

Экономические аспекты конституциональной реформы

Мау В., Новиков В.

Экономические аспекты конституционной реформы

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 предпосылки 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.

И, наконец, начинается исследование конституционных проблем посткоммунистической трансформации экономики. Эти работы пока находятся в зачаточном состоянии, 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.

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 анархо-синдикализмом" (Вопросы экономики. 1997. N 7).

³ 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, 19989; Stepan a. (ed.). *Problems of Transition and Consolidation*. New York: Oxford University Press, 1989. Особо - “Вопросы экономики” о Германии.

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

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 революционеров⁶. 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 большая защита от финансово-го 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.

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).

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

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).

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 устойчивости демократического режима, а второе формирует базовые, то есть связанные с существующими в обществе группами интересов, предпосылки этой устойчивости. Сложностью данного процесса является внутренне имманентная для него нестабильность, находящая концентрированное отражение в конституции - документе, который в иных, “мирных” условиях должен был бы как раз быть воплощением преемственности и стабильности¹⁰.

Это весьма общие установки, которые конкретизируются и уточняются в предлагаемой вниманию читателя работе. По нашему мнению, именно конкретно-исторический подход позволяет вывести анализ за рамки набора стандартных тезисов относительно связи демократии и свободного рынка.

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.

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

¹⁰ “Нормальный конституционный процесс исходит из того, что система уже существует и задача состоит лишь в ее упорядочении, рационализации и повышении эффективности. Существенно отлична функция конституционализма в модернизирующемся обществе: старая, традиционная система уже неприемлема, а новая еще не создана”. (Медушевский А. Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998. С. 33).

Другая сторона проблемы - традиции и институты, формирующие базу дальнейшего развития общества¹¹. 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 конституционного регулирования экономических процессов, а также соотношения социально-экономических и конституционно-правовых реформ. В основе работы лежит анализ современных теоретических исследований (в области политической экономии, политологии и конституционализма), конкретных конституционных документов, а также накопленный опыт России и ряда других стран по этой проблеме.

Ниже будут рассмотрены вопросы взаимосвязи социально-экономического развития и конституционно правового регулирования – как с позиции фундаментальных процессов формирования демократических режимов, так и с точки зрения эволюции практического опыта решения социально-экономических проблем в конституциях. Здесь также содержится общий обзор того, как социально-экономические проблемы отражаются в современных конституциях. Это позволит сформулировать принципы, важные для регулирования экономических проблем на конституционном уровне.

Во втором разделе мы предложим некоторую типизацию взаимоотношения экономических и политических процессов с целью более точного выявления специфики посткоммунистических реформ вообще и новейшего российского опыта в особенности.

В третьем разделе содержится подробный анализ социально-экономических проблем, как они предстают в российской Конституции 1993 года. Анализ ведется сквозь призму реализации четырех основных для конституции принципов экономического характера: защите частной собственности, минимизации популизма, социальности и федерализма. Предметом специальной дискуссии является здесь вопрос о возможности внесения поправок в действующую Конституцию РФ, обсуждаются конкретные предложения в этой области.

¹¹ 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.

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 термина¹². 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 процедуру, 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 акты¹³. Применительно же к опыту других стран мы ограничиваем анализ собственно основным законом там, где это возможно. Скажем, понятное исключение представляет опыт Великобритании, не имеющей писаной конституции.

Экономические проблемы и современные конституции.

С точки зрения посткоммунистического развития России в социально-экономической области существующий в мире опыт формирования современных конституционных систем интересен по крайней мере в трех отношениях. Во-первых, связь демократических конституций с характером и уровнем социально-экономического развития той или иной страны. Во-вторых, отражение в ныне действующих конституциях социально-экономической проблематики. В-третьих, проблемы и характер взаимосвязи конституционных и социально-экономических реформ.

¹² 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.

¹³ 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.

Социально-экономическое развитие и демократическая конституция.

Попытки объяснения феномена демократии (демократической конституции) привлекали внимание исследователей, начиная с Платона и Аристотеля. Многочисленные авторы, в основном политические философы, пытались раскрыть феномен демократии в сравнении с другими формами политического правления (прежде всего с авторитаризмом), характерные черты и особенности этой формы политической организации общества. Особый интерес вызывали вопросы, характеризующие предпосылки возникновения демократии, условий ее устойчивого функционирования или, наоборот, кризиса и краха.

XX столетие принесло в этот анализ два новых момента. Во-первых, резко возросло внимание к проблемам демократии, заметно расширилось количество исследователей, занимающихся этими вопросами. Что неудивительно, поскольку на протяжении последнего столетия радикально, в разы расширился сам предмет исследования, то есть демократический режим из исключения и предмета мечтаний либеральных философов превратился в политическую практику нескольких десятков стран, расположенных практически на всех континентах, находящихся на различном уровне социально-экономического развития и демонстрирующих существенно различные типы демократического политического режима. Именно на XX век приходится две с половиной из трех "волн демократизации"¹⁴, причем последняя, самая масштабная из них происходила на наших глазах, в последней четверти этого века. Внимание к проблемам демократии не могли существенно ослабить даже масштабные поражения демократии, "демократический пессимизм" 20-30-х годов, когда казалось, что эпоха демократии уходит в прошлое¹⁵, уступая место авторитаризму, тоталитаризму, словом - "железной пяте олигархии". Ведь важен был анализ динамики политической жизни, и вопросы поражения (или отступления?) демократии были не менее интересны, чем факторы ее развития и утверждения.

Во-вторых, в нынешнем столетии, и особенно на протяжении последних трех десятков лет, появилось множество исследований о социально-экономических предпосылках и факторах перехода от авторитаризма к демократии. XX век стал веком экономики и экономистов. После К.Маркса поиск социально-экономических корней политических явлений приобрел особую популярность, что отразилось и на характере многих политологических исследований. А быстрый экономический рост, отмеченный во многих странах и регионах мира, не мог не быть отмечен в качестве возможного фактора тех или иных политических трансформаций.

¹⁴ Huntington S.P. The Third Wave. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.

¹⁵ "Both democracy and progress ... were attacked by numerous critics, and the spokesmen of the industrial workers in every country objected to the application of democratic principles in the interests of men of property" - эти слова были написаны в 1929 году (Martin K. French Liberal Thought in the Eighteenth Century. 2nd ed. London: Turnstile Press Ltd, 1954. P. 3).

Иными словами, два феномена были особенно характерны для уходящего века - бурный (хотя и крайне неравномерный по странам, континентам и периодам) экономический рост, с одной стороны, и распространение по миру демократических конституций, с другой стороны. Естественно, что поиск многих исследователей был направлен в направлении выявления взаимосвязи между этими двумя важнейшими особенностями развития современного мира.

К настоящему времени накоплен значительный материал, анализирующий взаимосвязь проблем экономического роста (или уровня социально-экономического развития) и демократии¹⁶. Результаты исследований более, чем неоднозначные. Хотя некоторые выводы общего характера сделать все-таки можно.

Прежде всего очевидно отсутствие прямой связи между демократическим режимом и темпом экономического роста. Даже поверхностный взгляд на практику XX столетия свидетельствует, что высокие темпы роста (ВВП и ВВП на душу населения) демонстрировали страны как с демократическими, так и с авторитарными режимами. Более того, большинство стран, которые успешно решали проблемы сближения уровней экономического развития с передовыми государствами мира, характеризовались как раз недемократическими политическими системами. Нельзя также сказать, что для демократических стран характерна большая устойчивость экономического роста - некоторые авторитарные режимы XX века также демонстрировали устойчивые высокие темпы на протяжении десятилетий. Так что факторы быстрого роста находятся отнюдь не в политической сфере¹⁷.

Более очевидна и естественна связь между уже достигнутым уровнем социально-экономического развития и наличием демократической конституции. Действительно, подавляющее большинство высокоразвитых стран мира являются политическими демократиями, причем связь между политическим режимом и экономикой носит, по-видимому, двусторонний характер. Политическая стабильность, присущая развитой демократии, не только поддерживает относительную устойчивость экономического роста, но и создает базовые предпосылки для более гибкой адаптации экономической системы данной страны к вызовам времени¹⁸.

¹⁶ Обзоры соответствующей литературы см. в работах: Sartori G. *The Theory of Democracy Revised*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987; Vanhanen T. *The Process of Democratization*. New York: Crane Russak, 1990; Marks G., Diamond L. (eds.) *Reexamining Democracy*. London: Sage, 1992; Whistler D.E. *The Mainstream Democratic Vision*. In: Wekkin G.D. et al. (eds.) *Building Democracy in One-Party System*. Westport, Conn.: Praeger, 1993; Sorensen G. *Democracy and Democratization*. Boulder, Col.: Westview Press, 1993.

¹⁷ Вопрос о факторах экономического роста является одним из самых дискуссионных в экономической и политэкономической литературе. Он, естественно, выходит далеко за рамки настоящей работы. В данном случае нам необходимо было лишь зафиксировать тот очевидный факт, что экономический рост и политический режим не являются факторами, непосредственно обуславливающими друг друга.

¹⁸ Демократические страны смогли пройти через крупнейшие, системные кризисы XX века (кризис индустриального общества 20-30-х годов и постиндустриальный кризис конца столетия) с гораздо меньшими

Вывод о наличии устойчивой связи между высоким уровнем экономического развития и демократией не является очевидным и всевременным. Скажем, большинство политических философов XVIII столетия было убеждено в том, что наиболее развитыми и экономически благополучными странами являются монархии, тогда как наиболее бедные страны имеют республиканскую (или демократическую) форму правления. Это было достаточно очевидно, когда анализ базировался на опыте аграрных стран, причем в распоряжении исследователей другого опыта просто не существовало.

Оценка взаимосвязи демократии и уровня экономического развития начинает меняться только в конце XX столетия, что было связано с быстрым ростом мощи индустриальных стран, многие из которых имели политическую форму ограниченных монархий, а некоторые даже стали республиками. Впрочем, этот вывод имел весьма относительное значение, что было связано с кризисом демократической системы в первой трети нынешнего века, когда казалось, что рыночные демократии потерпели сокрушительное поражение, а авторитарные режимы (в первую очередь сталинский СССР и гитлеровская Германия) демонстрировали высокие темпы экономического роста и способность решать социальные проблемы (прежде всего ликвидировать безработицу). И лишь после второй мировой войны взаимосвязь демократии и уровня социально-экономического развития стала все чаще появляться среди выводов исследователей.

В современной литературе вывод о взаимосвязи уровня развития и политического режима был наиболее четко и последовательно обоснован С.М.Липсетом к концу 50-х годов¹⁹. В дальнейшем типичным для большинства исследователей становится утверждение, что "уровень экономического развития оказывает выдающееся влияние на политическую демократию", а "ВВП является главным объясняющим фактором"²⁰.

политическими и экономическими издержками, чем страны с авторитарными (тоталитарными) режимами. Каким бы тяжелым испытанием не была Великая депрессия, развитые демократии Запада прошли через нее с меньшими потрясениями, катаклизмами и жертвами, нежели неустойчивые политические системы Германии, Испании, Латинской Америки. Еще более наглядно это прослеживается на примере кризисных 70-х годов, которые открыли для развитых демократий достаточно спокойный путь в постиндустриальное общество, тогда как попытка решения аналогичных задач привела к краху мировой коммунистической системы. (См. подробнее: 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).

¹⁹ Lipset S.M. Political Man. The Social Basis of Politics. New York: Doubleday, 1960. P. 45-76.

²⁰ Bollen K.A., Jackman R.W. Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s. In: Research in Political Sociology. 1985. P. 38-39.

Связь между уровнем социально-экономического развития и демократией обусловлена комплексом факторов, необходимых для устойчивого функционирования демократического режима. Хотя вокруг этого вопроса ведутся разнообразные дискуссии, достаточно общим можно считать вывод о том, что предпосылками существования и воспроизводства демократической системы являются "достаточно высокий уровень экономического развития, сильный средний класс, традиции терпимости и уважения к личности, наличие независимых общественных групп и институтов, рыночная экономика, а также готовность существующих элит делиться властью"²¹. Этот перечень является довольно общим, хотя его отличает и некоторая логическая несоподчиненность и неравнозначность перечисляемых факторов. В частности, "достаточно высокий уровень экономического развития" предопределяет во многом и развитие среднего класса, и наличие независимых общественных групп.

Кроме того, и это главное, данный подход является по существу своему статичным, не давая ответа на вопрос о факторах, обуславливающих процессы демократизации. Между тем именно такая, динамичная постановка проблемы является наиболее интересной и актуальной. По сути дела, речь идет об анализе взаимосвязи между процессами демократизации и экономическим ростом. Или, иными словами, о влиянии уровня социально-экономического развития страны на осуществление или неосуществление в ней процессов демократизации.

Многие исследователи отвечают на этот вопрос положительно. То есть речь идет о том, что при достижении определенного экономического (социально-экономического) уровня в данной стране формируются предпосылки к началу процессов демократизации политической системы. Показаны и механизмы такого влияния. В принципе таких механизмов два.

Во-первых, связанные с теми или иными факторами существенные изменения в экономической динамике стран с недемократическими политическими системами. Экономический кризис (например, связанный со скачком цен на нефть) приводит к резкому торможению роста, что подрывает общественный договор между авторитарным правительством и населением ("быстрый рост в обмен на ограничение политического участия"). Или, напротив, резкое ускорение роста ведущее к резким сдвигам в социальной и экономической структуре страны, дестабилизирующим существующую систему власти²².

²¹ Sancton T.A. Democracy's Fragile Flower Spreads its Roots. In: Time 130. 1987. N 28. Цит. по: Vanhanen T. Prospects for Democracy. London and New York: Routledge, 1997. P. 11.

²² Забегая вперед, отметим, что СССР пострадал от сдвигов обоого рода. Сперва нефтяной бум позволил власти обеспечить существенный рост уровня жизни, включая образование населения, доступ его к культурным ценностям, что привело к подрыву основ социальной стабильности сталинского типа. Когда же произошло падение мировых цен на нефть в середине 80-х годов, разрушилась экономическая основа общественного договора "благополучие в обмен на стабильность".

Во-вторых, сам по себе более высокий уровень экономического развития даже без резкого изменения его темпа обуславливает качественные, а не только количественные, изменения в структуре данного общества. То есть рост национальной богатства и индустриализации ведет к росту урбанизации, а потому и к росту образования, культуры людей, развитие коммуникационных процессов²³, обуславливает усиление влияния мирового политического опыта на взгляды и позиции широких слоев населения, значительные отряды которого формируют теперь национальный "средний класс".

Но тогда возникает следующий вопрос: существует ли индикатор, который свидетельствовал бы о политической зрелости данной страны, о наличии в ней предпосылок, делающих демократизаций по крайней мере вероятной? И хотя большинство авторов утверждает, что не может быть какого-то показателя, достижение которого делало бы демократизацию абсолютно неизбежной и гарантировало бы поражение авторитаризма, все эти выводы не отменяют возможности выявления некоторого универсального показателя, отражающего уровень социально-экономического развития и одновременно позволяющего делать выводы относительно политических перспектив данного режима.

Очевидно, что таким показателем прежде всего может быть ВВП на душу населения. Этот индикатор подробно анализируется многими авторами, показывающими наличие связи между уровнем ВВП на душу населения и процессами демократизации в данной стране. Наиболее подробно эти вопросы были рассмотрены С.Хантингтоном применительно к "третьей волне" демократизации, то есть к современному периоду.

Его рассуждения основаны на том очевидном тезисе, согласно которому сам по себе факт существования "корреляции между богатством и демократией предполагает, что демократия должна возникать преимущественно в странах со средним уровнем экономического развития. В бедных странах демократизация маловероятна; в богатых она уже существует"²⁴. И в качестве индикатора, в наиболее общем виде характеризующим готовность воспринять демократию С.Хантингтон использует показатель ВВП на душу населения. Определенный уровень этого показателя задает "зону перехода", которая, по мнению данного автора, составляет 1000-3000 долларов США (в ценах 1976).

²³ Связь между уровнем развития коммуникаций и демократии была подробно проанализирована еще в 60-е годы. (См.: Cutright Ph. National Political Development: Measurement and Analysis. In: American Sociological Review, 28. 1963. April. P. 253-260).

²⁴ Huntington S. P. The Third Wave. P. 60.

