

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44
М12

May B. A.

М12 Сочинения в 6 т. / В.А. Мау. — М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010.

ISBN 978-5-7749-0585-0

Т. 2 : Государство и экономика: опыт посткоммунистической трансформации. — 408 с. : ил.

ISBN 978-5-7749-0587-4

Второй том посвящен экономико-политическим проблемам посткоммунистической трансформации России. Две книги, составляющие этот том, были написаны во второй половине 1990-х годов.

«Экономика и власть: политическая история экономической реформы в России (1985–1994)» рассматривает взаимосвязь и влияние экономических и политических проблем, возникших в период перестройки и после краха советской системы, раскрывает причины принимавшихся высшим руководством СССР и России решений, а также иллюзий и заблуждений властей. Книга была опубликована в издательстве «Дело» в 1994 г., а в 1996 г. она вышла в Великобритании под названием «The Political History of Economic Reform in Russia, 1985–1994» (L.: Centre for Research into Communist Economies).

«Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики» представляет собой одно из первых исследований проблем конституционной экономики применительно к современной России. В книге исследуются конституционные (и шире — правовые) проблемы российских экономических реформ на основе опыта развитых и развивающихся стран. Экономические проблемы рассматриваются сквозь призму внеэкономических факторов — политических и конституционно-правовых. Книга впервые была опубликована в издательстве « Ad Marginem» в 1999 г.

УДК 338(470)(08)
ББК 65.9(2Рос)я44

ISBN 978-5-7749-0587-4 (т. 2)
ISBN 978-5-7749-0585-0

© May B.A., 2010

СОДЕРЖАНИЕ

ЭКОНОМИКА И ВЛАСТЬ: ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ (1985–1994)

| | |
|--|----|
| Предисловие | 11 |
| Глава 1. Начало преобразований: доктрина и лозунги (1985–1989) | 13 |
| 1.1. Основные компоненты концепции реформ..... | 13 |
| 1.2. Поиски экономического механизма..... | 18 |
| 1.3. Иллюзии позднесоветского периода..... | 25 |
| 1.4. Вопрос о последовательности реформ..... | 32 |
| Глава 2. Потеря управляемости, или вползание в кризис (1989–1991) | 35 |
| 2.1. Политическая реформа как основа трансформации страны. Первый съезд народных депутатов СССР | 35 |
| 2.2. Нарастание конфликтов и начало общего кризиса | 40 |
| 2.3. Попытка консервативной стабилизации..... | 48 |
| Глава 3. По пути глубоких преобразований (1992–1994) | 57 |
| 3.1. Политические факторы начала радикальных экономических реформ | 57 |
| 3.2. Экономическая политика и динамика социальных сил | 63 |
| 3.3. Экономическая реформа и институты власти | 74 |
| 3.4. Социальная стабильность | 84 |

| | |
|---|-----|
| 3.5. Проблемы регионализации и сепаратизма в экономической реформе | 94 |
| 3.6. Новая Конституция России и экономико-политическая ситуация | 99 |
| ВЫБОР. Послесловие Е.Т. Гайдара | 120 |
| Приложение. Между экономикой и политикой | 125 |
| Библиография | 129 |
| Именной указатель | 132 |

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ РЕФОРМА: СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИИ И ПОЛИТИКИ

| | |
|---|-----|
| Вступительная статья | 137 |
| Предисловие | 143 |
| Введение | 145 |
| Глава 1. Социально-экономическое развитие и демократическая конституция | 153 |
| 1.1. Предпосылки демократической конституции | 153 |
| 1.2. Социально-экономические предпосылки демократизации в СССР | 163 |
| Глава 2. Экономические проблемы и современные конституции | 169 |
| 2.1. Очерк истории | 169 |
| 2.2. Принципы функционирования рыночной демократии и их отражение в демократической конституции | 175 |
| 2.3. Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий | 190 |
| Глава 3. Конституционно-правовые преобразования и экономические реформы | 199 |
| 3.1. Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи | 199 |
| 3.2. Особенности конституционно-правовых реформ в посткоммунистических странах | 205 |

| | |
|--|------------|
| 3.3. Конституционные проблемы в условиях революции | 210 |
| Глава 4. Конституция и экономика: опыт рыночных демократий | 222 |
| 4.1. Франция: формирование Пятой Республики..... | 225 |
| 4.2. Великобритания: экономические реформы 80-х годов | 236 |
| 4.3. Опыт Франции и Великобритании с точки зрения посткоммунистической России | 243 |
| Глава 5. Основные этапы формирования конституционно-правовой базы экономических реформ в России..... | 247 |
| 5.1. Экономика и право в условиях позднесоветского общества. Перестройка (1985–1988)..... | 248 |
| 5.2. Начало экономического кризиса (1989–1991)..... | 254 |
| 5.3. Крах СССР и особенности формирования конституционно-правовой базы независимой России | 256 |
| 5.4. Первый этап посткоммунистических реформ (1992–1993)..... | 260 |
| 5.5. Конституция 1993 г. как этап в развитии посткоммунистических экономических реформ в России | 263 |
| 5.6. Конституция, законодательство и практика макроэкономической стабилизации (1994–1996) | 266 |
| Глава 6. Экономические проблемы в Конституции РФ 1993 г. | 272 |
| 6.1. Отражение социально-экономической проблематики в тексте Конституции РФ..... | 273 |
| 6.2. Направление совершенствования конституционного регулирования социально-экономических процессов | 290 |
| 6.3. Правовые проблемы экономического роста..... | 305 |
| Глава 7. Правовая база экономической реформы: проблема устойчивости | 309 |
| 7.1. Устойчивость нормативной базы в условиях системной общественной трансформации: общие подходы к проблеме | 309 |

