение цен на нефть и, соответственно, ухудшение торгового и платежного балансов ставили вопрос о девальвации в повестку дня. Однако и Правительство В.Черномырдина, и Правительство С.Кириенко концентрировали свои усилия на недопущении резкого снижения стоимости рубля. Причины такого выбора стратегии кроются в первую очередь в сфере социально-политической. Девальвация должна была привести к резкому скачку инфляции, прежде всего на рынке потребительских товаров, а также повлекла бы за собой крушение банковской системы. И то, и другое могло иметь непредсказуемые социальные последствия. Кроме того, зависимость российского бюджета от внешних заимствований надолго бы подорвала доверие международных финансовых кругов к российскому рынку. Наконец, девальвация приводила к резкому удорожанию обслуживания внешнего долга с высокой вероятностью дефолта. Политическими последствиями этого могли быть не только резкий рост социального недовольства, но и смена существующего политического режима.

Реорганизация Правительства совпала с переходом финансового кризиса в России в качественно новую фазу. В марте - апреле поступления федерального бюджета начинают устойчиво отставать от потребностей по обслуживанию и погаше-

нию внутреннего долга, а доходы от ГКО окончательно перестают быть источником дополнительных ресурсов бюджета, то есть новые размещения ГКО полностью идут на покрытие выплат по предыдущим заимствованиям. (См. график 15).

График 15



В этих условиях и для реализации своих целей Правительство разрабатывает комплекс мер по стабилизации финансовой ситуации и для восстановления доверия инвесторов. Основными компонентами этой программы являются: повышение собираемости налогов, ужесточение контроля за деятельностью естественных монополий, получение дополнительных финансовых ресурсов от приватизации. Расчет строился и на возможности получения дополнительных ресурсов от международных финансовых организаций, поддержка которых стала бы дополнительным фактором восстановления доверия к России со стороны иностранных и отечественных держателей госдолга.

Таким образом, налицо попытка возвращения к курсу Кабинета образца весны - лета 1997 года, связанного прежде всего с именами Б.Немцова и А.Чубайса. Этот курс получает окончательное оформление с фактическим возвращением по-

следнего в Правительство в качестве спецпредставителя Президента на переговорах с международными финансовыми организациями.

Однако реальная ситуация стала развиваться не так, как в 1997 году. Собираемость налогов не только не удалось увеличить, но, напротив, в мае произошел резкий спад в доходах федерального бюджета, который так и не был компенсирован в дальнейшем. Провалились попытки осуществления крупных приватизационных проектов, что обернулось новыми потерями для федерального бюджета. Борьба с естественными монополиями не стала столь успешной, как годом ранее. А инвесторы продолжали бежать из страны. Ряд факторов объективного и субъективного характера обусловил эти отличия.

К внешним относится продолжение мирового кризиса и дальнейшее ухудшение экономической ситуации в Азии, и особенно в Японии. Отношение к развивающимся рынкам все более ухудшалось, и Россия была лишь одним звеном в цепи этого кризиса. Дополнительные проблемы создавали слухи о вероятном повышении ставок Федеральной резервной системы США, и хотя они так и остались слухами, портфельные инвесторы все более склонялись к менее рискованным вложениям в Северной Америке и Европе.

В такой ситуации новый премьер не смог обеспечить стабильность действий и заявлений членов команды. Отношения между Министерством финансов и Центральным банком оставались крайне напряженными. Заявления руководителей обоих ведомств нередко были противоречивыми и приводили к дестабилизации обстановки в стране. Нередко посылались сигналы, которые лишь усиливали сомнения мирового финансового сообщества в компетенции российских денежных властей. (Примерами этого могут быть заявления С.Дубинина о грядущем долговом кризисе России, заявления М.Задорнова о незаинтересованности в получении помощи от МВФ, и т.п.).

С.Кириенко так и не смог добиться хотя бы внешней корректности и согласованности действий. Когда же сразу по получении займа от МВФ 20 июля Центробанк пошел на арест счетов Минфина, а последний объявил о намерении занять на внутреннем рынке за один день сумму, превышающую месячные налоговые поступления федерального бюджета, впечатление о кризисе власти в Москве стало очевидным практически для всех инвесторов. Подчеркнем, это было отношение прежде всего к политической стороне дела, к неспособности политического руководства обеспечить стабильность и последовательность действий денежных властей, а не только (и даже не столько) реакция на конкретные финансово-бюджетные проблемы.