Этот вывод включает, впрочем, одно исключение структурного характера. Приведенный вывод не распространяется на страны, живущие преимущественно за счет нефтяных доходов. Это очень важное положение, поскольку оно высвечивает один из основных механизмов взаимодействия уровня экономического развития и политического режима. Речь идет о налоговой системе как базе существования любого государства. В более развитом обществе более развитой, диверсифицированной является и налоговая система, все больше стабильность системы начинает зависеть от готовности населения платить налоги. Диверсифицированность налоговой системы означает все меньшую возможность прямого бюрократического (полицейского) контроля за уплатой налогов всех видов и, следовательно, все большую готовность населения воспринимать себя как налогоплательщика, имеющего договор с властью, а не как подданного, выполняющего повинность перед режимом. Когда же в госбюжете доминируют нефтяные (или иные связанные с сырьевым экспортом) доходы, налоговая система оказывается весьма простой и не требующей общественного одобрения - власть просто может сосредоточить внимание на одном источнике дохода и фактически игнорировать остальные. "Нефтяные доходы... усиливают власть государственной бюрократии и, поскольку они сокращают или вовсе отменяют потребность в налогах, они также сокращают потребность правительства в получении одобрения налогов со стороны подданных"²⁵. Разумеется, в результате происходит углубления разрыва между бюрократией и обществом, но стабильности режима это может и не вредить. Ведь "чем ниже уровень налогов, тем меньше у населения причин требовать представительства. "Тезис "нет налогов без представительства" являлся политическим лозунгом, тогда как тезис "нет представительства без налогов" отражает политические реалии"²⁶. Другое дело, что кризис бюджета, основанного на подобном рода ресурсах, может привести к краху всей системы, которая перестает выполнять свои обязательства перед населением.

Помимо корреляции демократии с ВВП на душу населения ряд исследователей предпринимали и другие попытки выявления социально-экономического индикатора, уровень которого позволял бы ожидать сдвигов конституционного (политического) характера. Исследования были проведены с использованием "индекса человеческого развития" ООН, который включал в себя свод как экономических, так и социально-культурных параметров. Корреляция оказалась существенной (0,71)²⁷, причем превышающей корреляцию с ВВП на душу населения. Это было понятно, поскольку, как писал автор исследования, уровень человеческого развития "является интегрированным показателем, отражающим разнообразные аспекты человеческого развития и благосостояния, которые весьма близко ассоциируются с демократией" тогда как "душевой национальный доход является лишь одной из переменных, которая может надежно и устойчиво предсказывать уровень демократии".

²⁵ Ibid. P. 65.

²⁶ Ibid. P. 65.

²⁷ Diamond L. Economic Development and Democracy Reconsidered. In: Marks G., Diamond L. (eds.) Reexamining Democracy. London: Sage, 1992. P. 102.

Впрочем, при всех преимуществах индекса человеческого развития он имеет важный недостаток по сравнению с душевым ВВП. Индекс ООН разрабатывается лишь изредка и его можно использовать только в сугубо ограниченных временных рамках. Кроме того, вопрос о методике его формирования остается по крайней мере спорным, и она (методика) вряд ли может оставаться неизменной на протяжении длительного времени. Тогда как среднедушевой ВВП является ежегодным индикатором с уже достаточно отработанной методикой приведения его к сопоставимому виду. Да и упрек в том, что этот показатель отражает только одну сторону общественного развития, представляется несправедливым: среднедушевой ВВП является интегральным показателем, фактически включающим в себя уровень не только экономического, но и социального (и вообще "человеческого") развития.

Наконец, в литературе существуют попытки построения искусственных индикаторов, которые бы наиболее полно и последовательно содержали бы в себе социально-экономические характеристики (параметры), существенные с точки зрения перспектив развития демократических процессов. Один из примеров подробного и разностороннего анализа при построении такого индекса содержится в работах Т.Ванханена²⁸, который кладет в основу своего индекса такие характеристики, как соотношение городского и сельского населения, степень диверсификации собственности, грамотность населения и уровень развития высшего образования.

При всей искусственности формируемого на основе всех этих данных индекса этого индекса, сам предложенный подход имеет важную методологическую характеристику. Автор утверждает, что ключевым фактором демократизации является углубление диверсификации контроля за редкими ресурсами - как материальными (прежде всего, собственностью), так и духовными (отсюда особая роль фактора образования). Тем самым повышение уровня диверсификации контроля становится важнейшим фактором, сигнализирующим о приближении краха авторитарной (тоталитарной) системы²⁹. Развивая эту мысль, М.Олсон писал: "Если данная теория верна, тогда верными являются и исследования, согласно которым демократия возникает в определенных исторических условиях и таком при распределении ресурсов, которое делает невозможным для какого-то одного лидера или группы присвоить власть"³⁰.

²⁸Vanhanen T. The Process of Democratization. New York: Crane Russak, 1990; Vanhanen T. Prospects for Democracy. London and New York: Routledge, 1997.

²⁹ "Демократия - это правление многих, автократия - это правление нескольких. Концентрация властных ресурсов ведет к автократии, распределение ресурсов власти ведет к демократии. Можно выдвинуть гипотезу: демократия возникает при том условии, когда ресурсы, необходимые для осуществления власти, распространены в обществе настолько широко, что ни одна группа более не способна подавлять конкурентов и тем самым обеспечивать свою гегемонию". (Vanhanen T. Prospects for Democracy. P. 24).

Весьма близки к этой позиции и взгляды М.Олсона, по мнению которого "автократия оказывается отброшенной и демократия утверждается в истории тогда, когда почему-либо возникает патовая ситуация в балансе власти, то есть складывается такое распределение сил и ресурсов, которое делает невозможным для одного из лидеров или группы оказаться более мощной, чем все остальные"

Таким образом, современные исследования достаточно убедительно показывают связь демократизации с определенным уровнем социально-экономического развития данной страны. А диверсификация контроля за ресурсами, возникающая и усиливающаяся по мере социально-экономического развития данной страны, формирует реальный механизм, который обеспечивает трансформацию уровня экономического развития в новую политическую форму, какой является демократическая конституция.

Эволюция конституционного освещения социально-экономических проблем.

Социально-экономические сюжеты, органически входящие в большинство современных конституций, являются, однако, сравнительно новым приобретением теории и практики конституционализма. В конституциях, сохранившихся с ранних этапов Нового времени, эти темы не рассматриваются вовсе или упоминаются мимоходом, не выходя за рамки декларации неприкосновенности собственности. Типичным в этом отношении примером является конституция Соединенных Штатов³¹. Первоначально конституция рассматривалась как документ, определяющий характер взаимоотношений государства и общества по поводу организации и функционирования власти.

(Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development. In: American Political Science Review, 87. 1993. N 3).

³⁰ Olson M. Ibid.

³¹ Особое место занимает в этом отношении конституция Соединенного Королевства. Будучи не единым Основным законом, но совокупностью актов Парламента, британская конституция уже с конца XVII века уделяет значительное внимание финансовым проблемам. Действительно, одним из важнейших результатов Славной революции (1689) стало Финансовое соглашение (Financial Settlement), достигнутое наряду с конституционным и религиозным соглашением. Конституционное соглашение определяло рамки политических и гражданских свобод. Религиозное соглашение сделало определенным шаг к утверждению веротерпимости в стране. И, наконец, финансовое определяло соотношение полномочий Короны и Парламента в области бюджетной и денежной политики. По мнению ряда исследователей, именно последнее соглашение играло ключевую, причем в двух отношениях.

С одной стороны, наличием финансового соглашения объясняется некоторая декларативность конституционного (то есть политического) соглашения. Политический документ не включал каких-то специальных дополнительных гарантий обеспечения свободы выборов или независимости парламента, он лишь суммировал и подтверждал традиционные для того времени положения. Однако декларативность этого документа компенсировалась наличием финансового документа, ставившего Корону под контроль народного представительства. (См.: Miller J. The Glorious Revolution. London and New York: Longman, 1983. P. 38-43).

С другой стороны, за принятием финансового соглашения последовали важные институциональные новации в области бюджетно-денежной политики (прежде всего создание Банка Англии в 1694 году и системы государственного кредита), вскоре после чего страна первой вступила в эру промышленной

Ситуация стала меняться на рубеже XIX-XX веков. Экономические и социальные сюжеты начинают все более проникать в тексты основных законов, которые принимались в тот период, и особенно в новых государствах, возникших после первой мировой войны. Новации такого рода стали, по нашему мнению, естественным результатом процессов индустриализации и укрупнения производства, которые были характерны для того периода времени. Наступала эпоха ограничения рыночной конкуренции и крупных монополий, которые делили рынки между собой. В ответ государство должно было активизировать свои хозяйственные функции, что вело к усилению его (государства) роли как в регулировании хозяйственных процессов, так и непосредственно в организации производства. Широкий переход от золотого стандарта к бумажно-денежному обращению еще более расширил возможности власти, которая получила в свои руки мощнейший рычаг воздействия на экономическую и социальную жизнь. Словом, протекционизм во внешнеэкономической политике, расширение практики национализации и прямого государственного управления фирмами, резкое расширение сферы правового регулирования экономической жизни, усиление патернализма и, соответственно, социальных аспектов деятельности власти – таковы были важнейшие новые характеристики деятельности государства. Это привело к новым подходам к построению конституций. В них появляются элементы, легитимирующие социальность (социальный характер государства) и дирижизм (по крайней мере, в виде потенциальной возможности власти вмешиваться в решения хозяйственных агентов). Во многих конституциях появляются гарантии социальных прав, а в ряде случаев и специальные экономические разделы.

Наконец, кризис индустриального общества и крушение коммунистической системы, воплощавшей это общество наиболее последовательно, привел к новым чертам в конституционном творчестве. Социально-экономические сюжеты остаются органической составной частью современных конституций, однако не в них появляются положения, нацеленные на ограничение государственного вмешательства в социальные процессы и хозяйственную жизнь при более строгом прописывании функций власти собственно в экономической (и особенно в бюджетной и денежной) политике.

Таким образом, эволюцию социально-экономических проблем конституционализма можно представить, как движение через три фазы. Во-первых, либерализм, минимальное вмешательство государства в экономику, что находило отражение в нейтральности ранних буржуазных конституций по отношению к экономическим сюжетам. Во-вторых, значительное усиление госвмешательства в хозяйственную жизнь, сопровождавшееся масштабным усилением социальности и популизма в деятельности властей, что повлекло за собой резкое возрастание внимания к этим темам на конституционном уровне. В-третьих, усиление либеральных тенденций в обществе, сопровождающееся сохранением в конституциях социального аспекта при ослаблении популизма (часто через более четкое и более ограничительное прописывание государственных функций в этой области).

революции и бурного экономического роста. Недаром ряд исследователей говорят об этом периоде как о “финансовой революции”. (См. Miller J. *The Glorious Revolution*. London and New York: Longman, 1983. P. 55; Poseveare H. *The Financial Revolution 1660-1760*. London and New York: Longman, 1991).

Очевидно, что эта эволюция отражала как эволюцию развития производительных сил, так и уровня экономического развития стран. Массовое индустриальное производство, сопровождающееся концентрацией работников и ослабляющей конкурентные начала стандартизацией всего и вся предъявляли к государству иные требования, нежели индивидуализированное производство в век информационных технологий. Аналогично, социальные и иные требования, предъявляемые рабочими в условиях высокой концентрации производства отличные от высококвалифицированного персонала венчурных фирм. И, наконец, изменения происходили по мере расширения материальных возможностей общества (и государства) решать социальные задачи населения. Иными словами, эволюция конституционализма – эта часть эволюции общества, развития его производительных сил и интеллектуального опыта.

Эта эволюция с точки зрения теоретической модели представляла собой результат постоянно воспроизводившегося конфликта либеральной и этатистской доктрин общественного устройства. Уже в XVIII веке этот конфликт оформился как конфликт между доктриной “народного суверенитета” Руссо и “естественных прав” Монтескье. Если для современников обе модели были близки, так как противостояли практике монархического абсолютизма, то последующая практика (и особенно XX столетия) убедительно показала наличие антагонизма между ними.

Концепция “народного суверенитета” предполагала возможность формулирования подлинных общественных интересов, которые и должна и, главное, способна выражать верховная власть. Из этого тезиса с очевидностью выводятся унификация индивидов, патернализм и возможность правительства, обладающего высшим знанием, вмешиваться в различные аспекты деятельности индивидов и их объединений. Характерно, впрочем, что “единая воля” не приемлет интересов не только меньшинства, но и большинства, поскольку интересы целого здесь не сводятся к сумме интересов большинства или даже всех его членов. “Верховная власть, образованная с согласия всех членов общества и выражающая общую волю, не может уже в силу этого противоречить их интересам, а потому сама постановка вопроса о возможности какого-либо контроля над властью со стороны общества теряет всякий смысл”³².

Социально экономическая интерпретация подобных рассуждений достаточно очевидна. Она получила подробное развитие в работах французских социалистов, а затем и в марксистско-ленинском представлении о национальной экономике как о единой фабрике. К этой логике примыкает и представление о способности власти, познавшей истину (социальные и экономические законы), активно вмешиваться в социальную жизнь, функционирование которой воспринимается механистически, что позволяет подходить к ней в терминах “социальной инженерии”.

³² Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: Росспэн, 1998. С. 29.

Подход с позиций “естественных прав” предполагал ограниченность возможностей любого политического субъекта эффективно влиять на общественную жизнь, а потому имел своей целью создать механизм, оптимизирующий принимаемые государственной властью решения. Здесь признается одинаковая ценность интересов как большинства, так и меньшинства. Основным моментом этого подхода является принципиальная возможность признания правоты меньшинства, что предъявляет серьезные дополнительные требования к организации общества и государства в рамках конституционного творчества.

Отказ от однозначного отношения к позиции большинства ставит ряд непростых вопросов. Например, об типе избирательного права, выявляющего не только общественные настроения, но и стратегические интересы развития данного общества. Или о механизме принятия решений институтами власти, максимально балансирующими существующие интересы и обеспечивающими общественную стабильность. В этой доктрине нет и не может быть всезнающего государства, которое в нужный момент вмешается и поставит все на свои места.

Таким образом, отстаивая интересы общего (или, скажем, интересы большинства), доктрина “народного суверенитета” фактически формирует основу для современного экономического популизма. Напротив, подход с позиций “естественных прав”, признающий равноценность прав большинства и меньшинства, является источником современного экономического либерализма. Борьба обоих начал сформировала теоретические рамки развития конституционной теории и практики, в том числе и в области социально-экономической.

Особым, предельным случаем практической реализации доктрины “народного суверенитета” стали советские конституции и, соответственно, советская политическая практика. С формальной точки зрения эти документы в значительной мере соответствовали принципам демократии в руссоистском их понимании, то есть ориентировались на выявление единой воли, выраженной в деятельности единственной правящей партии и ее вождя³³. Соответствующий подход был характерен и для интерпретации экономических проблем коммунистической системы³⁴.

³³ Анализ советской конституционно-политической системы выходит, естественно, за рамки нашего исследования. Он получил уже достаточно подробное освещение в исторической и политологической литературе. (См., например: Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: Росспэн, 1998. С. 482-563. Для характеристики советской системы автор использует здесь понятие “номинального конституционализма”).

³⁴ В качестве характерного примера подхода к интерпретации экономических проблем с позиций “единой воли”, отождествляющей интересы общества, государства и отдельных индивидов, можно привести следующее положение из Конституции РСФСР 1937 года, весьма типичное для коммунистической системы: “Земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилой фонд в городах и промышленных пунктах

Все советские конституции, начиная с первой, принятой в 1918 году, содержали специальный раздел, регулирующий экономические проблемы. Однако соответствующие сюжеты не сводились только к данному разделу. Социально-экономические вопросы пронизывали весь текст конституций, так или иначе включая проблемы собственности (отмену частной собственности), бюджета, плана, а также декларацию социальных прав. Естественно, по мере укрепления и развития режима, усиливались тезисы об общественном характере собственности и о централизованном плановом руководстве народным хозяйством³⁵.

Поскольку подобный подход отражал не только специфику коммунистического режима, но и индустриалистский дух времени, некоторые из перечисленных положений были характерны для большинства коммунистических стран, но и для многих других стран, в том числе и достаточно развитых. Особенно это касается вопросов государственного регулирования экономики.

Принципы функционирования рыночной демократии и их отражение в демократической конституции.

Опыт функционирования развитых демократий позволяет выделить ряд принципов, которые обеспечивают устойчивость функционирования соответствующих экономических систем. Эти принципы, так или иначе, находят отражение в основных нормативных актах соответствующих стран, и прежде всего в их конституциях. Среди основных принципов функционирования социально-экономической жизни, реализацию которых должна обеспечивать демократическая конституция, можно выделить такие, как неприкосновенность личности и собственности, социальность, единство территории и федерализм, а также стабильность экономической системы (что иначе может быть определено как принцип противодействия популизму).

являются государственной собственностью, то есть всенародным достоянием”. (Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, Москва: Зевс, 1997. С. 165-166. Подчеркнуто мной –В.М.).

³⁵ См. подробнее: Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, Москва: Зевс, 1997. С. 76-213.

Фундаментальным принципом, который пронизывает конституции развитых демократий, является *принцип неприкосновенности личности* и наличия у нее ряда абсолютных, неотчуждаемых прав. Это центральная проблема, без которой немыслимо существование демократического общества вообще и рыночной экономики в частности. Неприкосновенность личности является важнейшим пунктом конституционного законодательства любой демократической системы, начиная с английской. Ведь Билль о неприкосновенности личности (Habeus Corpus Act), принятый в результате Славной революции 1689 года, не только заложил основы современной правовой системы Европы и, одновременно, стал и одним из оснований начала вскоре после этого промышленной революции и быстрого экономического роста³⁶.

