

УДК 346.15

DOI: 10.18384/2310-6794-2015-3-55-62

**Мазаев В.Д.***Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (г. Москва)*

## **КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ КАК ИНСТРУМЕНТ И ФОРМА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

*Аннотация.* В статье рассматривается вопрос о конституционализме как форме экономического развития, об адекватном конституционно-правовом обеспечении экономического развития России в условиях защиты экономического суверенитета; дается оценка различным подходам к идеям конституционализма применительно к существующей экономической модели. В выводах констатируется, что система ценностей конституционализма является универсальной, гибкой политико-правовой формой, которая позволяет сделать наиболее справедливый и взвешенный выбор экономической модели, методов ее осуществления применительно к данным историческим условиям.

*Ключевые слова:* конституционализм, конституционная модель экономики, сильное государство, верховенство права, разделение властей, конституционные принципы рыночной экономики, специальные экономические меры.

**V. Mazayev***National Research University «Higher School of Economics» (Moscow)*

## **CONSTITUTIONALISM AS AN INSTRUMENT AND FORM OF ECONOMIC DEVELOPMENT**

*Abstract.* The article raises the question of constitutionalism as a form of economic development; an adequate constitutional and legal support of economic development of Russia under the conditions of the protection of economic sovereignty; assesses different approaches to the ideas of constitutionalism in relation to current economic model.

*Key words:* constitutionalism, constitutional model of economy, strong state, the rule of law, separation of powers, constitutional principles of market economy, special economic measures.

Современный этап развития российской экономики требует качественно иного уровня управления экономической системой. Это связано прежде всего с внутренними нерешенными задачами, такими как освобождение от сырьевой зависимости, прорыв на уровень инновационной экономики, коррупция, а также

сложнейшими внешними проблемами, связанными с экономическими санкциями, изоляцией России от источников новейших технологий, финансовых средств и т.д. Эти проблемы дополняются также тем, что свободный рынок и российский национальный капитал не проявили должного созидательного потенциала для решения указанных задач.

В этих условиях проявляются объективно существующие социально-экономические и политические противоречия, которые выражаются в форме правовых коллизий и конфликтов. Так, в сфере конституционного регулирования экономических отношений система ценностей свободной рыночной и открытой экономики вступает в определенное противоречие с ценностями государства как социального, а также национального (позиционирующегося как самостоятельное и самодостаточное) и суверенного образования многонационального народа России.

Основной политико-правовой механизм разрешений общественных противоречий и коллизий заложен в Конституции РФ. В то же время в самой Конституции России закреплены основы противоречивости подходов к решению указанных вопросов. Так, российская Конституция 1993 г. восприняла классическую либеральную рыночную модель, отказавшись от таких современных элементов, как социальная ответственность частной собственности, роль государства в социально-ориентированной экономике, обеспечение суверенных прав национального государства в условиях глобализации экономики. Тем самым она заложила ряд проблем, которые и сейчас требуют разрешения.

В современных условиях объективно возрастает роль государства в экономике. Как это соотносится с конституционными ценностями рыночной экономики, где необходимо проводить границы вмешательства публичной власти в свободу экономической деятельности? Например, Е.М. Примаков ставил вопрос о необходимости противодействия политике неолибералов

в России, которая содействовала экономическому спаду. По его мнению, она заключается в усилении государственного участия в экономике для обеспечения и сбалансированности экономики, достижения технико-технологического прогресса [9]. По мнению же экспертов ОЭСР, излишнее вмешательство государства в экономику является серьезным тормозом развития российской экономики [12]. Вновь острейшим конституционно-правовым вопросом является поиск выбора оптимальных моделей развития страны и степени участия государства в экономике (в рамках рыночной парадигмы). Все это требует осмысления, уточнения и конституционно-правового отражения.

Базовым критерием формирования стратегической перспективы в регулировании социально-экономических отношений, выборе форм и методов решения экономических задач являются идеи конституционализма. В них предопределяется справедливость и взвешенность взаимоотношений государства и общества в выборе и решении общих экономических задач.

Важнейшие ценности конституционализма заложены в основах конституционного строя. Они представляют собой систему императивных ориентиров, которые позволяют решать сложнейшие вопросы современного развития России. Следует отметить, что традиционно конституционализм связывают с ограничением государства, политической власти Конституцией. В то же время, как справедливо отмечает В.Е. Чиркин, современный конституционализм помимо названного признака включает в себя идеи верховенства права, приоритета

прав и свобод человека, социальной справедливости и т. д. [11, с. 18-21]. С.А. Авакьян представляет еще более широкое содержание конституционализма, в том числе суверенитет народа, демократизм (достаточную легитимность власти), приоритет прав человека, разделение властей, дееспособное гражданское общество [1, с. 230–233].