| | |
|--|------------|
| 7.2. Сроки действия нормативных документов исполнительной власти: есть ли закономерности?..... | 314 |
| Глава 8. Посткоммунистическая Россия: между демократией и стабильностью (заключение) | 331 |
| 8.1. Перспективы демократического режима..... | 332 |
| 8.2. Особенности действующей Конституции | 338 |
| 8.3. Устойчивость конституционно-правового режима посткоммунистической России | 340 |
| 8.4. Конституция 1993 г.: исправлять или защищать? | 342 |
| Приложение 1. Индексы социально-экономического развития различных стран (середина 1990-х годов) | 346 |
| Приложение 2. Конституционная экономика..... | 351 |
| Библиография | 385 |
| Именной указатель | 400 |
| Contents..... | 403 |
| Summary | 407 |

**ЭКОНОМИКА И ВЛАСТЬ:
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИСТОРИЯ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
РЕФОРМЫ В РОССИИ
(1985–1994)**

Предисловие

По мере того как перестройка все более уходит в прошлое, она из сферы политических дискуссий и борьбы перемещается в область научного исследования. За несколько лет своего существования политика перестройки была и объектом всеобщего восхищения за необычность и неожиданность выдвинутых ею лозунгов, испытала и жесткую критику (если не презрение) широких общественных кругов за свою непоследовательность и противоречивость. Теперь наступает время ее спокойного и непредвзятого анализа. Анализа, который был почти невозможен еще несколько лет назад, когда эмоциональное восприятие нового курса (или «нового политического мышления») М.С. Горбачева в значительной мере ограничивало его рациональное осмысление.

Предлагаемая работа посвящена анализу взаимосвязи и взаимного влияния экономических и политических проблем, как они стояли в 1985–1994 гг., т. е. в период собственно перестройки и последующей затем, после попытки государственного переворота в августе 1991 г., радикализации экономических и политических процессов. По нашему мнению, именно на стыке экономики и политики происходили наиболее важные события того времени. Исследование под этим углом зрения позволяет раскрыть реальные корни принявшихся высшим руководством СССР и России решений, иллюзий и заблуждений властей, а в конечном счете и результатов «эры Горбачева» как завершающей фазы социализма в нашей стране и вместе с тем начального периода ее посткоммунистического развития.

За последнее время на Западе появилось немало работ, посвященных анализу истории перестройки¹. Однако этого нельзя сказать о российских ученых, для которых годы перестройки и поныне остаются слишком близким прошлым, слишком связанным с сегодняшними проблемами как общественного, так и личностного характера². Разумеется, сказанное относится и к автору настоящей работы — участнику событий не просто быть беспристрастным аналитиком. Но, помня об этом, мы будем стремиться обеспечить объективность самого исследования и его выводов.

Предлагаемая книга естественным образом распадается на три части, соответствующие двум фазам перестройки — восходящей (1985–1989) и нисходящей (1989–1991), а также началу последовательных посткоммунистических преобразований. Иначе говоря, периоду политических иллюзий и надежд, затем вползанию страны в кризис, завершивший «земной путь» СССР и социалистического народного хозяйства, и наконец первым опытам функционирования постсоветской экономико-политической системы.

Автор выражает признательность за помощь, оказанную при работе над книгой, С.П. Ашрафьян, своим коллегам по Институту экономических проблем переходного периода Т.З. Орловой, В.В. Ступину и Т.А. Хохловой, а также Фонду Макартуров, поддержавшему проведение соответствующих исследований.

¹ См., например: *Nove A. Glasnost' in Action*. Boston, 1989; *Goldman M.I. What Went Wrong with Perestroika*. N.Y. — L., 1991; *Boettke P.J. Why Perestroika Failed: The Politics and Economics of Socialist Transformation*. L. — N.Y., 1993.

² *Абалкин Л.И. Неиспользованный шанс: полтора года в Правительстве*. М.: Политиздат, 1991; *Он же. К цели через кризис: спустя год*. М.: Луч, 1992.

Глава 1

НАЧАЛО ПРЕОБРАЗОВАНИЙ: ДОКТРИНА И ЛОЗУНГИ (1985–1989)

1.1. Основные компоненты концепции реформ

Нередко приходится слышать утверждения о том, что начатые М.С. Горбачевым в 1985 г. реформы носили стихийный характер, не являлись воплощением некоторого сформулированного и проработанного заранее замысла. Тем самым как бы объясняется непоследовательный, а подчас и разрушительный характер политики перестройки.