Другой стороной проблемы прав личности, непосредственно связанной с социально-экономическими процессами, является *защита собственности*, то есть обеспечение государством устойчивости отношений собственности. Здесь должно обеспечиваться по крайней мере три важнейших условия функционирования рыночной экономики. Во-первых, обеспечение плюрализма форм собственности, при равенстве их перед законом, что создает социально-экономическую основу для практической реализации суверенных прав личности, и прежде всего политического принципа формального равенства граждан, иначе определяемого как равенство возможностей. Во-вторых, обеспечение стабильности отношений собственности, включая четкое обоснование условий принудительного отчуждения частной собственности. В-третьих, создание политических условий, не допускающих абсолютной концентрации материальных и духовных ресурсов в руках отдельных личностей или групп, то есть обеспечивает важную для устойчивости демократии диверсификацию ресурсов.

³⁶ Противоположная - негативная - трактовка этой проблемы хорошо просматривается при обращении к отечественному послереволюционному опыту. Весьма характерная картина содержится в статье видного юриста 20-х годов С.Членова: “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). Такая ситуация создавала, естественно, довольно неблагоприятные условия для экономического роста на базе частной инициативы, что позднее подтвердили и кризисы, которые характеризовали нэп на протяжении всего периода его существования. (См. Голанд Ю. Кризисы, разрушившие нэп. М.: МНИИПУ, 1991). В результате СССР все-таки совершил индустриальный рывок, но, в соответствии с логикой эпохи и в противоположность западноевропейскому опыту, основывая свою ускоренную индустриализацию на отрицании прав личности, на насилии над личностью, совершавшемся в невиданных масштабах.

Приобретением XX столетия стало появление в ряде конституций положений, в соответствии с которыми собственность трактуется не только сквозь призму открываемых ей возможностей, но и обязанностей, которые она создает для собственника. "Собственность обязывает" - эта формулировка ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 года выражает само существо современного (и особенно послевоенного) подхода к собственности³⁷. Как писал один исследователь, "ни одна система права не обеспечивает теперь собственнику на недвижимость таких прав, как это было по римскому праву (доминиум)"³⁸. Конечно, это утверждение является избыточно сильным - в старых действующих конституциях таких положений нет, однако тенденция определенной социализации вряд ли может быть оспорена.

Проблемы суверенных прав личности (прав человека) и защиты собственности находят практическое применение в практически во всех разделах конституции, в том числе и во всех разделах, регулирующих социально-экономические процессы.

Реализация прав личности и прав собственности находит отражение в самых различных разделах конституции. Но особенно важно с экономической точки зрения интерпретация этих прав в их органическом единстве применительно к денежной и налоговой политике. Именно так, сквозь призму прав личности и неотчуждаемости прав личности и прежде всего прав собственности, интерпретировали проблемы налогово-бюджетной и денежной политики исследователи, стоявшие у истоков современной западной демократии.

Другим принципом является *обеспечение социальной справедливости* в организации функционирования общества. Сам по себе принцип социальной справедливости не имеет сколько-нибудь определенной интерпретации - ни теоретических исследованиях, ни в конкретных конституционных документах. Он может интерпретироваться и как обеспечение максимального материального равенства всех членов общества, и как недопущение чрезмерного материального расслоения, и как создание равных стартовых условий для индивидов, и как обязанность государства обеспечивать поддержку наименее защищенных слоев общества, и как обеспечение всех граждан данной страны равным минимальным набором базовых социальных гарантий. Подобные различия имеют вполне понятные политические и исторические основания.

³⁷ Сам по себе такой подход к анализу собственности не является принципиально новым. Его можно проследить еще в литературе Средних веков. Элементы такого подхода можно увидеть во французской "Декларации прав человека и гражданина" 1789 года. Однако только в нынешнем столетии закрепление соответствующих положений на конституционном уровне получило широкое распространение.

³⁸ Yakuby M. Land Law in Nigeria. Hong Kong, 1985. P. 55. (Цит. по: Ковлер А.И. и др. (ред.). Сравнительное конституционное право. М.: "Манускрипт", 1996. С. 333).

С одной стороны, конституционное закрепление принципа социальной справедливости является относительно новым феноменом, возникшим лишь в XX столетии и особенно после второй мировой войны. С другой стороны, этот принцип активно использовался в конституционных документах стран самых различных типов - от развитых рыночных демократий до коммунистических тоталитарных режимов. ФРГ и СССР являются наиболее яркими и полярными примерами широкого использования принципа социальной справедливости в современных конституциях. Могут ли быть более различны между собой такие понятия, как "социальная рыночная экономика" по Эрхарду и "социальное равенство" по Сталину? И, тем не менее, оба феномена могут рассматриваться как формы реализации (и формальной, и содержательной) принципа социальной справедливости в базовом законодательстве той или иной страны.

Принцип социальной справедливости является важным основанием устойчивости демократических систем. Во-первых, демократия плохо сочетается со слишком глубоким социальным неравенством, подрывающим основы политической и экономической стабильности данного общества. Во-вторых, глубокое социальное неравенство фактически означает чрезмерную концентрацию ресурсов, причем не только материальных, но и духовных (ограниченность доступа к образованию), что, как отмечалось выше, плохо сочетается с демократическим строем.

Вместе с тем, проблема соотношения социального равенства и стабильности демократии не столь прямолинейна. Связь демократической системы и принципа социальной справедливости весьма противоречиво, что наглядно проявляется при анализе взаимоотношений этого принципа с другими правами и конституционными принципами. С экономической точки зрения - это, прежде всего, к правам частной собственности и свободы предпринимательской деятельности.

Не вдаваясь в подробности анализа этой проблемы, отметим наличие здесь ряда противоречий. Наиболее очевидным является, скажем, конфликт между правом частной собственности и системой социальной защиты, который опосредуется принципами организации налоговой системы. Действительно, можно ли осуществлять социальные программы за счет чрезмерного налогового бремени? Ведь чрезмерное, а тем более нелегитимное налогообложение является ничем иным, как покушением на право частной собственности. Другой пример: возможность недофинансирования социальной или правоохранительной деятельности из-за использования соответствующих средств на финансирование социальных программ.

Разумеется, проблема соотношения частной собственности и социальной справедливости не существует применительно к коммунистическим системам. Принципиальное отрицание в них прав частной собственности и предпринимательской деятельности создает формальное основание масштабной перераспределительной деятельности и, по существу, делает бессмысленным само понятие справедливого налогообложения.

Принцип социальности является, безусловно, историческим. Причем дело здесь не сводится к чисто культурному контексту, то есть к тому, что развитые в культурно историческом отношении страны все более расширяют сферы социальной защиты своих граждан. Историзм принципа социальной справедливости подразумевает прежде всего то, что государство может себе позволить решать соответствующие задачи, лишь достигнув определенного уровня своего экономического развития. То есть для обеспечения социальной справедливости необходимо иметь достаточно развитую материально производственную базу. Иначе говоря, необходимо наличие в обществе объема ресурсов, достаточный для перераспределения без чрезмерного изъятия собственности у части общества.

Кроме того, социальный характер современных рыночных систем связан и с тем, что в прошлом они прошли опыт стихийного (или, можно сказать, либерального) развития. На этой фазе формировались также социальные и институциональные ограничения вмешательства власти в экономическую жизнь, гарантий индивидуализма и собственности. Эти принципы сохранились и в дальнейшем, когда в XX столетии происходило усиление социальных (или социалистических) начал в функционировании экономики³⁹.

Экономическая история подтверждает этот вывод, что прослеживается, например, по наличию зависимости объемов перераспределения национальных ресурсов (доля бюджета в ВВП) и уровня социально-экономического развития общества (ВНП на душу населения)⁴⁰. Явное исключение из этих закономерностей являл собой опыт коммунистических стран, но это, как было отмечено выше, естественно следовало из неприятия ими самого права частной собственности. Неудивительно поэтому, что окончание коммунистического режима, восстановление частной собственности как важнейшего конституционного принципа сопровождалось во всех этих странах заметным снижением бюджетной нагрузки в ВВП, приведением ее в соответствие с нормальным трендом, демонстрирующим соотношение душевого ВНП и бюджетной нагрузки в современных рыночных экономиках⁴¹.

³⁹ См. подробнее: Манов Г.Н. (ред.). Теория государства и права. М.: Бек, 1995. С. 272-273.

⁴⁰ См.: Гайдар Е. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику // Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ. Научные труды ИЭПП. № 8Р. М.: ИЭПП, 1998.

⁴¹ См.: The World Bank. From Plan to Market. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

Наконец, исключительно важным является то положение, что реально принцип социальности может быть реализован только в правовом государстве. То есть в таком государстве, которое не на словах, а на деле может обеспечить формальное равенство граждан и освободить их от чрезмерной перераспределительной активности властей, обеспечить разумное взаимодействие социального начала и неприкосновенности собственности. "Возможно лишь социальное правовое государство, в котором допускается не вредное для правового начала уравнильное социальное регулирование... Здесь решение социальных задач признается невозможным за счет чрезмерного налогообложения, сдерживающего экономический рост"⁴².

Особым принципом является *обеспечение единства территории* и, в определенных случаях, *федерализм*. Вопрос территориальной организации является не только политическим или административным, но имеет глубокие экономические корни. Без него невозможна последовательная реализация принципа свободы предпринимательской деятельности. Ведь единство территориальной организации закладывает основы равенства экономических агентов, создает предпосылки для обеспечения равных условий доступа на рынок и, следовательно, свободной и справедливой конкуренции. Важным моментом здесь является невозможность ограничения законных экономических прав граждан, в том числе и путем создания ограничений на передвижение товаров, со стороны региональных институтов власти. Исключительно важна реализация этого принципа применительно к организации денежной системы данной страны, которая в современных конституциях также обычно входит в сферу конституционного регулирования.

Принцип федерализма создает условия для повышения эффективности функционирования политических и хозяйственных системы крупных или исторически складывавшихся как союзные государств. Прежде всего, это должно проявляться в создании определенных правил организации бюджетного процесса, налоговой системы, управления госсобственностью.

Наконец, особым принципом является *ограничение популизма*. Этот вопрос является малоизученным с конституционной точки зрения, однако практика посткоммунистических стран показала его принципиальную важность именно с конституционной точки зрения. Как политический, так и экономический популизм подрывает основы стабильности и демократии. Политический популизм отдает приоритет политической целесообразности и воли лидера (вождя) перед правом. Экономический популизм предполагает проведение безответственной денежной и бюджетной политики, ведущей к подрыву денежной и вообще хозяйственной системы. Это ведет не только к экономическому и политическому кризису⁴³, но и к подрыву отношений частной собственности, поскольку инфляция является прежде всего механизмом нелегитимного изъятия накоплений граждан.

⁴² Четвернин В.А. (ред). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. С. 58. См. также: Манов Г.Н. (ред.). Ibid. С. 273-274.

⁴³ О связи экономики популизма и политического (конституционного) кризиса, а также о факторах, способствующих возникновению популистских режимов подробно см.: Dornbusch R., Edwards S. (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7-13; Гайдар Е. В начале новой фазы // Коммунист. 1991. № 2.

Принцип противодействия популизму должен проходить сквозной нитью через различные разделы конституции, имея отношение и к политическому устройству, и к избирательной системе, и к регулированию конкретных экономических проблем. Однако меньше, чем какой-либо другой, этот принцип поддается прямому регулированию, регулированию через декларации и запреты. Здесь важно отстраивать всю систему экономических и политических отношений таким образом, чтобы решения властей были ответственными, ориентировались на решение стратегических задач. И, прежде всего, это связано с принципиальными решениями относительно политической организации данного общества.

Политическая система 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.

Проблема противодействия популизму применительно к демократическим режимам приобрела особую остроту в XX столетии, что было непосредственным результатом перехода большинства стран к всеобщему избирательному праву. Последнее стало фактором политического бытия (если не моды) и вводилось повсеместно безотносительно к уровню социально-экономического развития той или иной страны. И именно в XX столетии, которое демонстрировало наиболее яркие примеры вмешательства государства в хозяйственную жизнь, 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 отношениях⁴⁴. Понятно, что здесь имеет смысл говорить о равенстве с известной долей условности, поскольку, как замечал еще Аристотель, "государство не может быть по своей природе до такой степени единым, как того требуют некоторые"⁴⁵. Однако понимание социального равенства здесь отличается от принципа социальной справедливости, о котором у нас уже шла речь. В данном случае мы имеем в виду не выравнивание всех при помощи определенных политических действий, но наличие принципиального равенства граждан, какое является результатом определенного уровня развития общества и наблюдается в экономически достаточно развитых странах. Именно данный фактор принципиально политически важен для реализации принципа противодействия популизму.

⁴⁴ "Индивидуальные участники должны входить в конституционный процесс как "равные" в узком смысле этого слова. Необходимое "равенство" может быть

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 революцией. Формальный доступ к участию в государственном управлении вне зависимости от наличия собственности и, следовательно, заинтересованности в стабильности приводит к власти диктатуру.

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 институтов⁴⁶. Переход к всеобщему избирательному праву в развитых странах произошел на уровне примерно 4-5 тыс. долларов (в долларах 1990 года) ВВП на душу населения⁴⁷, причем это были уже страны с преобладанием городского населения и приближающиеся к 100-процентной грамотности. До того в этих странах существовали высокие, хотя и постепенно снижающиеся, имущественный (собственность или размер уплачиваемого налога), возрастной и образовательный (грамотность) цензы для обладания активным избирательным правом.

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). Это положение оспаривается рядом авторов. (См. об этом в предисловии А.Салмина к книге А.Липхарта *Демократия в многосоставных обществах*. М.: Аспект-Пресс, 1997. С. 20-21).

⁴⁵ Аристотель. *Политика* // Сочинения. Т. 4. М.: Мысль, 1984. С. 405.

⁴⁶ Гайдар Е. *Аномалии экономического роста*. М.: Евразия, 1997. С. 22-28.

⁴⁷ Maddison A. *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OECD, 1995. P.194-196.

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.

Данные о соотношении введения всеобщего равного избирательного права и уровня экономического развития по отдельным странам приведены в таблице 2.1. Здесь отчетливо выделяется 3 группы стран. Во-первых, те, где всеобщее избирательное право было введено на высоком уровне экономического развития (4-5 тыс. долларов на душу населения) и в которых на протяжении всего последующего времени сохранялся устойчивый демократический режим. Во-вторых, страны, где всеобщее избирательное право было введено на более ранней фазе (примерно 2-3 тыс. долларов на душу населения), то есть в условиях начала индустриализации и глубокой трансформации аграрного общества - эти страны прошли через тяжелые испытания (гражданские войны, авторитарные режимы) и только после этого пришли к современному, демократическому порядку вещей. Наконец, в-третьих, страны, находившиеся в момент соответствующих политических реформ на весьма низкой ступени развития и у которых период движения к демократии занял гораздо больший промежуток времени (а в ряде случаев продолжается и до сих пор). Очевидное исключение представляет собой Япония и Италия, но не следует забывать, что в первой демократия в ней насаждалась под контролем американской оккупационной армии, а вторая вскоре попала под стабилизирующее влияние Североатлантического союза и США.

Разумеется, это деление достаточно условно, о чем также свидетельствует приводимая таблица. Однако она достаточно ясно отражает ключевую проблему, о которой в данном случае у нас идет речь: стабильная демократия требует определенного уровня экономического развития, причем здесь важен не только абсолютный уровень, но и момент формирования соответствующей конституционно-политической конструкции.

Таблица 2.1. Всеобщее избирательное право и уровень экономического развития отдельных стран*.

Страны	Год введения всеобщего избирательного права (для мужчин там, где не совпадает с избирательным правом для женщин)	ВВП на душу населения в этом году	Год введения всеобщего избирательного права (предоставление избирательного права женщинам)	ВВП на душу населения в год предоставления избирательного права женщинам.
Великобритания	1918	5583	1929	5255
США	1870-1890-е годы	около 3500	1919	5687
Дания	1915	3635	1915	3635
Австралия	1949	6971	н.д.	
Франция	1852	1669	1946	3819
Германия	1871	1891	1919	2763
Аргентина	1912	3904		
Чили	1925	2876		
СССР	1936	1991		
Италия	1946	2448		
Польша	1921	около 2000		
Япония	1948	1660		
Бразилия	1891	772	1932	1030
Мексика	1917	1500	1953	2151
Аргентина			1947	5089
Египет	1956	570		

*Данные по ВВП на душу населения приводятся по расчетам А.Мэддисона, бравшего за единицу измерения доллар США 1990 года (См.: Maddison A. *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Paris: OECD, 1995).

В тех случаях, когда всеобщее избирательное право вводилось, а потом отменялось, приводится последняя дата его установления.

И только по достижении определенного уровня социально-экономического развития принцип всеобщего избирательного права становится не только формальным, но и фактическим.

Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий.