Политическая слабость Правительства и лично С.Кириенко проявилась и в их уязвимости по отношению к нефтяному лобби. Необходимость сбора налогов сочеталась со стремлением помочь руководству нефтяных компаний в ситуации дальнейшего падения мировых цен на нефть. Попытка связать уплату налогов с доступом к экспортным поставкам вызвала резкое сопротивление нефтяников, чьи политические позиции резко укрепились благодаря появлению их представителя на посту Министра топлива и энергетики. Да и сам премьер не был склонен к резким действиям по отношению к нефтяным компаниям.

Будучи политически ослабленным, Правительство не смогло оказать воздействие на естественные монополии по усилению их прозрачности и возвращению долгов государству. Давление, как обычно, началось с "Газпрома". Тем более, что его политический вес относительно снизился после отставки В.Черномырдина. "Газпрому" пришлось заплатить, однако руководство Кабинета так и не смогло ни добиться смены руководства компании, ни согласия на ее реструктуризацию. Это стало еще одним фактором дальнейшего снижения общего уровня доверия к Кабинету, в том числе и со стороны участников фондового рынка.

Все это отразилось и на способности Правительства осуществлять приватизационные сделки, используя их в бюджетных целях. Разумеется, обстановка финансового кризиса существенно ухудшает возможности по привлечению ресурсов от приватизации. Однако на это общее ограничение накладывался и дополнительный фактор - борьба потенциальных участников сделок за снижение цены приватизируемых объектов. Последнее достигалось как отказом выставлять заявки при объявлении торгов (инвестиционных конкурсов), так и попытками выведения из игры своих потенциальных конкурентов. Наиболее наглядным примером последнего было решение о возможности ареста имущества "Газпрома" как раз в тот момент, когда его руководитель вел переговоры с зарубежными партнерами о создании консорциума для приобретения "Роснефти".

В начале лета на финансовых рынках появились первые явные признаки дефолта. Ряд субъектов федерации не смогли в срок выполнить обязательства по своим ценным бумагам. Были просрочены региональные выплаты по агробондам. Хотя формально федеральное Правительство не имело отношение к этим выплатам, сам по себе дефолт региональных бумаг стал дополнительным фактором усиления политической нестабильности. А предпринятые в ответ шаги федерального Правительства по ограничению впредь возможностей заимствования региональных властей на внешних финансовых рынках лишь еще более усугубили его отношения с политическими элитами страны.

Наконец, крайне напряженными оставались отношения между исполнительной и законодательной ветвями власти. Преодоление кризиса предполагало объединение их усилий для принятия комплекса антикризисных законодательных актов, требовавших одобрения Федеральным Собранием. Однако отношения с Думой, и без того весьма напряженные из-за насильственного утверждения нового премьера, продолжали ухудшаться по мере ухудшения социально-политической обстановки в стране. Непросто складывались и отношения с

верхней палатой из-за невозможности выполнять обязательство по выплате региональных трансфертов и отмеченных выше попыток ограничения финансовой самостоятельности местных властей. А неспособность властей договориться между собой по вопросу антикризисного пакета мер ставило под вопрос и перспективы помощи со стороны международных финансовых организаций.

4. Политические проблемы девальвации

Социально-политические последствия проведенной 17 августа девальвации являются достаточно очевидными и не нуждаются в подробных комментариях. Основными моментами здесь являются следующие.

Во-первых, усиление социального недовольства из-за инфляционного скачка. Причем особенно сильно страдают как раз те слои и группы населения, которые являются сторонниками существующей социально-экономической и политической системы - новый средний класс (работники быстро растущей сферы услуг), мелкий бизнес и вообще жители крупных городов.