В данном разделе мы намерены рассмотреть теоретические, идеологические и политические предпосылки политики перестройки, формы и механизмы ее практической реализации во второй половине 1980-х годов. По нашему мнению, этот курс явился естественным следствием развития экономической теории и конкретной практики «социалистического хозяйствования», а баланс сил в советском руководстве обусловил ту последовательность решений и действий, которые стали теперь нашей недавней историей. Разумеется, сказанное не предполагает ни апологетического отношения к политикам и принимавшимся ими решени-

ям, ни стремления обелить или оправдать кого бы то ни было. Наша цель здесь — понять предпосылки и оценить последствия¹.

Изучение трудов политических лидеров стало уже почти забытым видом деятельности для отечественных обществоведов, а тем более для экономистов. Однако этот подход будет важен в начале нашей работы. Анализ статей и выступлений М.С. Горбачева 1983–1984 гг., когда он занял вторую-третью позицию в советской иерархии и был относительно свободен в своих высказываниях, позволяет сделать некоторые выводы относительно формирования самого замысла перестройки.

Выступления М.С. Горбачева, предшествующие его избранию на пост Генерального секретаря ЦК КПСС, свидетельствуют, что на протяжении всего 1984 г. он напряженно размышлял о проблемах и трудностях советской хозяйственно-политической системы. И вполне понятно, что ответы на вызов времени он искал в рамках самой системы, в ее идеологических догматах и хозяйственной практике предшествовавших десятилетий. Да, собственно, и сам термин «перестройка» впервые обозначился у него в марте 1984 г. в докладе на Всесоюзном экономическом совещании по проблемам агропромышленного комплекса — первом крупном выступлении Горбачева в качестве второго человека в партии². Об этом же позднее шла речь и в получившем широкую известность программном выступлении Горбачева с ха-

¹ «Проявить здравый смысл в оценках прошлого — это значит разделить то, что было неизбежно как результат естественного развития (то, что происходило и не могло не произойти), и то, что произошло вопреки объективным условиям, вследствие неумения, неспособности управлять событиями, как результат ошибок, просчетов», — пишет уже в наши дни М.Ф. Ненашев, являвшийся членом последнего Совета Министров СССР во главе с Н.И. Рыжковым, в книге «самооправдательных» диалогов с рядом членов этого правительства (*Ненашев М.* Последнее Правительство СССР. М.: Кром, 1993. С. 6).

² Причем сформулировано это было в совершенно определенном контексте. Оценивая некоторые положительные примеры совершенствования хозяйственного механизма, будущий Генеральный секретарь определил их как «начальный этап перестройки, которую предстоит развивать вширь и вглубь» (*Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи. Т.2. М.: Политиздат, 1987. С. 38).

рактрным названием «Живое творчество народа» (декабрь 1984 г.)³.

Исторические корни перестройки восходят к популярному на рубеже 50–60-х годов лозунгу «догнать и перегнать», а еще дальше — к ускоренной индустриализации СССР в 30-е годы. Налицо было отставание от развитых стран Запада по всем параметрам экономической и социальной жизни. И новое советское руководство, чья политическая молодость пришлась на хрущевскую «пору надежд», считало себя готовым к решению амбициозных экономических и социальных задач. О политических реформах речь зашла позднее.

Трансформация (перестройка) советского общества с самого начала мыслилась как многогранная, комплексная задача. В соответствии с традициями коммунистической риторики целями реформ провозглашались «дальнейшее повышение благосостояния народа, улучшение условий его материальной и духовной жизни». Это конкретизировалось в задаче обеспечения населения необходимыми продовольственными и промышленными товарами, бытовыми услугами, развития здравоохранения, культуры и образования. Решение «проблем благосостояния» обуславливалось, в свою очередь, двумя группами задач: с одной стороны, резкой динамизацией роста производительных сил, с другой стороны, совершенствованием хозяйственного механизма.

³ Впрочем, среди ближайших коллег М.С. Горбачева со временем популярность приобрело подчеркивание как бы вторичности его идей, их производного характера от деятельности Ю.В. Андропова, который, по их мнению, смог бы осуществить перестройку более осторожно, оставаясь в рамках социализма. В данной связи заслуживает внимания следующее заявление Н.И. Рыжкова: «Считаю, что истоки перестройки относятся к началу 1983 г., когда Андропов поручил нам — группе ответственных работников ЦК КПСС, в том числе мне и Горбачеву, подготовку принципиальных положений по экономической реформе. В наших разработках мы исходили тогда из тех критических оценок социализма, которые были высказаны Ю. Андроповым... Думаю также, что можно с достаточной уверенностью предположить совсем иные методы экономических и социальных преобразований в стране под руководством Ю. Андропова. Были бы они близкими к тому, что делается сейчас в Китае?.. Можно и на этот вопрос ответить положительно» (*Ненашев М.* Последнее Правительство СССР. С. 23–24).