В предыдущем параграфе нами были рассмотрены основные принципы функционирования социально-экономической системы, которые находят (должны находить) отражение в демократических конституциях. Теперь дадим краткую характеристику трактовке в современных конституциях конкретных социально-экономических проблем.

Ключевым моментом конституционного регулирования социально-экономических процессов в современных развитых странах является, разумеется, регулирование *отношений собственности*. (Понятно, что в данном случае речь уже идет не о самом принципе стабильности и плюрализма отношений собственности, но об интерпретации, изложении этой проблемы в конституциях конкретных стран). 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 права.

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 регулирования⁴⁸.

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.

⁴⁸ 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).

Но такая ситуация в наибольшей степени характерна для конституционной практики развитых стран. 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 по политической экономии⁴⁹, 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.

⁴⁹ 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.

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

Разрабатывавшаяся более полутора веков спустя конституция ФРГ содержит уже новые акценты в вопросе о федерализме. Помимо общих положений об исключительных функциях федерации (прежде всего в денежно-финансовых, внешнеэкономических и таможенных делах), здесь содержится также специальная статья, регулирующая финансовые отношения между федеральным и земельными правительствами с учетом их взаимных обязанностей. Ключевым является здесь положение о том, что "Федерация и земли самостоятельны и независимы друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства". Особо выделяется ответственность федерального правительства перед землями: "Если земли действуют по поручению Федерации, то на последнюю возлагаются расходы по этой деятельности". Наконец, в конституции ФРГ перед законодателем ставится задача создания 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"⁵⁰. Чаще всего под конституционным правом на труд понимается проведение специальной государственной политики занятости и (или) право на выбор профессии или занятия, право на безопасные и здоровые условия труда, равное отношение ко всем гражданам при приеме на работу, а также право на забастовку. Причем в ряде случаев право на труд, как и в СССР, дополняется обязанностью трудиться, хотя мотивации этой обязанности не обязательно связана с интересами общества и государства. Как говорится в конституции Испании (1988 года), "все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться с целью удовлетворения посредством труда своих потребностей и потребностей своей семьи".

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

Впрочем, конец XX столетия ознаменовался принятием решений противоположного характера - введением в конституции положений, ограничивающих возможности государства по вмешательству в социально-экономическую сферу. В некоторых развитых странах были приняты законодательные акты, уточняющие регулятивные функции государства. А в посткоммунистических странах, имевших опыт чрезмерного госрегулирования, во вновь принимавшиеся конституции вносились специальные положения, ограничивающие роль государства в экономике.

⁵⁰ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть. М.: БЕК, 1996. С. 154.

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 права⁵¹, 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)⁵². Соответствующие положения стали появляться, естественно, и в конституция того времени.

⁵¹ 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.

⁵² 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.

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

Посткоммунистические реформы и Конституция

Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи.

Проведение глубоких общественных реформ накладывает глубокий отпечаток на характер и тенденции развития конституционного процесса. Реформы становятся и 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 странам 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 воссоединением⁵³.

⁵³ 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.

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 реальность⁵⁴. 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 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 переворотов⁵⁵.

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.

⁵⁴ "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).

⁵⁵ Об общем и особенном в опыте восстановления конституционной системы после коммунизма и после военной диктатуры см.: Dick Howard A.E. Constitution Making in Eastern Europe. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 1993.

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.

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.

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 революции⁵⁶. Однако этот факт должен быть предметом специального анализа в связи с оценкой возможностей конституционных (и вообще правовых) механизмов, 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.

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.

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 Восточной 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.

⁵⁶ Обоснование революционного характера посткоммунистической трансформации России см. в: В.Мау, И.Стародубровская. Революция и экономический кризис: опыт социально-экономического прогнозирования // Экономические реформы: Альманах. М., 1992; V.Мау. The Political History of Economic Reform in Russia, 1985-1994. London: CRCE, 1996.

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 процесса⁵⁷.

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 власти⁵⁸. 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 подтверждение и тезис о благоприятном влиянии новой конституции на экономические процессы⁵⁹.

Изложенное здесь 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.

Основные этапы формирования конституционно-правовой базы экономических реформ в России.

Прежде чем дать наш анализ действующей Конституции, мы определим основные этапы развития российского конституционализма. Этапы конституционно-правовых реформ в своих принципиальных моментах совпадают с общей периодизацией трансформационных процессов в СССР и России 80-90-х годов.

Итак, нам видятся следующие этапы формирования конституционной системы:

⁵⁷ Hellman J.S. Ibid. P. 68-69.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Hellman J.S. Ibid. P. 70-71.

1. *1985-1988 годы.* Поиск концепции реформ, способных реанимировать коммунистическую систему, не меняя базовых характеристик ее функционирования.
2. *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.
3. *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.
4. *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.
5. *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.

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 формулировок⁶⁰. 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 практике⁶¹.

⁶⁰ 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: Bergman 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.

⁶¹ 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 последовательных документов, отражающим конституционно-правовые иллюзии того времени 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 выборе в партийные и советские органы. (См.: Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey, 70. (1970). P. 160-170).

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 экономического⁶², 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 законодательства⁶³.

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.

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.

⁶² 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. Который (кстати, в нарушение традиций советского права) мог бы являться документом общесоюзного, а не республиканского действия.

⁶³ По мнению Х.Линца и А.Степана, попытки "актуализации" действующего законодательства (прежде всего конституционного) способствовало быстрому разрушению соответствующих государств - прежде всего СССР, Югославии и Чехословакии. (См.: Linz J.J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1996. P. 82).

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 непоследовательных документов, а также на теоретические разработки экономистов, которые проводились на протяжении 60-70-х годов в рамках “теории совершенствования социалистического хозяйственного механизма”⁶⁴.

⁶⁴ 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.

Среди нормативных документов, которые вызывали тогда особое внимание, были те, которые заключали в себе подходы к регулированию деятельности предприятий. Прежде всего, это касалось Декрета о трестах - принятого 9 апреля 1923 года⁶⁵ 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 года⁶⁶. Принятие же в 1987 году Закона СССР “О государственном предприятии (объединении)” стало ключевым шагом в направлении к усилению рыночной направленности советской хозяйственно-политической системы⁶⁷.

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 деятельности” и кооперативов⁶⁸. 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.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Хозяйственная реформа в СССР. М.: Правда, 1969.

⁶⁷ См.: Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сборник документов. М.: Правда, 1988.

⁶⁸ См.: О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.

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 конфликта 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 был опробован 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.

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"⁶⁹.

⁶⁹ 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).

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 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 частнопредпринимательскую 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 государства⁷⁰. Правда, юридическое оформление этих проблем произошло позднее, уже после распада СССР и краха коммунистической системы.

⁷⁰ Эта проблема была хорошо известно 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).

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

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 приватизации⁷¹) и лишь в редких случаях получали одобрение законодательного корпуса.

⁷¹ 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.

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 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.

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 перекраиванию 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 Центрально банка. Именно под давлением популистски настроенных депутатов ЦБ на протяжении всего 1992 и части 1993 года не мог поднять ставку рефинансирования до положительных значений.

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 интересов⁷². 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 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 пытались 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.

⁷² 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 unauditible, 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).

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.

6.5. Конституция 1993 года как этап в развитии посткоммунистических экономических реформ в России⁷³.

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 сиюминутных настроений и политических амбиций, от популизма отдельных политиков и их групп. Конституция, особенно в ее экономических разделах, в значительной мере стала реакцией на негативный опыт предшествующих двух лет функционирования посткоммунистической экономико-политической системы.

⁷³ В данном параграфе содержится характеристика места Конституции 1993 года в логике посткоммунистических экономических и политических реформ. В следующем разделе книги мы дадим подробный анализ этого Основного закона с точки зрения его влияния на экономические процессы в России 90-х годов.

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 единственным, по сути, противостоящим 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.

Важными 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 парламенте 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 избежание 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.

Правда, здесь следует сделать две важные оговорки, имеющие непосредственное отношение к практике экономического развития середины 90-х годов. 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 мощью⁷⁴.

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 активно прибегать к эмиссионным механизмам покрытия бюджетного дефицита.

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 мощные 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.

⁷⁴ См.: Mau V. The Political History of Economic Reform in Russia (1985-1994). London: CRCE, 1996. P. 70-77.

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 партиями. Исполнительная власть судорожно пыталась что-то сделать, обновить курс, хотя и не знала, как именно⁷⁵.

⁷⁵ 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.

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 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)⁷⁶.

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 высокой 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 кодекс⁷⁷. 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.

⁷⁶ См. подробнее: Popova T. Financial-Industrial Groups in Russia // Russian Economy in Transition. Helsinki, 1997. P. 157-175.

⁷⁷ Сборник кодексов Российской Федерации. М.: Уникс, 1998.

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, поскольку 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.

Политико-экономический анализ действующей Конституции

Конституционализм и либерально-демократическое движение до появления коммунистических режимов шли рядом. Либерализм стремился уменьшить и ограничить государство, а конституции представляли собой инструмент достижения этой цели. Поэтому любая конституция несет некоторый оттенок либерализма.

В данном разделе мы рассмотрим влияние различных положений действующей Конституции на осуществление экономических процессов. Помимо собственно "экономических" статей Основного закона, мы посчитали важным обратить внимание и на общие принципы его построения, роль политических и социальных прав для формирования и функционирования рыночной экономики, проблемы федерализма, соотношения роли различных институтов, так или иначе регулирующих отношения в экономической сфере.

В Конституции 1993 года социально-экономическая тематика получила достаточно подробное освещение. Не столь подробное, как, например, в Основном законе ФРГ, однако основной перечень экономических проблем, требующих высшего законодательного закрепления, здесь в основном содержится. Экономическая проблематика не выделяется к какой-то один раздел, но пронизывает весь текст Конституции, все ее разделы - за исключением разве что раздела 9, говорящего об способах изменения конституции, и части 2, регулирующей переходные положения). Здесь содержится и перечень основных экономических прав и свобод, и экономические функции органов власти и управления, и функционирование отдельных институтов, непосредственно связанных с осуществлением экономической политики.

В юридической литературе последних лет дается весьма квалифицированное и детальное изложение того, как социально-экономическая тематика отражается и интерпретируется в действующей российской Конституции⁷⁸, что избавляет нас от необходимости постатейного рассмотрения этих вопросов. В основу нашего изложения положен анализ того, как базовые принципы конституционного регулирования социально-экономической жизни находят отражения в Конституции 1993 года.

Ключевой характеристикой Конституции 1993 года является ее либеральный характер. Впервые в российской истории в основном документе страны органически переплетаются либерализм политический и экономический. Несомненна связь того и другого, поскольку политический либерализм создает основу для либерализма экономического и во многом предопределяет последний. В этом отношении российская Конституция представляет собой несомненный документ современной эпохи - эпохи перехода к постиндустриальной системе ценностей.

Рыночная экономика является основой существования демократического политического режима, но вовсе не делает его неизбежным. Напротив, политическая демократия не может существовать вне рыночной экономики. Однако рыночная экономика - достаточно универсальное понятие, обозначавшее на протяжении своего исторического развития существенно разные хозяйственные режимы. Для большей части XX столетия был характерно доминирование государственных, дирижистских идей в организации функционирования хозяйственно-политических систем. Даже страны с устойчивыми демократическими традициями демонстрировали тенденцию к усилению государственного вмешательства в отношения собственности, в производство и распределение благ. Это нашло отражение и в Конституциях - от веймарской в Германии (1923 года) до конституции Бразилии (1988 года). Все они характеризуются значительным объемом прямой (административной) регулирующей деятельности государства, причем не только практически реализуемой, но и закрепленной в виде фундаментального принципа социально-экономической и политической жизни.

Выход за пределы индустриального общества сопровождался поворотом к либерализму, как на институциональном, так и на правовом уровне. Это нашло отражение и в конституциях многих посткоммунистических стран, принимавшихся на протяжении 1990-х годов. Российская Конституция 1993 года является в этом отношении одним из первых основных законов постиндустриального общества. Именно с этим связан, по нашему мнению, ее подчеркнута либеральный характер - в том числе, и в вопросах социально-экономических. Впрочем, последний тезис нуждается в обосновании и пояснении.

⁷⁸ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М - Кодекс, 1996; Четвернин В.А. (ред). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997; Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. М.: ФБР-ПРЕСС, 1998.

Российская Конституция, будучи документом конца XX столетия, безусловно включает в себя весь комплекс идей и принципов, которые были развиты демократической традицией последних двух столетий. В ней предпринята попытка обеспечить в органическом единстве принципы, характерные для трактовки политической организации общества с позиций “естественных прав” (либеральный принцип) при несомненном влиянии и социальной традиции новейшего времени. Прежде всего это находит отражение в весьма концентрированном изложении экономических проблем в 1 и 2 главах Конституции - то есть в главах, которые содержат фундаментальные принципы общественного и государственного строя и не могут быть изменены иначе, как через референдум и с изменением всего Основного закона. Именно здесь речь фактически идет о приоритете прав личности перед государством. Это выражается в таких положениях, как равенство форм собственности, свобода предпринимательства, поддержка конкуренции, единство экономического пространства, в изложении общих принципов социальной защиты населения. Данные принципы конкретизируются в конкретных правах и свободах человека, закрепленных в главе 2

Характерной особенностью Конституции 1993 года является приоритет фактического понимания господства принципов рыночной экономики перед формальным. В документе нет ни понятия "рыночная экономика", ни главы (раздела), специально посвященного экономической системе страны⁷⁹. Однако "содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной экономики"⁸⁰. Более того, по нашему представлению, ст. 8 Конституции содержит достаточно точное определение рыночной экономики, которое дается через ее признаки, основные характеристики: гарантии прав собственности, свобода предпринимательства, поддержка конкуренции, единство экономического пространства. Характерно, что среди важнейших функций государства, определяющих пределы возможности его вмешательства в экономику, выделяются как раз фундаментальные либеральные ценности – защита собственности и поддержка конкуренции. Как замечают по этому поводу М.Баглай и Б.Габричидзе, "тем самым кардинально меняется соотношение государства и экономики: из организации, которая непосредственно управляла народным хозяйством, государство превращается только в регулятора экономических отношений"⁸¹.

⁷⁹ Отмечая отсутствие в Конституции РФ 1993 года специальной главы, посвященной экономической системе, Г.А.Гаджиев и С.Г.Пепеляев совершенно справедливо пишут: “Это вовсе не означает, что для конституционного регулирования безразличны основы экономического строя. Нет, в действующей Конституции РФ основы экономического строя определены, но опосредованно - через права и свободы человека и гражданина” (Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. М.: ФБР-ПРЕСС, 1998.С. 19).

⁸⁰ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М - Кодекс, 1996. С. 138.

⁸¹ Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Указ. соч. С. 138.

Тем самым фактически определяются пределы государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Все остальные положения глав 1 и 2 не противоречат такой интерпретации государственной роли в экономике. Сложнее с другими частями Конституции, где некоторые логические противоречия этим положениям могут иметь место (об этом мы поговорим ниже). Однако фундаментальный характер главы 8 свидетельствует о приоритете этих положений и соответствующих им толкований.

Важнейшей чертой Конституции как либеральной является то, что вся ее логика основана на обеспечении плюрализма общественного развития в трех отношениях - плюрализма политического (многопартийность и политическая свобода), плюрализма экономического (плюрализм форм собственности и свобода предпринимательства) и плюрализма идеологического (недопустимость признания никакой идеологии как господствующей). Именно это единство составляет основу для всех остальных принципов, идей и положений Конституции РФ. Экономические права закреплены среди основных прав человека и гражданина, и в дальнейшем рассматриваются на протяжении всего текста этого документа.

Соответственно, в Конституции закреплено три группы прав, которые также вполне естественны для демократической системы. Имеются в виду права политические, экономические и социальные. Причем достаточно очевидным является и их соподчиненность, проявляющаяся как в историческом, так и в логическом отношениях. Политические права формируют основу экономических прав и свобод, во многом защищая их от глупости и произвола чиновников⁸². Социальные же права является результатом, следствием максимальной реализации экономических прав, то есть результатом достижения обществом определенного уровня своего экономического развития.

⁸² Здесь можно привести один наглядный и вполне практический пример. В сентябре 1998 года, только что пришедшее к власти правительство Е.Примакова, подготовило программу своих действий. Программа содержала достаточно стандартный для лево-популистских правительств набор мер резкого усиления административного контроля за хозяйственной жизнью (принудительный валютный курс и запрет на операции с иностранной валютой, госрегулирование цен, фактического огосударствления банков, ограничения конкуренции и воссоздания объединений неэффективных предприятий и т.п.) с масштабным расширением госрасходов на инвестиционные и социальные нужды (прежде всего при помощи печатного станка). Эта политика находила активную поддержку и лево-коммунистического большинства Государственной Думы и вполне вписывалась в логику действий популистских правительств в Латинской Америке на протяжении 40-80-х годов. Последствия таких действий могли бы быть катастрофическими. Однако вскоре от большинства мер, изложенных в сентябрьской правительственной программе, пришлось отказаться, а саму программу – дезавуировать. И произошло это потому, что средства массовой информации, получив соответствующие проекты документов, смогли объяснить правительству и народу, что их ждет при попытке осуществления такого рода шагов. (См. подробнее: Гайдар Е. (ред.) Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы. М.: ИЭПП, 1999. С. 13-23).