С нашей точки зрения, расширение содержания конституционализма вполне закономерно, так как процесс гуманизации и усложнения современных общественных отношений требует взаимных ограничений – государства, общества и личности. Исходная цель конституционной формы – ограничение государственного властвования – дополняется не менее важными целями и задачами. Так, система ценностей конституционализма используется для обеспечения баланса интересов государства, общества и личности, нахождения той меры свободы и взаимной ответственности, которая соответствует социальной гармонии и поступательному развитию в данный исторический момент. При этом важнейшим инструментом нахождения и поддержания баланса является национальное суверенное государство.

На наш взгляд, эволюция экономических отношений, а именно свобода экономической деятельности, конкуренция, частная собственность породили необходимость появления философско-правовой парадигмы обеспечения нового политико-правового порядка, основанного на ограничении государства в пользу свободной личности и свободы частной деятельности.

Взаимосвязь конституционализма и экономики, экономических интересов наиболее точно отразил О.Е. Кутафин, который прямо увязал несправедливость проведенной приватизации и порожденные ею проблемы построения конституционного, правового государства, искажения конституционных ценностей [4, с. 342]. Конституционализм необходимо рассматривать реальным фактором, воздействующим на состояние экономики и социальной среды. Такие составляющие элементы конституционализма, как правовое государство, независимая судебная система, реальная легитимность власти, современные экономисты (особенно сторонники институциональной экономики) давно рассматривают в качестве определяющих условий успешного экономического развития. Так, в Декларации Совещания на высоком уровне Генеральной Ассамблеи о верховенстве права на национальном и международном уровнях (19 сентября 2012 г.) отмечено, что верховенство права имеет особо важное значение для устойчивого и всеохватывающего экономического роста, устойчивого развития [3].

Исходная модель российской либеральной рыночной экономики в последнее десятилетие наполнялась элементами социально-ориентированной экономики и значительной ролью государства в экономических отношениях. Это является определенным фоном для критики нынешней власти в части отхода ее от конституционных рыночных канонов.

В то же время тенденция расширения вмешательства государства обусловлена неудачной практикой применения свободных рыночных

инструментов. К числу негативных результатов такой практики можно отнести просчеты ваучерной приватизации, отсутствие должного слоя эффективных собственников и цивилизованной конкурентной среды, нерешенную задачу перехода от сырьевой экономики к инновационной и т.д.

Помимо этих факторов, также следует учитывать и важнейшую особенность российской экономической системы. Нельзя не признать справедливость слов академика А. Аганбегяна, который считает, что наша экономика не является рыночной в прямом смысле слова: она смешанная с преобладанием государственно-монопольных и олигархических структур с неразвитой конкуренцией<sup>1</sup>.

В этих условиях в России эффективно государство вновь стало претендовать на роль основного института по обеспечению социально-экономического роста и благополучия общества.

Вместе с тем руководители страны (Президент РФ, Председатель Правительства РФ) в своих выступлениях постоянно подчеркивают о своей приверженности рыночным принципам<sup>2</sup>, демонстрируют свое понимание того, что «большое государство» закостенеет и становится препятствием для современного экономического роста [6].

На наш взгляд, конституционные ценности рыночной экономики (сле-

дование им) находятся в состоянии объективной противоречивости: прежде всего между рыночной экономикой и социальным государством, а также между государством как основным «дирижером» и свободой экономической деятельности. Это «балансирование» власти в среде названных противоречий не является чем-то новым, уникальным. В любой стране идет постоянный поиск оптимального равновесия и снятия антагонистических противоречий (все противоречия снять нельзя и недопустимо, в противном случае разрушается собственно источник саморазвития общества) различными социально-экономическими интересами в рыночном хозяйстве.

Вместе с тем особую роль в реализации конституционных ценностей в сфере экономики играют методы государственного воздействия. Значение этих методов не раз отмечал В.В. Путин: в экономике у нас имеется отставание методов государственного регулирования экономики от лучших мировых аналогов [2]. Отставание, как правило, означает засилье административных барьеров, искажение рыночных принципов (например, вассальная зависимость бизнеса от представителей власти), давление на бизнес (доведение до банкротства; недобросовестная конкуренция; административные инструменты, направленные на «захват» бизнеса).