Что касается первого, то здесь акцент был сделан на проведение глубокой структурной перестройки промышленности в пользу ускоренного роста машиностроения. Идея, изначально принадлежавшая А.Г. Аганбегяну⁴, была примерно такова. Для проведения сколько-нибудь осмысленной социальной политики в условиях снижения мировых цен на нефть и продолжающейся гонки вооружений необходимо обеспечить как минимум 4%-ный рост национального дохода. За годы одиннадцатой пятилетки даже по официальным данным этот показатель до 4% явно не дотягивал. Возможности роста за счет вовлечения новых материальных и людских ресурсов были также практически исчерпаны: для подобного роста национального дохода экстенсивным путем требовалось за пятилетие увеличивать добычу топлива и сырья на 15%, инвестиции — на 30–40%, вовлекать в производство до 2 млн человек ежегодно.

Оставался единственный путь, вполне естественный для технократического подхода, — «существенный рост производительности труда посредством внедрения прогрессивного оборудования, автоматизики»⁵. Для этого была выдвинута задача в ближайшие годы увеличить темпы роста машиностроительных отраслей в 1,5–2 раза. Приоритет здесь связывали с ускорением развития станкостроения, приборостроения, электротехники и электроники. Иными словами, речь шла о перенесении центра тяжести в инвестиционной политике на отрасли машиностроительного комплекса. Собственно, это отвечало интересам наиболее влиятельной в то время социально-экономической группировки — военно-промышленного комплекса.

Вместе с тем принципиальной особенностью 80-х годов стало дополнение технократического подхода социально-экономическим. Пожалуй, впервые в официальной коммунистической риторике речь зашла об активизации *человеческого фактора* как условия трансформации всей системы

⁴ См., например: *Аганбегян А.Г.* На новом этапе экономического строительства // ЭКО. 1985. № 8; *Он же.* Генеральный курс экономической политики // Там же. 1985. №11.

⁵ *Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи. Т. 2. С. 147.

производственных отношений⁶. Экономистам и политикам предстояло более тщательно определиться с этими установками, наполнить их конкретным содержанием. И на практике именно эти проблемы, а вовсе не вопросы структурных преобразований народного хозяйства встали в центр экономических дискуссий и политической борьбы⁷.

Тем самым определились и основные лозунги перестройки, составившие ее опорные точки и своеобразные распознавательные знаки. Можно сказать, что для них были даже определены специальные термины, делающие экономическую политику последней фазы социализма наглядной и легкоузнаваемой. Этими лозунгами стали:

1) *ускорение* как необходимость придания динамизма развитию производительных сил путем сосредоточения инвестиционных ресурсов на машиностроительных отраслях;

2) *перестройка* как осуществление трансформации производственных отношений, изменение общественно-экономической организации позднесоветской системы;

3) *человеческий фактор* как необходимость гуманизации системы общественных отношений, преодоления однобокого технократического подхода к решению производственных и экономических задач. Именно из этого тезиса несколько позднее выросли идеи *гласности и демократизации*;

4) *«цельный социализм»* как попытка теоретического объяснения характера начинаемых преобразований, подразумевавшая, что сложившаяся система общественных отношений может и должна быть трансформирована достаточно

⁶ Одним из первых выступлений на эту тему стала статья Т.И. Заславской «Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость». Опубликованная в журнале «Коммунист» (1986. № 13), она носила как бы полуофициальный характер.

⁷ Хотя были и исключения. Весьма характерным примером обсуждения проблем макроэкономической политики и характера структурных преобразований советского народного хозяйства стала дискуссия 1988 г. на страницах журнала «Коммунист» между Е.Т. Гайдаром и шестью министрами союзного правительства по поводу целесообразности значительного расширения внешней задолженности страны за счет привлечения крупных западных кредитов на строительство нового Западно-Сибирского нефтегазового комплекса (см.: Это не подарок // Коммунист. 1989. № 5; Гайдар Е.Т. Зря денег не дают // Коммунист. 1989. № 8.).

глубоко, чтобы обеспечить переведение социализма на новую ступень его «развитости», но без изменений самой сути социалистического уклада хозяйствования (который уже стал «зрелым») ⁸.

1.2. Поиски экономического механизма

В середине 80-х годов провозглашение масштабных задач хозяйственных преобразований не могло ограничиться технократическими установками. Уже с хрущевских времен советские лидеры, выдвигавшие амбициозные цели прорыва на производственном фронте, непременно предполагали сопровождать их сдвигами в системе экономических стимулов производства ⁹. Естественно, что такой подход был в полной мере воспринят М.С. Горбачевым, который на протяжении ряда предшествующих лет довольно тесно соприкасался с экономистами, работавшими в области «теории социалистического хозяйственного механизма». И столь же естественно, что доктринальная основа экономической политики являлась с самого начала весьма противоречивой. В ней находили отражение как противоречия реального политического процесса, борьба различных политических группировок и групп интересов, так и непоследовательность общей концепции трансформации системы в том виде, как эта концепция сложилась к середине 80-х годов.

Прежде всего воспроизводился традиционный партийный механизм решения хозяйственных задач — через орга-

⁸ Вообще-то с термином «цельный социализм» вышло недоразумение. Он был введен в оборот в одном из официальных партийных документов, по-видимому, без ясного понимания контекста соответствующей ленинской работы. Между тем под «цельным социализмом» Ленин понимал соединение германской военно-хозяйственной машины своего времени с советской властью (*Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 36. С. 300).