К основным свободам экономического характера Конституция РФ относит следующие:

Свобода передвижения и выбора места пребывания (ст. 27). Без этого невозможно предпринимательство, и тем самым невозможна реализация частной собственности. Недаром это право в СССР было строжайше ограничено как раз с того времени, когда была ликвидирована рыночная система нэпа - то есть на рубеже 20-30-х годов.

Свобода выбирать род деятельности, включая выбор между предпринимательством ("самозанятостью") и наймом (ст. 34, 37). Фактическое признание принципа "разрешено все, что не запрещено законом".

Право на свободу договора (ст. 35) - право заключать любые не ограниченные законом сделки.

Поддержка конкуренции и право на защиту свободной конкуренции (ст. 8, 34). Фактически это положение приходит на смену традиционному советскому положению по плановому, государственно-управляемому характеру экономической системы. Особенно важным является то, что в Конституции РФ не содержится разного рода оговорок, делающих допустимым государственное вмешательство (если не произвол) в экономическую систему и частнопредпринимательские отношения - оговорки, довольно типичных для демократических стран, конституции которых принимались в эпоху развитого индустриализма (особенно после второй мировой войны).

Право на обладание имуществом в собственности, включая недвижимость и землю (ст. 8, 34, 35, 36). Это предполагает и право свободного передвижения товаров (ст. 8, 74). Тем самым принцип частной собственности получает развитие и определенные гарантии.

Право объединения для осуществления предпринимательской деятельности, включая свободу выбора организационно-правовой формы предпринимательской деятельности, включая уведомительный порядок образования предпринимательских структур (ст. 34).

Следует особо подчеркнуть важность первых трех пунктов из изложенного перечня - свободу передвижения, свободу предпринимательской деятельности и свободу договора. Именно эти положения делают политические и экономические свободы не декларативными, а реальными. Именно эти три момента на практике порывают с огосударствлением советского типа и делают либерализм не только лозунгом, но и практикой действующей Конституции.

Впрочем, не будет ошибкой сказать, что при разработке Конституции 1993 года явно боролись популистский и либеральный подходы. Первые две главы Конституции содержат гораздо более либеральные положения, чем другие разделы. Однако провозглашенный в начале и закрепленный в фундаментальных основах функционирования общества либеральный принцип в дальнейшем несколько смягчается, когда начинают рассматриваться конкретные проблемы функционирования хозяйственно-политической системы.

Разумеется, существует конфликт между декларируемым в Конституции либерализмом и реальными возможностями его осуществления в посттоталитарном обществе. Частная собственность лишь постепенно пробивает себе дорогу к тому, чтобы быть реально признанной равноправной. Единство экономического пространства сплошь и рядом нарушается руководителями субъектов федерации. Монополизм и недобросовестная конкуренция остаются неотъемлемыми чертами российской экономической жизни. Список можно было бы продолжить, имея в виду, что “провозглашенная в ч. 1 ст. 8 экономическая свобода в России в достаточно долгой перспективе будет оставаться фиктивной по причине разрыва между либеральной интенцией Конституции и долиберальной тенденцией развития реальной экономики”⁸³. Впрочем, соглашаясь со сформулированной здесь проблемой разрыва либеральной теории и хозяйственной практики, мы не можем, однако, согласиться с характеристикой реальных тенденций нашего современного развития как долиберальных. Скорее, дело обстоит как раз наоборот. Реальная экономическая среда в значительной мере несет на себе следы индустриального, то есть постлиберального или “межлиберального” общества (то есть общества, находящегося между капитализмом свободной конкуренции и постиндустриальным либерализмом).

В действующей российской Конституции концентрированно и достаточно последовательно сформулированы подходы к отношениям собственности. Соответствующие положения пронизывают практически весь текст документа, и особенно статьи 8, 9, 34, 35, 36, 44, 53, 57, а также положения, рассматривающие проблемы федерализма. Провозглашается свобода собственности, включая частную собственность на землю⁸⁴, а также решимость государства защищать собственность независимо от ее формы, а также неотделимую от нее конкуренцию.

Трактовка собственности в Конституции РФ носит характер, близкий к абсолютному, то есть не обуславливается обязанностями собственника по ее использованию в чьих бы то ни было интересах. Иными словами, это консервативная трактовка собственности, уходящая корнями в либеральные традиции прошлого и существенно отличающаяся от ограничительных трактовок XX века. Такой подход представляется совершенно обоснованным. С одной стороны, он в большей мере соответствует постиндустриальному либерализму последнего времени. С другой стороны, это справедливо с точки зрения опыта социально-экономического развития России, в которой госвмешательство и ограничения прав частной собственности всегда были частью ее культурно-исторических традиций.

⁸³ См.: Четвернин В.А. (ред). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 63.

⁸⁴ Обратим внимание, что положение о частной собственности на землю является достаточно четким, и отказ от практической реализации этого положения на уровне конкретных законов не является результатом невнятности ст. 9 Конституции 1993 года.

Не менее важно, что Конституция признает право каждого "на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц" (ст. 53). К этому непосредственно примыкает и конституционное ограничение на налогооботворчество властей: с одной стороны, "каждый обязан платить законно установленные налоги", но, с другой стороны, "законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют" (ст. 57).

Наконец, Конституция накладывает ограничения на государственные манипуляции с собственностью. Отчуждение имущества вне частноправовой сделки признается возможным только при следующих условиях: во-первых, через суд и, во-вторых, при обеспечении предварительного и равноценного возмещения (ст. 35). Однако в дальнейшем в этой сфере возникают некоторые дополнительные ограничения, а то и двусмысленности. Базу для этого составляет тезис о том, что "права и свободы... могут быть ограничены федеральным законом". Правда здесь же содержится исчерпывающий перечень ситуаций, когда эти ограничения могут иметь место - "в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства", а также при введении чрезвычайного положения (ст. 55 и 56). Однако этот перечень может быть предметом исключительно широкого толкования, что является потенциально опасным и во многом обесценивает другие положения Конституции, включая ограничения на налоговую и перераспределительную активность властей.

Обращает на себя внимание также и тот момент, что Конституция вводит фактически двухуровневую систему гражданских прав и свобод. Одни из них обладают как бы высшей силой, поскольку не могут быть отменены на основании статьи 56, то есть при введении чрезвычайного положения. Другие, напротив, могут приостанавливаться. К последним относится защита частной собственности и недопустимость ее отчуждения иначе, чем по решению суда, а также положение о недопустимости монополизма и недобросовестной конкуренции (ст. 35 и ч. 2 ст. 34).

Российский Основной закон содержит стандартный для современных конституций набор социальных деклараций. Они включены в первую и вторую главы, то есть относятся к наиболее важным, практически неотменяемым положениям документа. Российское государство определяется как социальное, "политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека" (ст. 7). Среди основных прав провозглашаются наличие гарантированного минимума оплаты труда, господдержка различных категорий населения, установление государственной социальной защиты и пенсий.

В статьях 37-43 излагаются основные социальные права. В принципе их трактовка является достаточно общей и в значительной мере носит либеральный характер.

Прежде всего это касается права на труд (ст. 37), изложение которого непосредственно следует за правом на обладание частной собственностью. Это представляется нам вполне обоснованным: тем самым как бы показывается, что свобода труда непосредственно связана с правом честной собственности. Причем связь эта носит двоякий характер: собственность является и предпосылкой (источником) свободного труда, и его результатом.

Право на труд представлено в его либеральной интерпретации, то есть как свобода труда. Важным моментом такой интерпретации права на труд является провозглашение права на защиту от безработицы (то есть факт безработицы получает конституционное признание). К этому добавляются такие нормы современных трудовых отношений, как необходимость обеспечения условий труда, отвечающих современным требованиям безопасности и гигиены, как необходимость вознаграждения за труд, исключая дискриминацию, как право на забастовку. Здесь же декларируется и право на отдых.

К праву на труд примыкают положения о возможности образования “профессиональных союзов для защиты своих интересов”, недопустимость принуждения к вступлению в них (ст. 30), причем последнее требование подкрепляется признанием законности как коллективных, так и индивидуальных трудовых споров (ст. 37). В этих двух положениях содержится важный потенциал для разрешения будущих конфликтов, которые типичны для развитых рыночных обществ – конфликтов между коллективным и личным подходом к разрешению трудовых споров, конфликтов между профсоюзным и индивидуальным подходами к их преодолению.

Право на социальное обеспечение (ст. 39) содержит признание целесообразности существования негосударственных (альтернативных) систем и благотворительности. Такая интерпретация проблемы является развитием тезиса о поощрении государством конкуренции. Аналогичный подход характерен и для понимания права на охрану здоровья (ст. 41) и права на образование (ст. 43). Во всех этих случаях за государством фактически признается роль гаранта набора услуг определенного уровня, а также источника единых стандартов. Развивая этот тезис, можно предположить, что должны признаваться неконституционными любые действия, которые ограничивали бы возможности предоставления соответствующих услуг негосударственными организациями.

Право на жилище (ст. 39) трактуется прежде всего как недопустимость произвольного лишения жилища, то есть с точки зрения защиты права собственности на него. Одновременно декларируется стремление государства оказывать помощь социально уязвимым слоям населения по приобретению жилья.

Словом, как это и принято в современном конституционном строительстве, социальные права российских граждан могут быть подразделены на две категории. С одной стороны, выделяются “права-привилегии”, то есть предоставление льгот отдельным членам общества (прежде всего, разумеется, социально уязвимым), С другой стороны, декларативные права, которые формально гарантируются каждому, но реальный уровень их реализации зависит от уровня социально-экономического развития данного общества⁸⁵. Подобная двойственность характерна для большинства из перечисленных социальных прав, хотя и не для всех из них.

Проблема организации институтов власти является важной не только с политической, но также и с чисто экономической точки зрения. Соотношение ветвей власти, их функции и пределы компетенции непосредственно связаны с задачей ограничения популизма в хозяйственно-политической системе, без решения которой современная конституция (то есть конституция, основанная на принципе всеобщего избирательного права) просто невысказима.

Практически всеми исследователями российского политического процесса отмечается смещенность Конституции 1993 года в пользу исполнительной власти, исключительно высокая концентрация властных полномочий в руках президента. Режим нередко характеризуется как "суперпрезидентская" республика. И в качестве таковой она подвергается жестким нападкам и справа, и слева. Мы не можем полностью согласиться с подобными утверждениями. При оценке существующей ситуации и перспектив ее развития имеет смысла обратить внимание по крайней мере на три важных обстоятельства.

Во-первых, крайний популизм представительной власти в современной России, связанный и с отсутствием опыта функционирования демократических институтов, и с неразвитостью политической структуры (то есть с исключительной силой групп давления, способных навязывать свои интересы в качестве национальных), и с действительно низким уровнем социально-экономического развития страны, бедностью значительной части населения. Депутатский корпус, будучи в принципе гораздо более популистским, чем исполнительная власть, становится нередко в такой ситуации фактором экономической дестабилизации (при том, что в политическом отношении он как правило выступает источником стабильности). Экономический популизм депутатского корпуса наиболее наглядно проявился в 1992-1993 годах, однако и в последующем, даже при ограниченных полномочиях, депутаты нижней палата нередко проявляли склонность к принятию нереалистичных экономических документов, нередко ориентированных на решение краткосрочных политических проблем самого же депутатского корпуса.

⁸⁵ См.: Четвернин В.А. (ред). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 253.

Во-вторых, повышенная роль президента естественна в обществе, раздираемом социальными противоречиями, когда между основными социально-политическими и экономическими группами не существует консенсуса относительно базовых ценностей и стратегических целей развития страны. Как было показано выше, это является важнейшей характеристикой общества, выходящего из революции, что практически всегда приводило к возникновению на данной фазе жестких авторитарных режимов, преодолевающих социально-политический раскол недемократическими методами. Авторитаризм конституции предвосхищает и отчасти смягчает возникающие здесь противоречия и направляет их разрешение в конституционное русло.

В-третьих, сам "суперпрезидентский" характер российской конституции при ближайшем рассмотрении оказывается не столь однозначным. Да, президент России обладает очень большими полномочиями и в законодательной, и в исполнительной сфере. Однако его полномочия являются сильными как бы потенциально. В отличие от "классических" президентских республик (прежде всего США), большинство существенных управленческих полномочий президента РФ дублированы. В результате выясняется, что российская политическая система вполне устойчиво может функционировать и при слабом, не вмешивающемся в текущую политическую жизнь президенте, лишь подписывающем принимаемые Федеральным Собранием законы и представляющем на утверждение палатам соответствующие их конституционным полномочиям кандидатуры на утверждение. Собственно, практика второй половины 1996 года и середины 1997 года это достаточно наглядно продемонстрировала. Поскольку же большинство его функций дублировано, не возникает и вопрос об обеспечении непрерывности осуществления функций президента - во всяком случае, так остро, как он стоит в США. Разумеется, президент может быть и очень сильным, однако это не является абсолютно необходимым для политической устойчивости страны.

Другим фактором противодействия популизму является двухпалатная структура Федерального Собрания. Понятно, что при его конструировании ориентировались прежде всего на соблюдение баланса интересов федеральной и региональной элиты, а также на оптимизацию соотношения различных групп интересов. Однако само по себе наличие двух палат является способом обеспечения выявления и столкновения различных интересов, поскольку тем самым увеличиваются издержки лоббизма при принятии законодательных актов.

Этому же в принципе должно было способствовать и сочетание двух принципов при избрании нижней палаты - от одномандатных округов и по федеральным спискам. С одной стороны, это способствует некоторой партийной (фракционной) структуризации Государственной Думы, а с другой - обеспечивает представительство конкретных территориальных образований.

Ряд положений Конституции РФ посвящено конкретным экономическим вопросам, причем реальной задачей практически всех из них также является минимизация издержек популизма. Прежде всего это касается вопросов денежной политики, бюджета и бюджетных заимствований.

Проблематика денежной политики раскрывается в Конституции в трех следующих основных положениях (ст. 75, 106, 114).

Во-первых, рубль объявляется денежной единицей РФ, причем прямо запрещается введение и эмиссия других денежных знаков, а за Центральным банком признается монопольное право на выпуск национальной валюты. Прежде всего в этом положении получил отражение негативный опыт начала 90-х годов, когда под влиянием товарного дефицита (1989-1991), а затем дефицита наличности (1992) некоторые регионы (Свердловская область, Нижегородская область) предприняли попытку эмиссии собственных денежных знаков. Кроме того, данное положение фактически признает неправомерным как выпуск параллельной валюты (рекомендации такого рода со ссылками на опыт 20-х годов периодически поступают от экономистов-теоретиков), так и использование разного рода денежных суррогатов, получивших широкое распространение в середине 90-х.

Во-вторых, декларируется независимость Центрального банка, его неподконтрольность другим органам государственного управления. Тем самым преодолевается негативный опыт прошлого, когда Центробанк был или функциональным звеном системы госуправления экономикой (при СССР), или находился в полной зависимости от популистски настроенных законодателей (в 1991-1993 годах). Тем самым признавались неконституционными попытки вмешательства в осуществление денежной политики со стороны как представительной, так и исполнительной ветвей власти. Провозглашение независимости Центробанка являлось характерной чертой современного этапа развития конституционного права. Вместе с тем, конституция предполагает обязательное одобрение обеими палатами Федерального собрания законопроектов, касающихся валютного и кредитного регулирования, включая вопросы денежной эмиссии (ст. 106).

В-третьих, защита и обеспечение устойчивости рубля рассматривается в качестве основной функции Центрального банка. Это было также ответом на негативный опыт прошлых лет, когда денежная политика рассматривалась как способ решения производственных, а то и политических проблем.

Конституция также предполагает более сложную, чем для других законов, процедуру принятия бюджетного и налогового законодательства. Законопроекты налогово-бюджетного характера требуют обязательного заключения правительства, обязательного одобрения соответствующих верхней палатой. Запрещается придание обратной силы законам, ухудшающим условия предпринимательской деятельности (ст. 104, 106, 114).

Конституция формулировала также определенные правила осуществления государственных заимствований (ст. 75, 104, 106). Во-первых, предполагается регулирование заимствований федеральным законом, что должно обеспечить некоторое упорядочение процедуры получения займов. Во-вторых, для принятия решения о проведении госзаимствования определяется правовая процедура, аналогичная принятию налогово-бюджетного законодательства. В-третьих, подчеркивается добровольный характер займов. Последнее, по-видимому, является реакцией на практику принудительного размещения госзаймов, широко распространенную в отдельные периоды существования коммунистической власти (особенно с 30-х по начало 50-х годов).