Во-вторых, резкое ослабление политических позиций Президента. Настаивая на утверждении С.Кириенко на посту премьера, Б.Ельцин фактически взял на себя ответственность за результаты деятельности нового Кабинета. Девальвация и дефолт стали мощным ударом по Президенту, а увольнение Кабинета и переплетения политического кризиса с финансовым привело к новому снижению уровня доверия к Б.Ельцину и укреплению политических позиций тех, кто требовал смены конституционного строя. Объективно это привело к усилению позиций законодательной ветви власти. А назначение поддерживаемого Думой Е.Примакова на пост премьера фактически сделало последнего сильной легитимной политической фигурой.

В-третьих, заметная перегруппировка и изменение влиятельности различных групп интересов. Прежде всего произо-

шло резкое ослабление политической роли "олигархов", в основном связанных с банковским и энергетическим бизнесом, из-за фактического банкротства многих крупных банков и снижения финансовых возможностей энергетического экспорта. Происходит политическое усиление ВПК, хотя пока неясно, каково будет здесь соотношение сил его экспортно-ориентированной и неконкурентоспособной частей. Усиливается и аграрное лобби.

В-четвертых, резко актуализировался вопрос о единстве страны. Ослабление рубля и угроза товарного дефицита подтолкнули региональные власти к принятию жестких и часто незаконных (и даже неконституционных) мер по контролю за внутренним рынком. Был ограничен вывоз товаров за пределы регионов, предпринимались попытки взять под контроль властей установление цен, некоторые руководители попытались воспрепятствовать перечислению в центр федеральных налогов.

На этом фоне особый интерес представляет собой характер Правительства, поскольку, по-видимому, именно здесь теперь будет находиться центр выработки политических решений. Отчасти оно напоминает Кабинет образца 1993-1994 годов. В условиях заметного усиления проинфляционистских сил резко возросло и их представительство в Правительстве, причем политическое влияние инфляционистов теперь гораздо сильнее, чем пять лет назад. Как и в 1993 году, Кабинет включает в себя представителей различных групп давления (военно-промышленное, аграрное, нефтегазовое), причем с заметным их расширением за счет регионального лобби (в связи с введением ряда губернаторов в состав президиума Правительства). Тем самым можно говорить о "парламентаризации Правительства" - процессе, подробно проанализированном нами в материалах пятилетней давности¹⁰⁸.

В этой ситуации ключевым становится вопрос о перспективах экономической политики, которая может осуществляться

¹⁰⁸ См. Экономика и политика России в 1994 году. М.: ИЭППЦ, 1995.

новым Кабинетом. Таких вариантов фактически два, и выбор этот во многом тот же, которых был и в 1991, и в 1996 (накануне президентских выборов) годах. Речь идет о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой. Механизмы и той, и другой достаточно известны. В сентябре обществу был предложен ряд программ, ориентированных на одну из названных моделей экономической политики¹⁰⁹.

Вопрос о выборе между инфляционизмом и жесткой стабилизационной политикой является по существу своему политическим. Дело не только в том, что этот выбор сам по себе не является абсолютно predetermined предыдущим развитием и именно правительству предстоит его сделать. Главной политической проблемой является здесь выбор тех социальных слоев и групп, которые заплатят основную цену за тот или иной вариант экономической политики. Инфляционистский и стабилизационный варианты экономической политики принципиально различны с точки зрения социального контекста и последствий их осуществления.

При инфляционном варианте прежде всего выигрывают банки. Банковский сектор России обязан своему расцвету именно инфляции 1992-1994 годов, и теперь, когда многие банки находятся в исключительно тяжелом положении и могут быть спасены за счет дешевых кредитных ресурсов Центробанка - "дешевых денег". Сильно теряют предприятия, вписавшиеся в рыночную конкуренцию - причем как экспортеры, так и производители продукции, конкурентоспособной на внутреннем рынке. Отсутствие финансово-денежной стабиль-

¹⁰⁹ См.: Программа первоочередных мер по выводу экономики из финансово-банковского кризиса. (Проект) // Коммерсантъ. 1998. 1 октября; Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту, Федеральному Собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37; Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября; Антикризисные предложения "Яблока" Правительству // Независимая газета. 1998. 2 октября; О мерах правительства и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране // Коммерсантъ. 1998. 30 октября.