⁹ Наиболее интересные и острые дискуссии на эту тему в отечественной экономической литературе проходили в начале 60-х годов, т. е. предшествовали экономической реформе 1965 г. — одной из наиболее масштабных попыток реорганизации советской хозяйственной системы на основе рыночных стимулов. (Подробнее об этом см.: *Май В.А.* В поисках планомерности: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х — начала 60-х годов. М.: Наука, 1990.)

низацию массовых кампаний. Недаром поначалу М.С. Горбачев проводил открытые параллели с опытом ускоренной индустриализации страны в 1930-е годы. И в соответствии с этой аналогией, речь шла об использовании высокого мобилизационного потенциала, существование которого обычно приписывали советской хозяйственно-политической системе благодаря наличию в ней механизмов централизованного планирования¹⁰. Как видим, в партийном руководстве оставались весьма живучими иллюзии раннесоветского периода, и опора на них составляла естественный источник надежд властей.

Проведение курса на перестройку вписывалось также в систему традиционных представлений относительно экономической природы существовавшего строя. Политическая экономия социализма, имевшая всеобъемлющий доктринальный характер, хотя и подвергалась вполне обоснованной критике за схоластику и отрыв от реальности, составляла, однако, основу воззрений советского партийного истеблишмента и его ученых консультантов. И даже беглого взгляда на основные опорные пункты раннеперестроечных взглядов М.С. Горбачева и его окружения достаточно, чтобы увидеть в них весь перечень сюжетов («экономических законов»), рассматривавшихся в учебниках по политической экономии социализма¹¹.

Сама необходимость перестройки в соответствии с «основным экономическим законом социализма» мотивировалась важностью повышения благосостояния, удовлетворения растущих потребностей советского человека. В качестве основного рычага называлось централизованное планирование как решающее преимущество социалистического хозяйство-

¹⁰ Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т.2. С. 87, 257.

¹¹ См., например: Политическая экономия. Т.2 / Под ред. Румянцева А.М. и др. М.: Политиздат, 1977. Соответствующие положения были впервые сформулированы еще в 40-е годы (Некоторые вопросы преподавания политической экономии // Под знаменем марксизма. 1943. № 7–8) и содержались во всех стандартных учебниках и книгах по политической экономии социализма начиная с первого учебника 1954 г. (Политическая экономия. М.: Госполитиздат, 1954). Хотя и в сильно переработанном виде, они нашли отражение и в последнем советском учебнике по политической экономии, подготовленном под руководством В.А. Медведова и Л.И. Абалкина (Политическая экономия. М.: Политиздат, 1989).

вания, дающее возможность обеспечивать сознательную оптимизацию экономического роста и структурных сдвигов («закон планомерного, пропорционального развития народного хозяйства»). Именно с совершенствованием планирования на макро- и микроуровне поначалу связывалось решение задач ускорения.

Структурно-инвестиционная и макроэкономическая модель перестройки вполне описывалась так называемым законом опережающего роста производства средств производства (и особенно их активной части) над производством предметов потребления.

Речь шла и о необходимости совершенствования системы распределения по труду («закон распределения в соответствии с количеством и качеством труда»), что нашло отражение в относительно ранней либерализации (децентрализации) распределительных механизмов при одновременном резком усилении попыток государственного вмешательства в оценку «справедливости» распределения. Последнее наиболее ярко выразилось в обострившейся полемике относительно существования нетрудовых доходов и роли государства в их элиминировании¹².

Наконец, в концептуальных рассуждениях политической элиты непременно присутствовали ссылки на необходимость использования товарно-денежных отношений как важного стимулирующего рычага развития производительных сил. Однако подобные высказывания носили весьма осторожный характер и непременно сопровождалась оговорками об изменившейся природе стоимостных механизмов при социализме и о недопустимости при использовании товарно-денежных отношений принижать ведущую роль планового начала.

Впрочем, не политическая экономия социализма как таковая стала основой дальнейшей проработки теоретических

¹² «Жизнь нас научила, что отклонения от социалистических принципов распределения и хозяйствования могут породить и порождают такие серьезные явления, как трудовая и социальная пассивность, тунеядство, моральный нигилизм, скрытые формы перераспределения доходов и благ. В общем-то именно с такими отклонениями... связаны и нетрудовые доходы» (*Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи. Т.2. С. 96–97).

основ социально-экономической трансформации. Эту роль взяла на себя теория хозяйственного механизма, которая представляла собой особый раздел политэкономии — раздел, сформировавшийся на рубеже 60–70-х годов и вскоре ставший одним из наиболее динамично развивающихся направлений советской экономической науки.