Федерализм является важнейшим принципом организации и функционирования российской государственной и общественной системы, что, естественно, находит отражение в различных частях Конституции, начиная со ст. 1. Основной закон определяет характер федерации, проводит разграничение между органами власти различных уровней, а также дополняет региональный аспект Федерации комплексом экономических проблем местных самоуправлений (муниципалитетов).

Три момента Конституции особенно важны в понимании экономических проблем федерализма.

Во-первых, признание единства экономического пространства в качестве фундаментального принципа (ст. 8). Сформулированное в первой главе, это положение должно быть основой жесткого противодействия федеральным правительством любым попыткам введения внутренних таможенных границ. Подобного рода действия, начиная с рубежа 80-90-х годов периодически предпринимались руководителями отдельных регионов, что, правда, зачастую являлось результатом не их сепаратистских настроений, но попытками ограничить влияние экономического кризиса на данный конкретный регион. Вместе с тем, соответствующее положение Конституции имеет отношение и к деятельности федеральных властей. По нашему мнению, принцип единства экономического пространства содержит в себе и требование к центру не предпринимать таких экономико-политических шагов, которые подталкивали бы регионы к закрытию своего внутреннего рынка. Как свидетельствует российский опыт, основными причинами экономического сепаратизма является высокая инфляция или масштабный товарный дефицит (что свидетельствует о наличии скрытой подавленной инфляции).

Во-вторых, признание также фундаментальным принципом организации федерации ее асимметричного характера. Последнее с очевидностью вытекает из находящегося в главе 1 положения, признающего заключение договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти центра и регионов (ст. 11, ч. 3). Включение такого положения, по-видимому, стало результатом определенного практического опыта и компромисса между федеральной и региональными элитами. Опыт 1992–1993 годов свидетельствовал о том, что такого рода договора могут давать решения, казалось бы, тупиковых проблем. К тому же политическое противостояние осени 1993 года заставляло исполнительную власть в Москве искать поддержку на уровне регионов, для которых наличие подобного упоминания являлось важным аргументом в пользу сохранения политической лояльности Кремлю.

Наконец, в-третьих, конституционное разграничение полномочий между федеральным центром и субъектами федерации (ст. 71, 72). Необходимость такого рода положений также была результатом не только изучения соответствующего мирового опыта, но и попыткой ввести в какие-то рамки отношения торга между двумя уровнями российской власти.

К исключительной компетенции в социально-экономической сфере Федерации Конституция РФ относит защиту прав и свобод, управление федеральной госсобственностью, единство основ экономической политики и рынка, финансовое, таможенное, валютное регулирование, денежную эмиссию, федеральный бюджет, внешнеэкономические отношения (хотя последним имеют право заниматься и субъекты Федерации).

Совместное ведение относится к распоряжению землей и природными ресурсами, разграничение государственности, установление общих принципов налогообложения, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Правда, разграничение полномочий произошло недостаточно продуманно. Многие положения оказались недостаточно конкретными и оставляли значительное пространство для согласований. Поэтому позднее за этими шагами последовала обширная дискуссия о разграничении полномочий двух уровней власти вообще и об их расходных (социальных) и доходных (налоговых) полномочиях в частности. Особенно подробно развивались здесь проблемы бюджетного федерализма.

Особой проблемой является организация и роль местного самоуправления, которое в Конституции 1993 года выведено из системы органов государственной власти (ст. 132, 133). Признается самостоятельность этих органов в управлении муниципальной собственностью, в осуществлении бюджетного процесса (включая местные налоги и сборы).

Муниципалитеты могут наделяться отдельными государственными полномочиями, причем в этой ситуации им должны передаваться соответствующие материальные и финансовые ресурсы. Более того, местному самоуправлению должна предоставляться компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Это весьма важное положение, существенным образом отличающее положение муниципалитетов от положения региональных органов власти, по отношению к которым также возможно делегирование полномочий, но никакие компенсации не предусматриваются (ст. 78).

На практике именно на долю муниципалитетов приходится основная доля социальных расходов государства. Однако их собственные налоговые источники как правило не превышают и 10% расходных обязательств. Соответствующие средства поступают в виде федеральных трансфертов и (или) путем закрепления части федеральных налогов за муниципалитетами. Этих средств, правда, часто не хватает на решение соответствующих социальных проблем и остается лишь удивляться, что муниципалитеты пока не возбуждают исков о неконституционности действий федеральных и региональных властей.

Предложения по совершенствованию российской Конституции

Буквально начиная с момента принятия новой российской Конституции начал обсуждаться вопрос внесения в нее изменений. Чаще всего такая инициатива исходила от сторонников возврата “народной демократии” и противников федерализма. Такая ситуация вызвана прежде всего известным либерализмом действующего текста, о котором мы уже упоминали. Именно поэтому сторонники демократии и рыночных реформ предпочитали занимать сугубо охранительные позиции по отношению к Конституции и не принимали участие в обсуждении путей ее изменения. Мы относимся с пониманием к подобному подходу, учитывая как баланс политических сил, так и принимая трактовку закона, как общественного капитала, ценность которого возрастает с течением времени.

Однако считать положение удовлетворительным или единственно возможным вовсе не значит считать его идеальным. Поэтому существует настоятельная необходимость выработки предложений по либеральной конституционно реформе, которые могли бы быть использованы как при открытии очередного “окна возможностей”, так и в текущих теоретических спорах.

В данной главе будут предложены некоторые пути совершенствования Конституции. При выработке предложений мы исходили из необходимости укрепления либерального характера Основного Закона, твердого осуществления рассмотренных выше принципов функционирования социально-экономической системы - стабильности отношений собственности, противодействия популизму, федерализма, социальности.

Проблема собственности

Провозглашение равенства прав различных форм собственности, будучи с юридической точки зрения совершенно справедливым, представляется недостаточным в реальной системе общественных отношений, характерных для России. Традиционное пренебрежение частной собственностью, возведенное в ранг непререкаемой истины на протяжении большей части XX столетия, требует, как представляется, гораздо более четкого обозначения того момента, что частная собственность является основой устойчивого, поступательного развития общества, одним из устоев его (общества) экономической системы, а потому защита частной собственности является главной социально-экономической функцией государственной власти.

Это было бы верно и юридически, и исторически, и политически, и по существу. Юридически потому, что частная собственность в общепринятом ее толковании в странах рыночной демократии обнимает различные виды собственности. Исторически потому, что эта декларация означала бы разрыв с традициями пренебрежения к частной собственности. Политически потому, что признание приоритета частной собственности означает фактическое признание приоритета частной жизни, невмешательства в нее власти.

Наконец, по своему существу именно частная собственность создает практическую возможность реализации всех остальных принципов экономической жизни, о которых идет речь в Конституции вообще и в главе 1 в особенности. Лишь частная собственность является источником конкуренции, а потому лишь частная собственность обеспечивает доминирование производственной (инвестиционной) мотивации над перераспределительной. Тогда как любые формы коллективной собственности сами по себе создают более мощные стимулы к перераспределению ресурсов в пользу потребления, нежели к производству⁸⁶.

⁸⁶ Эта проблема была обозначена еще в ранних дискуссиях по вопросам эффективности коллективистской (социалистической, коммунистической) экономики. Соответствующие аргументы были достаточно подробно разработаны в начале XX столетия в работах ведущих экономистов либерального направления - Л.Мизеса, В.Бруцкуса, а позднее получили классическое закрепление в "дороге к рабству" Ф.Хайека.

И уж во всяком случае необходимо обеспечить дополнительные конституционные гарантии против дискриминации негосударственных форм собственности. Например, возможно включение следующего положения: "Государственная дискриминация компаний на основе формы собственности запрещена/преследуется по закону. Любые виды поддержки, предоставляемые государственным организациям, должны быть доступны частным компаниям".

Усиление акцента на приоритет частной собственности могло бы стать основой для уточнения ряда других позиций, связанных с различными формами проявления и реализации отношений собственности.

Так, нуждается в гораздо более четком изложении вопрос о возможности отчуждения прав собственности государством, то есть о национализации⁸⁷. В принципе, этот сюжет мог бы быть предметом отдельного законодательного акта. Однако в России, с ее масштабным опытом национализаций (точнее, конфискаций как предельной формы национализации), установление конституционных рамок этого процесса было бы особенно необходимо - или в форме соответствующего положения в Основном законе, или принятия федерального конституционного закона. Тем более, что действующая Конституция трактует этот вопрос не только в слишком общем виде, но и при явном доминировании государственного начала.

Утверждение о судебной процедуре "принудительного отчуждения имущества для государственных нужд" при "предварительном и равноценном возмещении" должно быть дополнено усилением роли частного лица - собственника в процессе отчуждения принадлежащего ему имущества. С учетом сказанного, можно было бы включить в Конституцию следующее положение: "Размер возмещения должен быть одобрен собственником, а если такого согласия не достигнуто, размер возмещения определяется решением суда". Причем можно было бы особо оговорить, что "лишение части полномочий собственника возможно на тех же условиях и в том же порядке, которые предусмотрены для национализации".

Возможна и регламентация причин (исчерпывающий список), при которых может производиться национализация. Целесообразно ограничение этих случаев целями национальной безопасности и защиты окружающей среды.

⁸⁷ Проблема национализации представляет особый интерес для представителей как правых, так и левых политических сил. Помимо понятных различий в отношении к национализации (левые ее как правило приветствуют, а правые отрицают), существует фундаментальное различие в их правовых подходах к этой проблеме. По мнению правых, национализация всегда носит сугубо вынужденный характер и ее надо поставить в жесткие правовые рамки, максимально расписав соответствующие процедуры. Для левых национализация является актом реализации их идеологической доктрины, а потому по существу своему является процессом надправовым, хотя и требующим соответствующего юридического оформления (от большевистских декретов о национализации до парламентских актов лейбористских правительств в послевоенной Великобритании). Неудивительно поэтому, что именно депутаты либеральной фракции "Выбор России" в Государственной разрабатывали проект закона "О национализации", стремясь очертить жесткие формальные рамки этого процесса.

Крайне значимым является вопрос и о размере полномочий собственника, предполагающий, по сути, комплекс условий и предпосылок, которые обеспечивали бы благоприятный предпринимательский климат. Действительно, ограничения на использование собственности может принимать не только (и чаще всего не столько) форму национализации, сколько осуществляться через принятие решений, ухудшающих условия деятельности экономических агентов, препятствующих конкуренции и инвестированию. Основными направлениями подобного рода являются попытки власти введения монополий на отдельные виды предпринимательской деятельности и налоговые решения.

В этой связи можно было бы отразить в Конституции следующие положения:

- запрет на принятие нормативных актов (включая законы), ведущих к монополизации экономической деятельности в той или иной форме⁸⁸. Это полностью соответствовало бы положению главы 1 о конкуренции как одном из оснований экономической жизни страны;

- возможность ограничения предпринимательской деятельности исключительно на основе федерального закона. Передача этого вопроса в исключительное ведение федерации стало бы важнейшим шагом по ограничению активности региональных руководителей, стремящихся поставить местный бизнес под свой максимальный контроль;

- обеспечение условий для свободы и надежности частных сделок, находящихся под юридической защитой государства. Речь здесь может идти о том, что "никто не может быть ограничен в праве вступать в сделки, не нарушающие действующего/уголовного законодательства", причем "гарантируется судебная защита таких сделок в случае, когда они не направлены на ограничение свободы конкуренции";

- установление федеральных налогов федеральным конституционным законом, то есть законом, требующим для своего принятия 2/3 голосов. Причем следует подчеркнуть, что это ограничение касается только федеральных налогов. На региональном уровне процедура установления своих налогов может быть упрощена, поскольку это стимулировало бы межрегиональную конкуренцию за улучшение условий хозяйственной деятельности.

⁸⁸ Особого обсуждения заслуживает этот вопрос применительно к решениям в области внешнеэкономической деятельности. Хотя и здесь защита отечественного потребителя от избыточного протекционизма государства является важным делом.

Наконец, особо стоит вопрос о характере самого объекта, о котором идет речь. Существует точка зрения, что в тезисе о защите частной собственности законом объектом защиты являются не только вещные, но и обязательственные права, включая права на находящиеся на счетах в банке денежные средства⁸⁹. Это очень сильное решение, которое может иметь значимый антипопулистский потенциал. Ведь по своему существу утверждение такого подхода равнозначно запрету на инфляционную политику, обесценивающую сбережения населения, то есть лишаящего его части собственности. Однако перспективы интерпретации данного положения применительно к практической деятельности правительства (а также Конституционного Суда) пока трудно прогнозировать. Инфляция, хотя бы и небольшая, является неотъемлемой чертой финансовой системы, основанной на бумажно-денежном обращении, а потому повод для обращения в Конституционный Суд найдется всегда. Хотя компенсация инфляции более быстрым ростом экономики и душевых доходов стали бы основанием для признания конституционности низкой инфляции.

Проблема популизма

Этот принцип является наиболее универсальным, поскольку имеет отношение практически ко всем разделам конституции и охватывает как собственно экономическую тематику, так и целый ряд общеполитических сюжетов.

Прежде всего, он имеет отношение к формированию органов представительной и исполнительной власти, а также к соотношению полномочий между ветвями власти.

Одной из серьезнейших проблем нашей страны является проблема конфликта между уровнем социально-экономического развития страны и принципом всеобщего избирательного права. Отрицающий имущественный ценз принцип всеобщего избирательного права не ведет к подрыву основ устойчивости экономической системы только начиная с определенного уровня развития общества, когда подавляющая часть населения имеет достаточно высокий образовательный уровень и ему есть, что терять. Ситуация в посткоммунистической России выглядит с этой точки зрения противоречивой. Необходимость проведения тяжелых и в значительной мере непопулярных реформ ставит вопрос об их совместимости с волеизъявлением большинства населения. В такой ситуации, как свидетельствует опыт XX века, страна может на десятилетия попасть в замкнутый круг экономики популизма, когда как избираемые лидеры, так и сменяющие их диктаторы не могут вырваться из цепи псевдопривлекательных, но безответственных экономических действий. (Особенно характерно это было для латиноамериканских стран на протяжении 30-80-х годов).

⁸⁹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. М., 1997. С. 233. Характерно, что этот подход бы фактически поддержан и Конституционным судом. (См.: Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. М.: ФБР-ПРЕСС, 1998. С. 122).

Понятно, что всеобщее избирательное право в настоящее не есть предмет политического выбора или торга. Однако вряд ли что-то мешает усилить элементы добровольности и финансового участия граждан в избирательном процессе. Иными словами, в финансировании выборов должны принимать участие сами граждане, внося небольшую плату при регистрации в качестве избирателя. Это вполне возможно, поскольку использование активного избирательного права является в России делом добровольным, а сложность финансового положения страны объясняла бы подобные новации. Такая мера позволила бы поднять политическую активность и улучшить организацию выборов, поскольку сделала бы предварительную регистрацию необходимым (а не только желательным) элементом избирательной кампании. Одновременно, усилится ответственность голосующих за принимаемые решения. В Конституции же можно было бы зафиксировать принципиальную возможность как бюджетного, так и внебюджетного механизмов финансирования выборов.

Исключительно важным с является и вопрос об устройстве механизма функционирования законодательной и исполнительной ветвей власти, о механизме их формирования и о порядке взаимодействия друг с другом. Причем именно задача минимизации популизма, является, по нашему мнению, критериальной при принятии решений по комплексу возникающих здесь проблем и противоречий.

Как известно, представительная власть чаще расположена к популизму, чем власть исполнительная. Не будучи в силах изменить людскую природу, мы, однако, можем изменить систему (избирательную, в данном случае).

Предстоит еще решить вопрос о том, какая система выборов является для нашей страны оптимальной. Пока же ясно лишь то, что ни формирование законодательного корпуса по мажоритарным округам, ни смешанная система образца 1993-1998 годов не позволяют сделать однозначного вывода. По-видимому, соответствующие предложения целесообразно основывать как на опыте существующих демократий, так и обеспечивая логическую увязку систем избрания обеих палат Федерального Собрания.

Опыт свидетельствует, что мажоритарная и пропорциональная системы оказывают неодинаковое воздействие на формирование партийно-политической структуры страны. Достаточно убедительно показано (и в литературе, и на практике), что при прочих равных условиях мажоритарная система выборов способствует постепенному формированию двухпартийной политической структуры, тогда как пропорциональная благоприятна для сохранения и укрепления многопартийности⁹⁰. Последнее, по нашему мнению, является важным фактором сохранения демократического режима в России - как с учетом ее тоталитарного наследия, так и с позиций поиска оптимальных (а не узкопартийных) решений.

⁹⁰ Lijphart A. Constitutional Choices for New Democracies // Голосов Г.В., Галкина Л.А. (ред.). Современная сравнительная политология. М.: МОНФ, 1997. С. 329.

Множественность представленных в Государственной Думе фракций препятствует тенденции монополизации политической власти, который может происходить не только в вульгарной форме путем захвата власти одной партией, так и путем установления фактической монополии на власть схожих и периодически сменяющих друг друга сил. И то, что не опасно при наличии многовековых демократических традиций, может оказаться фатальной для еще неукоренившейся демократической системы.