ности разрушает основу их функционирования, не позволяет принимать инвестиционные решения, развиваться.

От инфляции сильно страдают крупные города - промышленные центры. Во-первых, ухудшается положение находящихся здесь предприятий, которые адаптировались к рыночной среде. Во-вторых, городское (и особенно столичное) население гораздо сильнее зависит от стабильности товарных потоков, чем жители деревни и малых городов. При обесценении денег прекращаются поставки продовольствия, поскольку сельскохозяйственные регионы начинают ограничивать вывоз продукции за свои пределы, а импорт резко сжимается. Жители же провинции, так или иначе связанные с сельским хозяйством, лучше адаптируются к продовольственным проблемам. Развитие событий после 17 августа уже наглядно продемонстрировало, что именно крупные города (прежде всего Москва) оказываются наиболее уязвимыми при резком скачке цен и дезорганизации товарных потоков¹¹⁰.

Иначе складывается ситуация при осуществлении жесткой бюджетно-денежной политики. Ее неразрывной частью является ускорение структурной реконструкции народного хозяйства, банкротство и смена собственников у неэффективных хозяйственных агентов - как производственных предприятий, так и финансовых структур. Эта политика предполагает сохранение тесных связей стран с мировыми рынками товаров и капитала, поощрение конкуренции и ограничение государственного вмешательства в экономику.

¹¹⁰ Нелишне напомнить, что основные политические катаклизмы в нашей стране в XX столетии были непосредственно связаны с дезорганизацией товарных потоков и их влиянием на положение столиц и крупных городов. Крушение монархии стало непосредственным результатом того, что в 1916 году губернаторы стали жестко ограничивать вывоз продовольствия за пределы своих губерний, а затем проблема снабжения столиц была резко усугублена транспортным кризисом. В 1927-1928 годах «великий перелом» был связан с тем, что крестьянство в условиях нарастающего товарного дефицита и реального обесценения червонца потеряло интерес в поставке товаров населению и промышленности городов. Наконец, в 1990-1991 годах именно товарный дефицит и отсутствие реальной валюты повели к быстрой дезинтеграции страны и к продовольственному кризису.

Естественно, от этого курса выигрывают эффективные предприятия и крупные города. В условиях твердой валюты у первых открываются благоприятные возможности для реализации инвестиционных программ. У жителей городов появляется больше возможностей для активной трудовой или предпринимательской деятельности. При наличии значительных возможностей альтернативного трудоустройства безработица, неизбежно связанная со структурной перестройкой экономики, также оказывается менее болезненной для городских агломераций. Напротив, перед банками и неэффективными предприятиями со всей остротой встают задачи реорганизации, зачастую весьма болезненной. Вероятен рост безработицы, которая гораздо болезненнее проявляется в провинции, где возможности найти работу гораздо уже, чем в больших городах.

Впрочем, у описанных вариантов развития есть нечто общее, и тоже не из приятных. В обоих случаях происходит снижение социальных обязательств государства. При жесткой финансовой политике это происходит непосредственно - через урезание бюджетных расходов до уровня бюджетных доходов. Инфляция имеет те же результаты, обесценивая бюджетные расходы. Оба варианта болезненны, но второй еще и несправедлив, поскольку от роста цен в первую очередь страдают беднейшие слои населения.

Вероятность перехода к политике инфляционизма в настоящее время весьма высока. О необходимости прибегнуть к "контролируемой" эмиссии говорят почти все политики и экономисты. Правительство находится под сильным социальным и политическим прессингом, связанным с крупной задолженностью федерального бюджета, а источника покрытия долга, кроме эмиссионного, не существует. Руководство Центрального банка не возражает против ослабления денежной политики, хотя и настаивает на принятии на этот счет законодательного акта, который разрешал бы ему прямое финансирование бюджетного дефицита.

Еще более важно, что откровенно проинфляционистские позиции заняли представители ряда нефтегазовых компаний и банков, до недавнего времени относившиеся к числу российских «олигархов». Инфляционизм банкиров понятен: в условиях глубокого кризиса и фактического банкротства ряда крупнейших банков единственным способом восстановления своего экономического и политического влияния является, как и в 1992-1993 годах, предоставление крупномасштабных рублевых кредитов от Центробанка.