Корни ее восходят к середине 1960-х. Точнее, к экономической реформе 1965 г., знаменовавшей собой наиболее масштабную доперестроечную попытку усовершенствовать коренным образом социалистическую систему хозяйствования, приспособить ее к современным условиям научно-технической революции. Сама попытка реформы осталась половинчатой и не дала заметных устойчивых результатов. Было ясно, что на этой основе и теория, и практика должны двигаться вперед или возвратиться примерно к исходному состоянию. Экономическая политика вскоре повернула вспять: партийное руководство, сделав несколько шагов по направлению к рынку, не было способно решиться на дальнейшую трансформацию хозяйственной системы, так как понимало неизбежность дополнения экономической либерализации политической. Однако для экономистов-«шестидесятников», выросших на волне широких и откровенных дискуссий тех лет, последующие годы стали временем отработки аргументов и механизмов осуществления будущих хозяйственных преобразований. Поскольку же незыблемость социалистической собственности являлась как бы заранее заданной предпосылкой теоретических спекуляций, реалистически мыслящие экономисты вскоре нашли своеобразную политическую (или идеологическую) нишу: принимая как данность тезис о незыблемости фундаментальных основ социалистической системы и оставляя эти вопросы на откуп идеологизированной ортодоксальной политэкономии (со всеми ее перечисленными выше «законами»), эти экономисты сформулировали вывод о необходимости глубокого «совершенствования хозяйственного механизма» и стали рассматривать последний как самостоятельный объект исследования, который можно анализировать и реформировать, оставляя в

стороне вопросы собственности¹³. Это был один из важнейших моментов: согласие на подобный подход давало известную свободу анализа, но и налагало жесткие и потенциально весьма опасные ограничения, которые неизбежно должны были сказаться в будущем.

Логика концепции «совершенствования хозяйственного механизма» опиралась на тезис о необходимости стимулирования производителя (хозяйственного агента) развивать производство и обновлять продукцию. Предполагалось, что этого можно добиться путем расширения самостоятельности предприятий в принятии решений относительно объемов и номенклатуры выпускаемой продукции, увязывая перспективы развития производства и материальное благополучие работников с финансовыми результатами работы предприятий (прибыльностью, рентабельностью).

Однако с учетом неэффективности ценового контроля за производителем в условиях устанавливаемых государством цен постоянно обсуждался вопрос о системе экономических показателей, отличных от прибыли и рентабельности, которые объективно оценивали бы соответствие функционирования предприятия потребностям народного хозяйства и конкретных потребителей. Очередной такой показатель (как правило, объемный) регулярно выдвигался на первый план и объявлялся спасительным инструментом от всех бед как централизованного плана, так и рыночной стихии. Такую роль «спасителя» отводили последовательно объему реализованной продукции, чистой или нормативной чистой продукции

¹³ Перечислим лишь некоторые из наиболее существенных работ на эту тему: *Ракитский Б.В.* Формы хозяйственного руководства предприятиями. М.: Наука, 1968; *Абалкин Л.И.* Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М.: Мысль, 1973; *Он же.* Диалектика социалистической экономики. М.: Мысль, 1985; *Он же.* Проблемы совершенствования хозяйственного механизма в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978; *Бунич П.Г.* Хозяйственный механизм развитого социализма: Сущность, структура, проблемы и перспективы. М.: Наука, 1977; *Он же.* Хозяйственный механизм управления социалистической экономикой. М., 1984; *Асанбеян А.Г.* Управление социалистическим предприятием. М.: Экономика, 1979; *Петраков Н.Я.* Хозяйственная реформа: план и экономическая самостоятельность. М.: Мысль, 1971; *Он же.* Хозяйственный механизм в системе оптимального функционирования социалистической экономики. М., 1985.

(НЧП), уровню выполнения хозяйственных договоров. В отдельных, весьма редких, случаях экономисты подходили к формулированию тезиса о целесообразности «включения» механизмов конкуренции, но это всегда встречало решительный политический отпор¹⁴.

«На первый план выдвигаются такие коренные проблемы, как пути ускорения научно-технического прогресса и всесторонней интенсификации производства; совершенствование форм социалистической собственности, обеспечивающее все более органическое соединение непосредственного производителя с общественными средствами производства, укрепление у него чувства коллективного хозяина всего общественного достояния, активизацию и оптимизацию системы интересов при ведущей роли общенародного интереса; развитие научных основ и практики планирования народного хозяйства как главного средства осуществления экономической политики партии; совершенствование всей системы отношений распределения»¹⁵. В этой длинной фразе сосредоточены, пожалуй, все основные элементы позднесоциалистической экономико-идеологической доктрины, суть представлений и надежд реформаторов (как политиков, так и экономистов) образца середины 1980-х годов.

Итак, вопрос о собственности оставался практически неизблемым. Считалось, что перечисленные механизмы смогут подтолкнуть экономический рост, резко повысить эффективность работы госпредприятий, которые, освободившись от ведомственной опеки и указаний централизованного плана, поведут себя как полноценные рыночные агенты. Существование или возникновение других (негосударственных, частных) форм собственности оценивалось как второстепенный фактор — желательный, но неспособный ощутимо воздействовать на положение дел на госпредприятиях. Эти подходы отразились и на аргументации, и на процессе реализации ре-

¹⁴ Например, содержащая намеки на желательность конкуренции между социалистическими предприятиями книга Б.В. Ракитского «Формы хозяйственного руководства предприятием» (М.: Наука, 1968) надолго попала в список полузапрещенных, т.е. она оставалась в библиотеках, но ссылки на нее были запрещены.