К проблемным методам следует также отнести ряд формально-правовых инструментов, умаляющих ряд экономических прав и способов их защиты. Например, законодатель упростил процедуру и условия изъятия частной собственности в собствен-

<sup>1</sup> См.: Коммерсантъ- наука. 2015. №05. С. 54.

<sup>2</sup> Эта позиция неоднократно подтверждается и в Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ, и в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., а также в конструировании различных форм государственно-частного партнерства и т.д.

ность государства<sup>1</sup>. Конечно, это связано с реализацией важнейших федеральных проектов. Но при этом он ограничил способы и сроки защиты прав собственника.

Особо следует отметить проведение фактической национализации [5]. Понятно, что государству требуется усиление экономического потенциала, основанного на публичной собственности в ряде стратегических областей экономики. Или необходимость национализации требует историческая ситуация, например, «принудительный выкуп» ряда объектов «недружественной» частной собственности в Республике Крым для немедленного решения политических и экономических задач нового субъекта России.

<sup>1</sup> Например, Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 г. в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 8 мая 2009 г. № 93-ФЗ. «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран – участников форума “Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество” в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г., Кубка конфедераций FIFA 2017 г. и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Но использование этих способов более соответствовало бы конституционным идеям, если бы вовремя был принят (подробнее, например, см. [5]) предусмотренный ГК РФ федеральный закон о национализации, в котором были бы закреплены основания, условия, порядок изъятия частного имущества для государственных нужд, а также необходимые конституционные и процессуальные гарантии частному собственнику.

В настоящее время следование конституционным принципам рыночной экономики в деятельности государственной власти как никогда проблематично: санкционная война, проблемы защиты экономического (и политического) суверенитета государства, стагнация экономического развития и пр. требуют неординарных мер и усилий для решения глобальных задач. Вместе с тем для решения указанных проблем любое отступление от исходных конституционных ценностей, например, таких как предсказуемость и правовая определенность правового акта, соразмерность интересам человека и субъектов хозяйственной деятельности, могут существенно умалить смысл конституционализма как механизма обеспечения баланса всех основных участников экономической деятельности.

В связи с этим в качестве примеров можно назвать ряд Указов Президента РФ: Указ Президента РФ от 11.09.2012 № 1285 «О мерах по защите интересов Российской Федерации при осуществлении российскими юридическими лицами внешнеэкономической деятельности» и Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях

обеспечения безопасности Российской Федерации». В первом Указе установлены ограничения для хозяйственной деятельности открытых акционерных обществ, включенные в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ. Им запрещается предоставлять органам иностранных государств информацию, касающуюся своей деятельности, вносить изменения в договоры, отчуждать принадлежащее им имущество. В Указе Президента РФ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» запрещен либо ограничен ввоз на территорию России отдельных видов товаров из стран, принявших решение о введении экономических санкций в отношении российских юридических и (или) физических лиц.

Не вызывает сомнений политическая обоснованность таких актов. И с позиции правового государства также имеется основательная аргументация. Эти Указы были приняты в рамках полномочий Президента РФ, установленных Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и Федеральным законом от 30.12.2006 № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах». В то же время нельзя не отметить, что ограничения, установленные в указах имеют достаточно серьезные негативные последствия как для субъектов экономической деятельности, так и для граждан (масштабные экономические потери для российского частного бизнеса, экономические (инфляционные) издержки граждан, умаление свободы экономической деятельности, права собственности).

На наш взгляд, столь серьезные ограничения экономических инте-

ресов и свобод (это касается прежде всего российских физических и юридических лиц, в том числе свободы выбирать товары и услуги) должны быть соразмерны целям защиты экономического суверенитета государства, более основательно обоснованы и просчитаны и иметь более определенную правовую форму: например, хотя бы для того, что должна быть ясность, когда заработает механизм импортозамещения и компенсации убытков граждан. В данной ситуации роль парламента и закона была недооценена. Такие общественно значимые правила, предполагающие ограничения важнейших конституционных экономических прав, логичнее принимать в форме федеральных законов, в которых как минимум должны предусматриваться определенные гарантии права собственности, порядок компенсации возможных экономических потерь для граждан и бизнеса [10].

Указанные примеры отражают определенную непоследовательность властных субъектов в применении таких конституционных ценностей, как правовая определенность, соразмерность, приоритет прав и свобод человека.

В оценке методов государственного воздействия на экономику в современной России можно наблюдать тенденцию воссоздания модели мобилизационной экономики [7, с. 288; 8]. При этом предполагается сужение содержания ряда конституционных ценностей рыночной экономики.