Сложнее с нефтяным сектором. В принципе, экспортные отрасли получают более благоприятные условия для развития в условиях твердой валюты. Однако в настоящее время ситуация для многих из этих фирм оказывается весьма противоречивой. Во-первых, девальвация не оправдала в полной мере надежд на повышение эффективности энергетического экспорта (что было вполне предсказуемо¹¹¹, поскольку экспорт продукции с низкой добавленной стоимостью относительно мало выигрывает от девальвации). Во-вторых, энергетические экспортеры в значительной степени зависят от импорта оборудования, и по этой линии не могли не понести от девальвации убытки. В-третьих, нефтегазовый бизнес в настоящее время тесно связан с банковским, что, естественно, оказывает заметное влияние на позиции его лидеров. В-четвертых, и это представляется в современной ситуации особенно важным, ужесточение бюджетной политики, равно как и ужесточение валютного контроля, касалось бы прежде всего нефтегазового сектора, значительная часть валютной выручки которого оказывается за рубежом. Понятно, что эмиссионный механизм ослабил бы давление на этот сектор, поскольку дал бы правительству другой, в краткосрочном плане менее конфликтный способ финансирования бюджета.

Таким образом, вполне вероятным становится развитие событий по инфляционному пути с переходом гиперинфляцию, за чем следует возвращение к стабилизационному курсу, но

¹¹¹ См.: Мау В. Девальвация и мифотворчество // Эксперт. 1998. N 24.

уже на гораздо более низком уровне бюджетного равновесия, то есть со значительно сниженными обязательствами государства. Таков стандартный путь стран, проходящих через "экономическую популизацию", примерами чего могут служить различные государства Латинской Америки¹¹².

Принципиальной особенностью развития событий как по инфляционному, так и по жесткому стабилизационному вариантам является слабая совместимость их демократическим политическим режимом. Резкое недовольство определенных социальных групп может привести к крушению режима, если он не предпримет чрезвычайные меры по своей защите. Поэтому выход за рамки демократического поля в обозримом будущем представляется весьма вероятным. Остается, правда, открытым вопрос о том, будет ли подобный режим складываться в рамках действующей Конституции или вопреки ей. В принципе, Основной закон 1993 года дает достаточное поле для формирования системы "конституционного авторитаризма". Это было бы еще одним политическим последствием резкого обесценения национальной валюты, впрочем, вполне естественным в условиях слабого государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября.
Антикризисные предложения "Яблока" Правительству // Независимая газета. 1998. 2 октября.
Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994.

¹¹² См. подробнее: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. N 6.

- Арзаканян М.Ц. Де Голль и голлисты на пути к власти. М., 1990.
- Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. М., 1983.
- Байзакова К.И. Концепция “сильного государства” Мишеля Дебре и проблема конституциональных реформ во Франции в 40-е - 50-е гг. XX века. Ташкент, 1985.
- Байкова А.Н. Стачка горняков в Великобритании 1984- 1985 гг.. М., 1988.
- Белая книга: Экономика и политика России в 1997 году. М.: ИЭПП, 1998.
- Бийу Ф. Когда мы были министрами. М., 1974.
- Борисов Ю.В. Новейшая история Франции 1917-1964 гг.. М., 1966.
- Брюс- Гардин Д. Маргарет Тэтчер. Первые годы правления: смятение пророков. М., 1985.
- Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996.
- Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.
- Демочкин Н.Н. Власть народа: Формирование, состав и деятельность советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.
- Дюкло Ж. Будущее демократии. М., 1963.
- Дюкло Ж. Голлизм, технократия, корпоративизм. М., 1964.
- Законодательство о трестах и синдикатах / Гинзбурга А.М. (ред). 3-е изд. М.: ВСНХ, 1926.
- Зубов А.Б. Обращение к русскому национальному правопорядку как нравственная необходимость и политическая цель. М.: Группа Гросс, 1997.
- Ибрашев Ж.У. Голлизм в политической мысли Франции. М., 1985.
- История Франции / А.З.Манфред (отв. ред). М.: Наука, 1973.
- Ковалева Галина. Проблемы бюджетного федерализма в контексте российских реформ // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1995. № 1.