¹⁵ Горбачев М.С. Избранные речи и статьи. Т.2. С. 81.

шений о развитии кооперативного движения и индивидуальной трудовой деятельности в 1986–1988 гг.

Явно недооценивалась роль реальных экономических механизмов как неотъемлемого атрибута эффективного хозяйствования. Прежде всего речь идет о ценах. Традиционно в советской экономической литературе не ставился вопрос о допущении свободного ценообразования. В лучшем случае говорилось о переходе к сбалансированным ценам, рассчитанным в соответствии с математическими моделями «теории (системы) оптимального функционирования экономики» (ТОФЭ, или СОФЭ)¹⁶. Но даже при такой постановке проблемы многие ее видные идеологи-экономисты поспешили решительно отмежеваться от еще недавно провозглашавшихся ими целей, когда на начальном этапе перестройки вопрос о введении системы сбалансированных цен перешел в практическую плоскость. Тем самым они открыто продемонстрировали нежелание брать на себя ответственность за непопулярный политический курс.

В рассмотренной нами вкратце схеме «совершенствования хозяйственного механизма» оставались нерешенными некоторые вопросы, имевшие, как показал ход перестройки, критическое значение для экономической системы социализма и перспектив его эволюционной рыночной трансформации.

Во-первых, отсутствие в социалистической экономике реального собственника, т. е. экономического агента, заинтересованного в стратегическом инвестировании на микроуровне. Без этого и без жесткого централизованного политического контроля в советской хозяйственной системе интересы текущего потребления (выплаты зарплаты) неизбежно оказывались доминирующими по сравнению с интересами накопления и инвестирования (т.е. роста производства).

Во-вторых, оставался открытым вопрос о принципиальной возможности (точнее, невозможности) построения эффективной хозяйственной системы в условиях сохранения

¹⁶ *Петраков Н.Я.* Хозяйственный механизм в системе оптимального функционирования социалистической экономики. М., 1985; *Шаталин С.С.* Оптимизация функционирования социалистической экономики. М., 1980.

несбалансированности советского рынка, отсутствия реального механизма установления равновесия между спросом и предложением.

Жизнь подтвердила положение, теоретически обоснованное рядом видных социальных мыслителей либерального направления еще в период массового увлечения социалистическими утопиями (в 1920–1930-е годы), что названные проблемы являются ключевыми для всех типов социалистических экономик и не могут найти принципиального решения в их рамках¹⁷.

1.3. Иллюзии позднесоветского периода

Противоречия социально-экономических взглядов политиков и экономистов в совокупности с известной ограниченностью представлений решившейся на реформы партийной элиты обусловили характер и направленность принимавшихся решений в первые годы перестройки, которые небезосновательно можно назвать ее розовым периодом. «Розовым», потому что жизнь страны не была еще омрачена почти никакими острыми конфликтами и противостояниями, а в обществе и в его руководстве господствовал целый ряд иллюзий относительно возможностей и путей резкого повышения эффективности и гуманизации существовавшей экономической системы, трансформации социализма путем раскрытия свойственных ему социальных и экономических преимуществ. Здесь умест-

¹⁷ Мизес Л. Социализм: экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994. С. 131–135; Бруцкус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. №3. С. 65–66. Этот вполне очевидный порок социалистической (коллективистской) системы проявился буквально в первые же дни после Октябрьской революции, когда большевики попробовали на практике реализовать свои идеи организации производства на базе «рабочего контроля». На доминирование потребительских интересов над производственными и текущих над перспективными вскоре стали указывать и сами большевистские экономисты, не говоря уже о социалистах (см., например: Степанов И. От рабочего контроля к рабочему управлению в промышленности и земледелии. М., 1918. С. 7–8; Базаров В. Коммунизм или государственно-упорядоченный капитализм? // Мысль. 1919. № 2. С. 59).

но, правда, заметить, что иллюзии, о которых ниже пойдет речь, вообще являются закономерными для общества, начинающего глубокие, революционные перемены и находящегося в самой начальной фазе этих перемен. И представление о них чрезвычайно важно, поскольку они оказывают заметное влияние на принимаемые политические решения в течение ошутимого периода времени.

Прежде всего здесь следует отметить представление о наличии широкого единства взглядов всего общества относительно характера и направления намечаемых реформ. Создается иллюзия отсутствия сильных групп интересов, способных оказывать сопротивление намечаемым реформам. Сами же реформы представляются столь назревшими и естественными, что у реформаторов подчас складывается впечатление, что никто не только не сможет, но даже и не захочет противодействовать предлагаемому курсу. Применительно к СССР середины 80-х годов это представление обуславливалось и модифицировалось двумя обстоятельствами.

С одной стороны, господствовавшее в политических кругах догматическое представление о социальных реалиях советской системы как якобы не содержащих непримиримых в основе своей противоречий¹⁸. Вне серьезного анализа оставался вопрос о подлинных группах интересов и их лоббистских возможностях. Это, понятно, в значительной мере подрывало возможности адекватной оценки перспектив осуществления тех или иных шагов в экономической и социальной политике.