Другой важной чертой многопартийности является ослабление в таких системах проявления партийного политико-делового цикла, то есть колебаний экономической конъюнктуры в зависимости от профиля той или иной партии, приходящей к власти. Необходимость формирования правительственных коалиций несколько выравнивает идеологические предпочтения и крайности отдельных политических сил (да и групп интересов), результатом чего становится большая последовательность политики после очередной смены кабинета. Разумеется, здесь тоже возможны колебания, связанные с политической конъюнктурой, но правительственные партии как правило гораздо более тщательно следят друг за другом, не позволяя не только оппонентам, но и партнерам по коалиции получать односторонние преимущества при помощи откровенно популистских действий⁹¹. Эти аргументы тем более применимы к современной России, поскольку здесь влияние парламента на формирование правительства является принципиально ослабленным, и поэтому возможные издержки межпартийного торга и сиюминутных интересов с точки зрения их влияния на правительство (как это было, например, во Франции периода IV Республики) оказываются отчасти нейтрализованными.

Словом, многопартийность является фактором, способствующим укреплению основ демократии и ослаблению популистских тенденций в функционировании народного представительства. Эту тенденцию не следует переоценивать, но она существует и ее следует принимать во внимание при оценке действующей системы формирования органов власти. Поэтому, как представляется, сохранение действующей системы формирования Государственной Думы является вполне оправданным, хотя вопрос о барьере вхождения в нее различных партий нуждается в особом обсуждении. Однако последнее относится уже не столько к вопросам минимизации популизма, сколько к адекватности представительства, что выходит за рамки данного исследования.

Минимизации популизма способствовало бы и усиление разнохарактерности формирования палат. Двухпалатная система обладает сильным преимуществом в контексте проблем популизма и лоббизма т.к. увеличивает издержки проведения определенного законопроекта. Но в наибольшей степени эти издержки возрастают при условии различия способов формирования верхней и нижней палаты. Тогда лоббист при формировании эффективной коалиции сталкивается с трудностью сочетания интересов различных непересекающихся групп.

⁹¹ Alesina A., Rosenthal H. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. P.248-249; Alesina A., Roubini N., Cohen G.D. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1997.

Поэтому при формировании Совета Федерации было бы целесообразно обеспечить реальное избрание его членов по мажоритарным округам непосредственно населением. Собственно, к этому постепенно идут все страны, в которых значение верхней палаты существенно и которые ранее формировали иными способами (например, в США).

Критически важным вопросом является и соотношение полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти. Основной причиной значительного сужения функций Федерального Собрания (прежде всего Думы) был, как известно, негативный опыт прошлого - всевластие и безответственность депутатского корпуса в первые два года посткоммунистического развития России. Вместе с тем, опыт показал, что чрезмерное отстранение депутатского корпуса от формирования правительства еще более усиливает, консервирует его неспособность взять на себя ответственность за положение дел в стране. Правительство, оторванное от депутатского большинства, оказывается в ловушке. Практически все инициативы кабинета не находят поддержки среди депутатов, находящихся в нему в постоянной оппозиции и объективно заинтересованных в улучшении (а то и в ухудшении) экономической ситуации.

Таким образом, влияние Думы на формирование правительства может быть несколько усилено. Однако с учетом объективного популизма представительной власти это расширение полномочий должно сопровождаться принятием дополнительного комплекса решений, ослабляющих или нейтрализующих популистский потенциал народного представительства, особенно в экономической сфере. Таких мер может быть несколько, в основном связанных с различными аспектами финансовой (бюджетно-денежной) политики. Перечислим некоторые из них.

Прежде всего, речь должна идти об уточнении положений, относящихся к бюджетному процессу. Расширение функций парламента может и должно быть уравновешено конституционным запретом на принятие государственного бюджета с дефицитом. Это очень жесткая мера, которая ставит в трудное положение не только законодателей, но и правительство. Однако с учетом опыта 1996-1998 годов⁹² и при расширении функций законодательной власти принятие такого рода решения представляется абсолютно необходимым. Во-первых, оно обеспечивало бы стабильность макроэкономической ситуации в стране. Во-вторых, позволило бы резко ослабить поле маневра для лоббистской активности. В-третьих, резко усилило бы интерес ветвей власти, а также лоббистских структур, к качеству налоговой системы и эффективности налогового администрирования.

⁹² Характерной чертой этого периода, ставшей основной причиной срыва стабилизации и начала тяжелого финансового кризиса, был разрыв бюджетной и денежной политики федеральной власти. Если денежная политика после "черного вторника" (сентября 1994) была очень жесткой, то бюджет постоянно сводился с дефицитом и его неинфляционное финансирование вело к резкому наращиванию краткосрочной бюджетной задолженности. (См. подробнее: Российская экономика в январе-сентябре 1998 года: Тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭПП, 1998. С. 16-28).

Важность прямого запрета бюджетного дефицита вытекает и 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).

В этой связи Конституция может быть дополнена следующими положениями:

"Расходы государства должны быть равны его доходам.

Правительство не может вносить в Федеральное Собрание, а Федеральное Собрание не может рассматривать проект бюджета, содержащий бюджетный дефицит.

При невозможности получения доходов в размерах предусмотренных федеральном бюджетом расходы приводятся в соответствие с поступающими доходами. В полной мере финансируется только надлежащим образом оформленное исполнение долговых обязательств Федерации".

Это положение должно быть дополнено соответствующим регулированием налоговой системы, чтобы избежать возможных экспериментов с налогами при недополучении бюджетом финансовых ресурсов. Речь может идти о такой формулировке: "Закон, касающийся увеличения налогообложения, вступает в силу только через один год после его принятия". Однако такая поправка чрезвычайно жестка. Поэтому возможно некоторое смягчение ее в соответствии с принципом: – чем короче срок вступления в силу закона, тем сложнее должна быть процедура его принятия.

Другим фактором, нейтрализующим популизм, являются вопросы денежной политики и особенно положения Центрального банка. Понятно, что речь должна идти об уточнении функций Центробанка, об укреплении его независимости, включая независимость его председателя.

Необходимо усилить ответственность Центрального банка за состояние денежной системы страны. В Конституции имеет смысл прямо указать, что "устойчивость национальной валюты является прямой и главной задачей Центрального банка".

Может быть, имело бы смысл прописать конкретные вопросы деятельности главы Центробанка. Речь идет по крайней мере о трех моментах:

во-первых, давать исчерпывающий перечень случаев, когда председатель Центробанка уходит в отставку (аналогично, как это сделано применительно к отставке Президента);

во-вторых, среди условий отставки выделить роль такого параметра, как инфляция. Скажем, вопрос об отставке автоматически ставится в повестку дня, если годовая инфляция превышает какой-то уровень - например, 30%. Конкретная цифра может быть указана в законе о Центробанке, но в Конституции должен быть сформулирован сам принцип;

в-третьих, стабильность цен должна рассматриваться как основание для автоматического продления полномочий руководства Центробанка на второй период пребывания в должности⁹³.

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 стабилизации⁹⁴. 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.

С учетом специфики российского исторического (политического и экономического) опыта представляется целесообразным конституционное закрепление либерального валютного режима. В частности, Конституция могла бы провозглашать свободу покупки и продажи иностранной валюты, недопустимость чьей-либо монополии (включая государственную) на хранение иностранной валюты, что в полной мере соответствовало бы фундаментальному принципу о защите конкуренции. Фактически это означало бы официальное закрепление внутренней конвертируемости рубля и ограничило бы возможности проведения в этой области экзотических экспериментов неоконмунистического характера.

⁹³ Помимо изложенного в литературе иногда встречается предложение о недопустимости индексации по мере инфляции зарплаты сотрудников Центробанка или же резкого отставания этой индексации от темпов роста цен. Считается, что тем самым будут созданы стимулы для проведения Центральным банком ответственной денежной политики. Представляется, что это решение являлось бы не только экзотическим, но и весьма опасным в нестабильной политической и экономической ситуации. В современной России это имело бы результатом лишь повышение уязвимости соответствующих чиновников к лоббизму крупных коммерческих (банковских) структур. Потери чиновников будут, несомненно, компенсированы в такой ситуации соответствующими вливаниями со стороны банков.

⁹⁴ 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.

Наконец, еще одним фактором, способствующим существенному ограничению популизма в институтах законодательной власти могло бы быть закрепления в Конституции принципиальных правил принятия решений по финансовым вопросам. Необходимость отхода от положения, когда издержки перекладываются на всех, а выгоды достаются некоторым (принцип приватизации прибылей и национализации убытков), достаточно очевидна и не вызывает особых дискуссий. Поэтому Конституция могла бы включать такое положение: "Решения, касающиеся всех граждан, институтов или организаций, принимаются простым большинством голосов. Решения, касающиеся отдельных категорий граждан, институтов или организаций принимаются квалифицированным большинством голосов. Последние решения требуют также обязательного одобрения Советом Федерации"⁹⁵. (Впрочем, тезис об утверждении верхней палатой не является необходимым, поскольку бюджетные и налоговые законопроекты все равно обязательные для рассмотрения в ней). Понятно, что такой механизм принятия решений существенно увеличивал бы издержки лоббизма и, соответственно, снижал бы возможности получения политической ренты.

Принцип федерализма

Превращение России в подлинно федеральное государство является одной из наиболее насущных политико-экономических проблем. Более того, это представляется единственным выходом из кризисной ситуации.

Наше общество неоднородно, но не поляризовано, как обычно пытаются представить. Таким образом, мы получаем не "тяги-толкай", когда Россию тянут вправо или влево, а конструкцию типа "лебедь-рак-щука". Поэтому любое федеральное правительство по сути дела остается правительством меньшинства и последовательно проводить нечто осмысленное не в состоянии. Перенос решений в более мелкие, более однородные субъекты сможет снять остроту проблемы, а также позволит в случаях, когда это необходимо и отражает волю большинства, увеличить социальные программы.

В российской Конституции вопрос федерализма прописан весьма подробно, однако даже в такой ситуации остается много неясного, требующего существенного уточнения и доработки.

⁹⁵ Возможен и другой вариант решения этой проблемы, формулируемый примерно так: "Решения, касающиеся отдельных категорий граждан, регионов или организаций принимаются только в результате поименного голосования".

Прежде всего необходимо гораздо более подробное освещение вопроса о разграничении сфер ведения. С одной стороны, они перечислены в Конституции так, что остается еще достаточно широкое поле для конституционных споров. С другой стороны, разграничение прав потенциально находится в противоречии с относящимся к фундаментальным принципам положением о заключении договоров федерального центра с субъектами федерации, что по существу означает приоритет договоров (ст. 11) перед общими правилами (ст. 71, 72). Принимая во внимание уязвимость самой позиции об подобных договорах, представляется целесообразным если не удалить эту позицию вообще, то, по крайней мере, вывести ее за рамки первых двух глав⁹⁶.

Серьезной проблемой Конституции является двухуровневость органов государственной власти, тогда как на самом деле этих уровня три. Выведение органов местного самоуправления из системы органов власти ставит последние в явно уязвимое положение по отношению к субъектам федерации. Между тем именно местные органы власти (и особенно города) несут основную нагрузку в практическом решении вопросов, отнесенных к компетенции субъектов федерации. И одновременно именно местные самоуправления, их финансовые и организационные возможности постоянно оказываются объектом повышенного интереса региональных властей, пытающихся расширить свой контроль за муниципалитетами.

В этой ситуации необходимо повысить конституционную (и реальную) роль местных самоуправлений (муниципалитетов)⁹⁷.

Во-первых, конституционно зафиксировать их выборность.

Во-вторых, вывести определение статуса и порядка формирования местных органов власти на уровень федерального законодательства. Соответствующие вопросы должны решаться федеральным законом и самим населением (скажем, через местные референдумы), но не субъектами федерации.

В-третьих, необходимо усилить роль бюджета муниципалитетов, рассматривая местный бюджет как важнейшую часть общей бюджетной системы федерации.

Последнее подводит нас к вопросу о бюджетном федерализме. Этой теме в Конституции 1993 года уделяется явно недостаточное внимание. В конституционном закреплении нуждается целый ряд положений, среди которых особенно важно выделить следующие.

⁹⁶ Разумеется, это требование является практически неисполнимым, поскольку может быть реализовано только через референдум.

⁹⁷ В данном случае мы оставляем за рамками обсуждения вопрос об ограничении прав жителей Москвы и Санкт-Петербурга, для которых в Законе о местном самоуправлении сделаны сомнительные изъятия. Признание за городскими властями статуса и органов власти субъектов федерации, и органов местного самоуправления существенно увеличивает их политический вес как по отношению к Федерации, так и по отношению к собственным гражданам.

Во-первых, подчеркнуть трехуровневый характер бюджетной системы в Российской Федерации. То есть речь должна идти о том, что в процессе бюджетного планирования должны согласовываться интересы бюджетов не только Федерации и ее субъектов, но и муниципалитетов. Более того, целесообразным было бы зафиксировать взаимные права и обязанности бюджетов субъектов федерации и муниципалитетов друг перед другом.

Во-вторых, ввести принципиальную возможность обмена полномочий (политических, бюджетных) субъекта на финансовую поддержку со стороны федерации. Речь идет о том, что при необходимости существенных дотаций (трансфертов) из федерального бюджета права выработки бюджетной росписи и контроля за расходованием ресурсов должно переходить к федеральному правительству (специально назначенному им органу). Эта процедура по форме оказывается аналогичной введению внешнего управления на предприятии-банкроте.

В-третьих, в Конституцию можно было бы ввести принцип поощрения конкурентного начала между субъектами федерации. При всей декларативности такого положения, оно хорошо вписывалось бы в соответствующий принцип статьи 8.

Наконец, к проблем соотношения прав федерации и ее субъектов относится избыточная компетенция последних по регулированию видов бизнеса на своей территории. Как уже отмечалось выше, решения по ограничению предпринимательской деятельности должны относиться к сфере исключительной компетенции Федерации.

Вопрос о социальности

Ключевой проблемой здесь является конфликт между уровнем экономического развития России (измеряемым, например, среднедушевым ВВП) и высокими социальными обязательствами государства, оставшимися ему в наследство от нефтяного бума 70-х - начала 80-х годов. К тому же советская Конституция оставила в наследство значительный объем декларируемых социальных гарантий, отказ от которых весьма затруднен по политическим причинам, а реализация невозможна по причинам экономическим.

Общим направлением изменений в этом отношении было бы приближение формулировок Конституции к соответствующим положениям Всеобщей декларации прав человека. Это позволило бы убрать из Конституции излишнюю конкретизацию - категории граждан, нуждающихся в поддержке (ст. 7), минимальная заработная плата (ст. 37) и некоторые другие. (Правда, изменение ст. 7 практически невозможно, но это не играет принципиальной роли).

В результате в Конституцию могло бы быть внесено следующее положение общего характера: "Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обеспечение, который необходим для поддержания здоровья его самого и членов его семьи".

Существуют и другие пути приближения конституционной практике к реальной экономической ситуации.

Во-первых, возможно отсылка на соответствующий закон для конкретизации положений статей Конституции. Это могло бы выглядеть следующим образом: “Граждане имеют право на социальную защиту на условиях, установленных законом”.

Во-вторых, возможно вынесение социального блока в преамбулу Конституции. В таком случае положения перестают быть статьями прямого действия.

Проблема экономического роста и право

Помимо собственно конституционных тем функционирования посткоммунистической экономики существует набор ключевых правовых проблем, решение которых вытекает из буквы и духа Конституции и без которых не может быть решена задача вхождения страны в режим устойчивого экономического роста. Собственно, уже примерно с 1997 года 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 передаче прав собственности при предыдущих транзакциях 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 жизнь⁹⁸. Это законодательство позволило бы сформировать некоторый 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.

Решение вопроса о роли государства принципиально важно. Нормальной экономической деятельности серьезно мешает большая рентабельность "вложений" в политический процесс. Для начала экономического роста необходимо не только снижение процентной ставки, но и ценность альтернативных источников повышения благосостояния (политики). Поэтому предлагается следующая поправка к Конституции:

⁹⁸ Аналогичные документы были приняты администрациями США во главе с Дж.Картером и Р.Рейганом на протяжении 1979-1984 годов. В настоящее время 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.

“Полномочия, не предоставленные настоящей Конституцией органам государственной власти, остаются в ведении народа”. Эта статья – русификация 10-й поправки к Конституции США. Данная поправка играла большую роль до Великой Депрессии, ограничивая Власть только прописанными в Конституции полномочиями.

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. Неустойчивость финансовой стабилизации, новые витки кризиса ни в коей мере не ослабляют значение перечисленных нами здесь направлений дальнейшей работы в области правового обеспечения функционирования рыночной экономики.

Заключение.