- Кокорев В. Концепции конституционного выбора: между мечтаниями Платона и анархо-синдикализмом // Вопросы экономики. 1997. N 7.
- Консервативное правительство Великобритании: идеология и внутренняя политика. М., 1985.
- Консерваторы у власти: опыт Великобритании. М., 1992.
- Конституция и законодательные акты Французской республики по состоянию на январь 1958 г. М., 1958.
- Конституция Российской Федерации. Комментарии. М.: Тандем, 1997.
- Ламперт Хайнц. Социальная рыночная экономика: Герменский путь. М.: Дело, 1994.
- Мау В. Реформы и догмы: 1914-1929. М.: Дело, 1993.
- Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. N 6.
- Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста. (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. N 2.
- Мау В. Девальвация и мифотворчество // Эксперт. 1998. N 24.
- Мау В., Стародубровская И. Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // Коммунист. 1990. № 10.
- Мау В., Стародубровская И. Революция и экономический кризис: опыт социально-экономического прогнозирования // Экономические реформы: Альманах. М., 1992.
- Мау В., Стародубровская И. Экономические закономерности революционного процесса // Вопросы экономики. 1998. N 4.
- Морозов Александр. Управление налоговой сферой в России // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1996. № 3-4.
- Науменков А.П. Бюджетная политика консервативного правительства Великобритании (конец 70-х - начало 80-х гг.). М., 1987.
- Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997.

- О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.
- О мерах правительства и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране // Коммерсантъ. 1998. 30 октября.
- Огден К. Маргарет Тэтчер. Женщина у власти: портрет человека и политика. М. 92.
- Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту, Федеральному Собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37.
- Печникова А.В. Денежно-кредитное регулирование экономики Великобритании. М. 86.
- Политика финансирования местных органов власти в Великобритании. М. 94.
- Политический портрет М.Тэтчер. М., 1991.
- Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сборник документов. М.: Правда, 1988.
- Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996.
- Проблемы экономики и политики Франции после II Мировой войны. М., 1962.
- Программа первоочередных мер по выводу экономики из финансово-банковского кризиса. (Проект) // Коммерсантъ. 1998. 1 октября.
- Разумов Л.Н. Исторический опыт становления президентской власти во Франции в годы V Республики. М., 1993.
- Решения, рекомендации и другие действующие документы Организации экономического сотрудничества и развития. В 3-х томах. М.: МИД, 1997.
- Риддел П. Десятилетие Тэтчер. Как изменилась Великобритания в 80-е гг.. М., 1990.
- Россия в меняющемся мире / Илларионов А. (ред). М.: ИЭА, 1997.
- Рубинский Ю.И. Пятая республика. М., 1964.

- Савицкий П.И. Правительственный аппарат V Республики во Франции. Свердловск. 80.
- Самарина А.Я. Борьба течений в Консервативной партии Великобритании в конце 70-х - начале 80-х гг. М., 1989.
- Сборник кодексов Российской Федерации: На 8 декабря 1997 года. М., 1998.
- Сироткин В.Г. История Франции: V Республика. М., 1989.
- Страшун Б.А. (ред.). Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: БЕК, 1996.
- Стрижова И.Д. Неоконсерватизм - идеологическая основа политики правительства Великобритании. М., 1988.
- Студенцов В.Б. Великобритания: государство и накопление основного капитала. М., 1987.
- Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.
- Французская республика: Конституция и законодательные акты. М.: Уникс, 1989.
- Холмс С. Политические аспекты экономического развития Чешской Республики // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1996. № 2. С. 19-22.
- Холмс Стивен. Чему Россия учит нас сегодня // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3-4.
- Михайловская Ирина. Новая трагедия или цена свободы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3-4.
- Хозяйственная реформа в СССР. М.: Правда, 1969.
- Хорос В.Г. (ред). Авторитаризм и демократия в развивающихся странах. М.: Наука, 1996.
- Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8-9.
- Шаповалов А.А. Перестройка отраслевой структуры экономики Великобритании в конце 70-х - середине 80-х гг.. М., 1988.
- Экономика и политика России в 1994 году. М.: ИЭПП, 1995.
- Экономика переходного периода / Гл. ред. Е.Гайдар. М.: ИЭПП, 1998.