На наш взгляд, для решения судьбоносных задач в короткие сроки и при неблагоприятной внешней среде мобилизационная экономика есть вполне приемлемая конструкция. С

правовой точки зрения мобилизационная экономика является особым политико-правовым режимом. Его суть заключается в концентрации ресурсов общества и государства для решения наиболее значимых задач экономического развития с использованием организационно-правовых мер чрезвычайного и / или неординарного характера, имеющих временный характер. Вся проблема заключается в том, чтобы этот режим соответствовал режиму конституционализма.

Возможны различные варианты режима мобилизационной экономики. Наиболее простым является тот, где акцент делается на чрезвычайные полномочия, прежде всего президента и исполнительной власти, сокращение роли парламента в вопросах экономического выбора, установление директивного планирования и ценообразования, ограничения свободы экономической деятельности и конкуренции, сокращение социальной поддержки населения. В этом варианте интерес государства становится непререкаемым, и этот интерес представляет лидер исполнительной власти. Политико-экономическая целесообразность доминирует, баланс интересов всех основных субъектов общественной жизни не является приоритетом.

Конечно, авторитарные модели в ряде стран показывали свою экономическую результативность (Южная Корея, Тайвань, Чили и др.). Однако практика показала существенные издержки этого режима (ликвидация конкуренции, свободы экономической деятельности и, как результат, экономический застой). Поэтому авторитарные режимы в названных

странах вовемя сменились на демократические, что позволило продолжить успешное поступательное экономическое развитие.

Вариант мобилизационной экономики может осуществляться и в режиме основных ценностей конституционализма. Верховенство права, социальная справедливость, правовая определенность и защита основных социально-экономических прав не мешают консолидировать общество для решения сверхзадач. Их соблюдение только повысит легитимность определения стратегических задач экономического развития и способов их достижения всеми ветвями государственной власти.

На наш взгляд, усиление роли государства в экономике в решении мобилизационных задач не корреспондирует свертыванию конституционализма. Эффективность власти в преодолении кризисов строится не на произволе, а на наличии обоснованных, соразмерных и легальных критериев государственного вмешательства в экономическую деятельность.

Итак, система ценностей конституционализма является той универсальной, гибкой политико-правовой формой, которая позволяет сделать наиболее справедливым и взвешанный выбор экономической модели, методов ее осуществления применительно к данным историческим условиям. Такой подход обеспечит государству необходимую консолидированную поддержку общества и понимание граждан.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М.: РЮИД, Сашко, 2000. 426 с.

2. Владимир Путин: «Нам нужна новая экономика» [Электронный ресурс] // Ведомости. 2012.30.01. URL: [http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/01/30/o\\_nashih\\_ekonomicheskikh\\_zadachah](http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/01/30/o_nashih_ekonomicheskikh_zadachah) (дата обращения: 02.09.15).
3. Концепция кибермира [Электронный ресурс] // Кафедра кибермира. 2012. URL: <http://cyberpeace.org.ua/files/> (дата обращения: 30.08.15).
4. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 544 с.
5. Мазаев В. Национализация как конституционный фантом // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 5. С. 95–105.
6. Мау В. Экономика спроса или экономика предложения? Правительство ищет экономическую модель для России [Электронный ресурс] // Forbes. 28.02.11. URL: <http://www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/64060-ekonomika-sprosa-ili-ekonomika-predlozheniya> (дата обращения: 30.08.15).
7. Научный макет новой Конституции России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2011. 456 с.
8. Пастухов В. Чем болеют конституции? Российский конституционализм: поэзия принципов и проза применения // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 1. С. 74–75.
9. Пономарев И. Евгений Примаков: ждать ли перелома в 2014 году? [Электронный ресурс] // Торгово-промышленные ведомости. 14.01.2014. URL: <http://www.trp-inform.ru/official/4208.html> (дата обращения: 27.08.15).
10. Пункт 4 Распоряжения Президента РФ от 22 апреля 1992 г. N 189-рп «О мерах, связанных с выполнением Резолюции 748 Совета Безопасности ООН» // Ведомости РФ. 1992. № 18. Ст. 1012.
11. Чиркин В.Е. Конституция: российская модель / Институт государства и права РАН. М.: Юристъ, 2002. 158 с.
12. Экономические обзоры ОЭСР. Российская Федерация. 2013 г. [Электронный ресурс] // Семинар-презентация Экономического обзора ОЭСР по Российской Федерации: Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». 17.01.14. С. 76–80. URL: <http://oecdcentre.hse.ru/EconomicSurvey/materials> (дата обращения: 05.09.15).