В результате почти десятилетия посткоммунистического развития Россия смогла сформировать комплекс конституционно-правовых элементов, создающих самую общую основу рыночной демократии. Этот вывод нередко подвергается сомнению, причем не столько в специальной экономико-политической литературе, сколько в заявлениях политиков лево-националистического толка. Однако вопрос о характере правового фундамента существующего режима нуждается в дополнительном пояснении, как нуждается в пояснении и вопрос о его экономико-политической устойчивости.

Особенности действующей Конституции.

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 порождает авторитаризм.

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

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.

⁹⁹ См. подробнее: Белая книга: Экономика и политика России в 1997 году. М.: ИЭПП, 1998. Разумеется, такое развитие событий не является чисто российской чертой. Аналогичным образом развивались реформы, скажем, в Индии в первой половине 90-х годов.

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 федеративные 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 содержатся 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 России.

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 законодатели легко меняли Конституцию в соответствии с текущими интересами парламентского большинства, сформировал своеобразный негативный синдром 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 общей 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. Новый президент или новый 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 рынка и частной собственности.

Конституция 1993 года: исправлять или защищать?

Совершенствование действующей Конституции - процесс весьма сложный и противоречивый. Он является сложным не только в техническом отношении, поскольку в действующий Основной закон заложен исключительно тяжелый механизм внесения поправок. Еще более важны сложности социально-политического характера, когда отсутствие в российском обществе консенсуса по базовым ценностям его развития делает практически невозможным формирование сколько-нибудь широкой коалиции в пользу принятия практически любой поправки.

И все-таки практически с самого момента принятия Конституции 1993 года стал обсуждаться и вопрос о ее исправлении. Аргументами в пользу этого являются как факторы, относимые к ее конструктивным недостаткам, так и декларативность отдельных ее положений. Этому вопросу посвящена обширная литература – как политического, так и собственно юридического характера¹⁰⁰.

С экономической точки зрения ряд поправок мог бы способствовать улучшению регулирования соответствующих сфер функционирования общественной жизни, и об этом у нас шла речь в пятом и шестом разделах. Однако в принципиальном плане мы склонны разделять мнение тех, кто предлагает не столько исправлять действующий Основной закон, сколько защищать его от опасностей чрезмерного произвольного вмешательства. Тем более, что многие факторы, нередко относимые к недостаткам Конституции, являются, скорее, ее достоинствами и в полной мере соответствуют особенностям современного этапа развития страны, устойчивым тенденциям этого развития.

В настоящее время можно говорить по крайней мере о двух подходах к дальнейшей трансформации действующего Основного закона. С одной стороны, путь пересмотра либеральных оснований документа, приближения его к социально-экономическим реалиям сегодняшнего дня, носящих в значительной мере антилиберальный, антиконкурентный, дирижистский характер. С другой стороны, укрепление и развитие тех принципов функционирования социально-экономической жизни, которые изложены в первой главе Конституции 1993 года. По нашему мнению, именно второй путь является более предпочтительным с точки зрения стратегических интересов страны - интересов как экономических, так и политических. И поэтому мы полностью разделяем точку зрения, согласно которой действующий Основной закон “необходимо защищать от любых попыток новой радикальной конституционной реформы, замены Конституции каким-либо “приближенным к реальности” конституционным актом”¹⁰¹.

¹⁰⁰ См., например: Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

¹⁰¹ Четвернин В.А. (ред.). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 18. На это же указывает и Л.С.Мамут: “В связи с Конституцией Российской Федерации главная, самая актуальная на сегодня задача заключается в ее последовательной *защите* политическими, юридико-организационными, теоретическими методами, в *защите* закрепленных в ней устоев демократически-правовой

Защита либеральных ценностей конституции особенно актуальна в условиях высокой вероятности усиления практической реализации авторитарного потенциала Конституции. Разумеется, политический авторитаризм не является самым благоприятным фактором для расцвета либеральных ценностей. Однако историческим фактом является то, что политический авторитаризм и экономический либерализм в жизни вполне могут сочетаться и даже дополнять друг друга. Последнее, впрочем, ни в коей мере не является аргументом в защиту авторитаризма. Мы лишь хотели подчеркнуть принципиальную важность отстаивания либерального характера Конституции, даже тогда, когда многие ее положения остаются декларативными.

Особую угрозу для любой действующей конституции, и тем более конституции либеральной, несет экономическая нестабильность и связанное с ней социальное недовольство широких слоев населения. Иными словами, для конституции опасна чрезвычайная ситуация, причем неважно – надлежащим образом оформленная или существующая неформально. Ведь тогда у государства появляется мощный повод активизировать свое вмешательство в социально-экономическую жизнь страны, нарушая фундаментальных конституционных положений относительно свободы предпринимательства¹⁰². Противодействие этим тенденциям должно быть предметом особой заботы как институтов законодательной власти, так и Конституционного суда. В России же опасность такого рода еще более велика, поскольку посткоммунистический законодательный корпус сам отличается исключительным популизмом, верой в дирижистские рецепты и уязвимостью перед отраслевыми лоббистами. Поэтому основная тяжесть противодействия неконституционной активности ложится здесь на Конституционный суд.

государственности, рыночной экономики, гражданского общества от любых попыток их демонтажа” (Мамут Л. Конституция и реальность. Неопубликованная рукопись).

¹⁰² Данный тезис хорошо раскрывает следующее рассуждение: “В кризисной экономической ситуации государство начинает предпринимать меры, чрезвычайно ограничивающие указанные частноправовые ценности. Частноправовые начинают подвергаться серьезным испытаниям: создаются чрезвычайные правительственные комиссии, вводятся ограничения принципа свободы договора, ослабляются конституционные гарантии права частной собственности”. (Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. М.: ФБР-ПРЕСС, 1998. С. 103).

Что же касается целесообразности внесения в Конституцию дополнений и исправлений, то и в этом вопросе надо проявлять предельную осторожность. Отсутствие в обществе консенсуса, равно как и одной мощной социально-политической силы, делает сам процесс исправления Основного закона заложником баланса частных интересов – баланса, который в такой ситуации не будет устойчивым. А постоянное изменение социальных конфигураций приводит к быстрому устареванию недавно еще новых конституционных идей, за чем следуют предложения о проведении новых и новых исправлений. В этой ситуации целесообразно не только максимально затруднить процесс пересмотра самого текста Конституции, но и предусмотреть варианты фактического уточнения конституции без внесения в нее формальных поправок. В современном российском правовом процессе такие механизмы, действительно, существуют.

Помимо собственно внесения поправок в Основной закон, возможны и иные, более мягкие способы адаптации текста Конституции к реалиям сегодняшнего дня. Таких вариантов несколько. Во-первых, федеральные конституционные законы, причем практика самого последнего времени показывает, что к ним могут относиться не только законы, прямо упомянутые в качестве таковых в тексте Конституции 1993 года. Во-вторых, решения Конституционного суда РФ, по мнению ряда видных юристов, также являются источником права, в том числе и конституционного. Словом, как замечал Г.А.Гаджиев, “можно сказать, что Конституция меняется и без поправок”¹⁰³. Подобные механизмы уточнения основного текста конституции тем более полезны, что в условиях крайней политической нестабильности, высокого динамизма общественных процессов многие правовые новации, включая и конституционные, должны пройти своеобразную проверку временем. Эти правовые механизмы оставляли бы для субъектов политического процесса определенное поле для дискуссии вокруг соответствующих позиций и возможность более простого, чем в случае изменения Конституции, отказа от не оправдавших себя норм.

Впрочем, выбор направления изменений, равно как и механизмов корректировки Конституции, в очень малой мере станет результатом сознательного выбора народа или законодателей. Он будет зависеть от особенностей развития реальных социальных сил (групп интересов), от динамики общественно-политической борьбы в посткоммунистической России.

Библиография

Авен П.О., В.М. Широин. Реформа хозяйственного механизма: реальность намечаемых преобразований // Известия Сибирского отделения АН СССР. Сер. “Экономика и прикладная социология”. 1987. Вып. 3.

Антикризисная программа действий // Время. 1998. 1 октября.

Антикризисные предложения "Яблока" Правительству // Независимая газета. 1998. 2 октября.

Ардан Ф. Франция: государственная система. М., 1994.

¹⁰³ Гаджиев Г.А. К вопросу о пробелах в Конституции // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: МОНФ, 1998. С. 24.

Арзаканян М.Ц. Де Голль и голлисты на пути к власти. М., 1990.
Аристотель. Политика // Сочинения. Т. 4. М.: Мысль, 1984.
Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. М., 1983.

Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М - Кодекс, 1996.

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.: ИЭППП, 1998.

Берк Э. Размышления о революции во Франции... London: Overseas Publications Interchange Ltd, 1992.

Бийу Ф. Когда мы были министрами. М., 1974.

Борисов Ю.В. Новейшая история Франции 1917-1964 гг.. М., 1966.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. М., 1997.

Брюс-Гардин Д. Маргарет Тэтчер. Первые годы правления: смятение пророков. М., 1985.

Варламова Наталия. Преждевременный конституционализм, или восточноевропейский эксперимент "обратного хода" истории // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1998. № 2.

ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. 1999. № 1.

Гаджиев Г.А. К вопросу о пробелах в Конституции // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. М.: ФБР-ПРЕСС, 1998.

Гайдар Е. В начале новой фазы // Коммунист. 1991. № 2.

Гайдар Е.Т. Государство и эволюция // Гайдар Егор. Сочинения. Т.1. М.: Евразия, 1997.

Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996.

Гайдар Е. Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

Гайдар Е. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику // Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ. Научные труды ИЭППП. № 8Р. М.: ИЭППП, 1998.

Гайдар Е.Т. (гл. ред.). Экономика переходного периода. М.: ИЭППП, 1998.

Гайдар Е. (ред.) Коммунистическое правительство в посткоммунистической России: первые итоги и возможные перспективы. М.: ИЭПП, 1999.

Гинзбург А.М. (ред.) Законодательство о трестах и синдикатах. 3-е изд. М.: ВСНХ, 1926.

Голанд Ю. Кризисы, разрушившие нэп. М.: МНИИПУ, 1991.

Голосов Г.В., Галкина Л.А. (ред.). Современная сравнительная политология. М.: МОНФ, 1997.

Госкомстат России. Россия в цифрах, 1998. М.: Госкомстат, 1998.

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.

Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

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.

Илларионов А. (ред.). Россия в меняющемся мире. М.: ИЭА, 1997.

Ковалева Галина. Проблемы бюджетного федерализма в контексте российских реформ // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1995. № 1.

Ковлер А.И., Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. (ред.). Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996.

Козлов А.Е. Статус Российской Федерации и проблемы совершенствования механизма государственной власти // Конституционный строй России. Вып. III. М., 1996.

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.

Лассаль Ф. О сущности конституции. Ростов-на-Дону: А.Тер-Абрамян, 1905.

Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. М.: Аспект-Пресс, 1997.

Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Современная сравнительная политология. М.: Московский общественный научный фонд, 1997.

Мамут Л. Конституция и реальность. Неопубликованная рукопись.

Манов Г.Н. (отв. ред.). Теория права и государства. М.: БЕК, 1995.

Манфред А.З. (отв. ред.). История Франции. В 3-х томах. М.: Наука, 1973.

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. Российские реформы сквозь призму латиноамериканского опыта // Вопросы экономики. 1998.

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.

Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: Росспэн, 1998.

Медушевский А. Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

Михайловская Ирина. Новая трагедия или цена свободы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3-4.

Морозов Александр. Управление налоговой сферой в России // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1996. № 3-4.

Население России за 1000 лет (1897-1997). М.: Госкомстат, 1998.

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.

Обзор экономики России. 1995. № 1. М.: Прайм-Академия, 1995.

Огден К. Маргарет Тэтчер. Женщина у власти: портрет человека и политика. М., 1992.

Открытое письмо ученых Отделения экономики РАН Президенту, Федеральному Собранию и Правительству РФ // Экономика и жизнь. 1998. № 37.

Пастухов В. Три времени России: Общество и государство в прошлом-настоящем-будущем. М.: ПОЛИС-РОССПЭН, 1994.

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.

Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: Московский общественный научный фонд, 1998.

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.

Российская экономика в январе-сентябре 1998 года: Тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭППП, 1998.

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 законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, Москва: Зевс, 1997.

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.

Стучка П.И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига: Латвийское госиздательство, 1964.

Токвиль А. Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992.

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

Французская республика: Конституция и законодательные акты. М.: Уникс, 1989.

Хиллман Джоэль. Конституции и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 2.

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.

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

Хорос В.Г. (ред). Авторитаризм и демократия в развивающихся странах. М.: Наука, 1996.

Четвернин В.А. (ред). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.

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.: ИЭППП, 1995.

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, Rosenthal Howard. Partisan Politics, Divided Government, and the Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

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 polique 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.

Bollen Kenneth A., Jackman Robert W. Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s. In: Research in Political Sociology. 1985.

Brinton Crane. 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.

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

Cutright Philips. *National Political Development: Measurement and Analysis*. In: *American Sociological Review*, 28. 1963. April.

Diamond Larry. *Economic Development and Democracy Reconsidered*. In: Marks G., Diamond L. (eds.) *Reexamining Democracy*. London: Sage, 1992.

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

Dornbusch Rudiger, Edwards Sebastian (eds.). *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7-13.

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.

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: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Hutton Will. *The State We're In*. London: Vintage, 1996.
- Johnson B.T., Sheeny T.P. *Index of Economic Freedom 1996*. Washington: The Heritage Foundation, 1997.
- Kavanagh D. *Thatcherism and British Politics: The End of Consensus?* Oxford, 1990.
- Keeler John T.S., Schain Martin A. *Institutions, Political Porker, and Regime Evolution in France*. In: von Mettenheim Kurt. (ed). *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional 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.
- Kots D., Weir F. *Revolution from above: The Demise of the Soviet System*. London and New York. Routledge, 1997.
- De Launay G. *De Gaulle et sa France*. Bruxelles, 1968.
- Lijphart A. *Constitutional Choices for New Democracies* // *Journal of Democracy*. 1991. Winter.
- Linz Juan J. *The Perils of Presidentialism* // *Journal of Democracy*. 1990. N 1.
- Linz Juan J., Stepan Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore - London: The John Hopkins University Press, 1996.
- Lipset Seymour Martin. *Political Man. The Social Basis of Politics*. New York: Doubleday, 1960.
- Maddison Angus. *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Paris: OECD, 1995.

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

Marks G., Diamond L. (eds.) Reexamining Democracy. London: Sage, 1992.

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.

Miller J. The Glorious Revolution. London and New York: Longman, 1983.

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.

Olson Mancur. Dictatorship, Democracy, and Development. In: American Political Science Review, 87. 1993. N 3.

OUN. Human Development Report. New York: Oxford University Press, 1996.

di Palma Guiseppe. 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 // 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.

Poseveare H. The Financial Revolution 1660-1760. London and New York: Longman, 1991.

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., Warner Andrew. Economic Reform and the Process of Global Integration // Brookings Papers of Economic Activity. 1995. N 1.

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.

Sartori G. The Theory of Democracy Revised. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987.

Shleifer Andrei. Government in Transition. Development Discussion Paper. Cambridge Mass.: HIID, 1997.

Skidelsky Robert (ed.) Thatcherism. London: Chatto & Windus, 1988.

Sommerville J.P. Politics and Ideology in England 1603-1640. London, New York: Longman, 1986.

Sorensen G. Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World. Boulder, Col.: Westview Press, 1993.

Stepan Alfred., Skach Cindy. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism 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.

Vanhanen Tatu. The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988. New York: Crane Russak, 1990.

Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. London and New York: Routledge, 1997.

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.

Whistler D.E. The Mainstream Democratic Vision. In: Weekin G.D. et al. (eds.) *Building Democracy in One-Party System*. Westport, Conn.: Praeger, 1993.

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.

Содержание

<i>Экономические аспекты конституционной реформы</i>	1
Введение	1
Экономические проблемы и современные конституции.	6
Социально-экономическое развитие и демократическая конституция.	7
Эволюция конституционного освещения социально-экономических проблем.	14
Принципы функционирования рыночной демократии и их отражение в демократической конституции.	18
Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий.	28
Посткоммунистические реформы и Конституция	33
Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи.	33
Особенности конституционно-правовых реформ в посткоммунистических странах.	36
Основные этапы формирования конституционно-правовой базы экономических реформ в России.	37
Экономика и право в условиях позднесоветского общества. Перестройка. (1985-1988 годы).	38
Начало экономического кризиса. (1989-1991 годы).	44
Крах СССР и особенности формирования конституционно-правовой базы независимой России.	46
Первый этап посткоммунистических реформ. (1992-1993 годы).	49
Конституция, законодательство и практика макроэкономической стабилизации. (1994-1996 годы).	55
Политико-экономический анализ действующей Конституции	60
Предложения по совершенствованию российской Конституции	72
Проблема собственности	73
Проблема популизма	76
Принцип федерализма	82
Вопрос о социальности	84
Проблема экономического роста и право	85
Заключение.	87
Особенности действующей Конституции.	87
Устойчивость конституционно-правового режима посткоммунистической России.	90
Конституция 1993 года: исправлять или защищать?	92
Библиография	94
Содержание	104