Экономическая политика Правительства России / Улюкаев А., Колесников С. (ред). М.: Республика, 1992.

Alesina Alberto. Macroeconomics and Politics. NBER Working Annual. Cambridge, MA.: MIT Press, 1988.

Alesina A., Roubini N. Political Cycles in OECD Economies. NBER Working Paper. 1990. No. 3478.

Alesina Alberto, Roubini Nouriel, Cohen Gerald D. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1997.

Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey, 70. (1970).

Auslund Andres. How Russia Became a Market Economy. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1995.

Avril P. Le regime politique de la V-e Republique. Paris, 1975.

Bates Robert H., Krueger Anne O. Generalizations Arising from the Country Studies. In: Bates Robert H., Krueger Anne O. (eds). Political and Economic Interactions in Economic Policy. Cambridge, Mass.: Blackwell, 1993.

Berman H.J. Justice in the USSR. New York: Vintage, 1963.

Brinton C. The Anatomy of Revolution. New York: Vintage Books, 1965.

Buchanan James .M., Tullock Gordon. The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965.

Buchanan James M. Constitutional Economics. London: Basil Blackwell, 1991.

Cukerman Alex. Central Bank Strategy, Credibility, and Independence: Theory and Evidence. Cambridge, MA and London. The MIT Press, 1992

Drezen J., Sen A. Hunger and Public Action. New York: Oxford University Press, 1989.

Elster Jon, Slagstad Rune. (eds). Constitution and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

- Elster Jon. The Impact of Constitutions on Economic Performance // The World Bank. Proceedings of the World bank Annual Conference on Development Economics, 1994. Washington DC: The World Bank, 1995.
- Feldbrugge F.J.M. Russian Law: The End of the Soviet System and the Role of Law. Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Ford Christopher A. The Indigenization of Constitutionalism in the Japanese Experience // Case Western Reserve Journal of International Law. Vol. 28. 1996. N 1.
- Fukuyama F. The End of History and the Last Man. London: Penguin Books, 1992.
- Furet Francois. Interpreting the French Revolution. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Gamble A. The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism. Durham, 1988.
- Greenberg Douglas, Katz Stanley N., Oliveira Melanie Beth, Wheatley Steven C. (eds.). Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World. New York: Oxford University Press, 1993.
- Genkins P. Mrs. Thatcher's Revolution: The Ending of the Social Era. London, 1987.
- Giraudet F. La V-eme Republique: Les annees d' apprentissage (1958-1962). Paris, 1990.
- Gray Cheryl W. Reforming Legal Systems in Developing and Transition Economies // Finance and Development. Vol. 94. 1997. N 3.
- Haggard Stephan, Kaufman Robert R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1995.
- Huntington Samuel P. The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman And London: University of Oklahoma Press, 1991.

- Hardin Russell. Why a Constitution? // Grofman B., Wittman D. (eds). *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York, NY: Agathon Press, 1989.
- Harris Jonathan. President and Parliament in the Russian Federation. In: von Mettenheim Kurt. (ed). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Context*. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1997.
- Harris K. Thatcher. London, 1989.
- Hayek Friedrich A. *The Constitution of Liberty*. London: Routledge, 1990.
- Hellman Joel S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions. In: Sachs Jeffrey D., Pistor K. (eds). *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997.
- Hirst P. After Thatcher. London, 1989.
- Holmes Stephen. Superpresidentialism and Its Problems. In: *East European Constitutional Review*. 1994. N 2/3-4/1.
- Holmes Stephen. The Post-Communist Presidency. In: *East-European Constitutional Review*. 1993. N 2/3-4/1.
- Holmes Stephen. Conceptions of Democracy in the Draft Constitutions of Post-Communist Countries. In: Crawford Beverly (ed). *Markets, States, and Democracy: The Political Economy of Post-Communist Transformation*. Boulder, CO: Westview Press, 1995.
- Howard A.E.Dick. (ed.). *Constitution Making in Eastern Europe*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993.
- Huntington Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Huntington Samuel P. *The Third Wave*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Hutton Will. *The State We're In*. London: Vintage, 1996.
- Kavanagh D. *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford, 1990.
- Keeler John T.S., Schain Martin A. Institutions, Political Order, and Regime Evolution in France. In: von Mettenheim Kurt. (ed). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Re-*

gional and National Context. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1997.

King Anthony. Margaret Thatcher as a Political Leader. In: Skidelsky R. (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988.

Knight Malcolm et al. Central Bank Reforms in the Baltics, Russia, and the Other Countries of the Former Soviet Union. Washington DC: IMF, 1997.

De Launay G. De Gaulle et sa France. Bruxelles, 1968.

Linz Juan J., Stepan Alfred. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1996.

Maddison Angus. Monitoring the World Economy, 1820-1992. Paris: OECD, 1995.

Maliszewski W. Central Bank Independence in Transition Economies. Warsaw: CASE, 1997.

Martin Kingsley. French Liberal Thought in the Eighteenth Century. 2-nd ed. London: Turnstile Press Ltd, 1954.

Mau Vladimir. The Political History of Economic Reform in Russia, 1985-1994. London: CRCE, 1996.

Mau V. The Road to Perestroika: Economics in the USSR and the Problems of Reforming the Soviet Economic Order // Europe-Asia Studies. Vol. 48. N 2. 1996.

Mendes-France P. Pour préparer l'avenir. Propositions pour une action. Paris, 1968.

von Mettenheim Kurt. (ed). Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Context. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1997.

Minford Patrick. Mrs Thatcher's Economic Reform Programme - Past, Present and Future. In: Skidelsky R. (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988.

North Douglass. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD. The OECD Report on Regulatory Reform. In 2 vol. Paris: OECD, 1997.

- di Palma Giuseppe. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkley: University of California Press, 1990
- Persson T., Tabellini G. (eds.) *Monetary and Fiscal Policy*. Vol. 2: *Politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1994.
- Pistor Katharina. *Law Meets the Market: Matches and Mismatches in Transition Economies*. In: *Seminar on Judicial Reform: Lessons of Experience*. Washington, D.C.: The World Bank, 1998.
- Popova T. *Financial-Industrial Groups in Russia*. In: *Russian Economy in Transition*. Helsinki, 1997.
- Posner R.A. *Creating a Legal Framework for Economic Development*. In: *The World Bank Research Observer*. Vol. 13. 1998. N 1.
- Prezeworski Adam. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- Putman R.D. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Rosser J.B., Rosser M.V. *Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism*. In: *Review of Political Economy*. Vol. 9. 1997. N 2.
- Sachs Jeffrey D., Pistor K. (eds). *The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder, Co: Westview Press, 1997.
- Sakwa Robert. *The Struggle for the Constitution in Russia and the Triumph of Ethical Individualism*. In: *Studies in East European Thought*. Vol. 48. (1996). P. 115-157.
- Sakwa Robert. *The Regime System in Russia*. In: *Contemporary Politics*. Vol. 3. (1993). N 1. P. 7-25.
- Shleifer Andrei. *Government in Transition*. Development Discussion Paper. Cambridge Mass.: HIID, 1997.
- Skidelsky Robert (ed.) *Thatcherism*. London: Chatto & Windus, 1988.
- Stepan Alfred., Skach Cindy. *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Perliamentarism versus Presidentialism*. In: *World Politics*. Vol. 46. (1003). N 1. P. 1-22.

Stepan Alfred. Democratic Opposition and Democratisation Theory. In: *Government and Opposition*. Vol. 32 (1997). N 4. P.657-673.

Walters A.A. Britain's Economic Renaissance: Margaret Thatcher's Reforms 1979-1984. Oxford: Oxford University Press, 1986.

Weingast Barry.R. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. 1993. Vol. 149. N 1.

Wood Geoffrey E., Mills Terence C., Capie Forrest H. Central Bank Independence: What Is It and What Will Do For Us? London: The IEA, 1993.

The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996.

The World Bank. The State in a Changing World. Washington: Oxford University Press, 1997.