С другой стороны, инициаторы перестройки отнюдь не ожидали безоблачной судьбы для своего детища. Однако поле возможного сопротивления и борьбы ограничивалось в их сознании узкой сферой высшего партийного руководства, где сильные позиции продолжали занимать представители старого партийного истеблишмента. Относительно же широких слоев населения они видели опасность в крайнем случае «пережитков консервативного мышления», преодолее-

¹⁸ Эти тезисы звучали в материалах партийных съездов, излагались в стандартных учебниках по «политэкономии социализма» (см., например: Политическая экономия. Т. 2. М.: Политиздат, 1977. С. 80–87).

ваемых декларативно-воспитательными мероприятиями и призывами «начинать перестройку с себя».

Собственно, апеллирование к мобилизационному потенциалу социалистической системы и к опыту осуществления индустриализации 30-х годов являлось наиболее ярким отражением этого представления о наличии некоторой целостной ценностной ориентации советского общества.

Из постулата о наличии принципиального единства взглядов на необходимость и характер реформ вытекала другая важная иллюзия раннеперестроечной поры — иллюзия легкости проведения реформ, возможности быстрого решения самых различных проблем, накапливавшихся в стране в течение длительного периода. Причем это отражалось и на представлении о возможности одновременного решения задач, противоречащих друг другу по самой своей сути.

Безусловно, классическим примером такого рода решений является известная антиалкогольная кампания, начатая М.С. Горбачевым через два месяца после его прихода к власти (а именно в мае 1985 г.). С самого начала был очевиден социально тупиковый и экономически опасный характер подобного курса: вековую проблему пытались решить в считанные месяцы, причем с неизбежными крупными потерями для госбюджета при одновременном провозглашении курса на осуществление крупных структурных реформ, требовавших масштабных бюджетных затрат.

Подобные иллюзии нашли прямое воплощение и в изначальной концепции перестройки, предполагавшей одновременное осуществление инвестиционного маневра в пользу машиностроительного комплекса, резкое увеличение доли накопления в национальном доходе (беспрецедентное для предшествующего двадцатилетия) при одновременном быстром подъеме потребительского сектора, обеспечивающего заметный рост благосостояния народа. Лозунги ускорения (в изначальном, технократическом смысле этого термина) и перестройки противоречили друг другу, но их противоречивость на протяжении первых лет перестройки оставалась без внимания со стороны политиков и многих экономистов.

Собственно, вокруг этого пункта разгорелась первая открытая полемика в советском руководстве. Одним из кульминационных и драматичных моментов начавшейся полемики стал октябрьский (1987 г.) Пленум ЦК КПСС, приведший к разрыву между М.С. Горбачевым и Б.Н. Ельциным с отставкой последнего в ноябре того же года¹⁹.

Еще одним примером представлений такого рода стала попытка активизации предпринимательской мотивации (в том числе через кооперативную и индивидуальную трудовую деятельность) при одновременном усилении борьбы с нетрудовыми доходами в традиционном советском понимании, т. е. как доходами от примитивных форм предпринимательской деятельности. В регионах с консервативным руководством это обернулось ужесточением преследования мелких частных, торговавших продуктами своего труда.

На этой основе формировалась иллюзия наличия сильного (или даже всесильного) правительства, которое может позволить себе ставить и решать самые разноплановые задачи. Всесилие правительства (руководства) объяснялось его демократизмом, готовностью открыто назвать проблемы и заклеить недостатки. В известной мере представление о всесильности руководства основывается на его убежденности в своей исключительной популярности. Отчасти это является справедливым, особенно в сравнении с крайней непопулярностью предшествующих вождей. Однако уверенность в своей популярности и чрезвычайная переоценка ее практической значимости загоняют политику в ловушку, когда лидеры оказываются абсолютно неспособными к принятию решений непопулярных, но критически важных как для страны, так и для их собственного политического выживания. Неизбежным результатом такой ситуации является быстрая потеря казавшегося еще недавно неисчерпаемым кредита доверия, причем высшее руководство страны оказывается нечувствительным к подобной тенденции и в течение еще некоторого времени действует так, как будто оно оста-

¹⁹ См.: Материалы октябрьского (1987) Пленума ЦК КПСС // Известия ЦК КПСС. 1989. № 2. С. 209–288.

ется чрезвычайно популярным. Об исчерпанности кредита доверия оно узнает обычно последним.

Наконец, говоря об иллюзиях «розового периода», следует обратить внимание на теоретические основы политики перестройки. Как уже было нами отмечено, формировавшаяся концепция реформ опиралась на разработки экономической науки предшествующего периода. Правильно будет сказать даже, что руководство страны быстро и в полной мере восприняло концепцию «совершенствования хозяйственного механизма» в ее наиболее радикальном, последовательном варианте. Поначалу это внушало энтузиазм: никогда еще экономисты прорыночной ориентации не находили такого понимания в партийном руководстве, и никогда еще руководство не демонстрировало такую готовность реализовать предложения экономистов. Заявления М.С. Горбачева 1986–1988 гг. и многие принимавшиеся тогда нормативные акты вбирали в себя максимум того, что могла дать официальная экономическая теория в наиболее прогрессивном для советской системы варианте.

Однако вскоре обнаружилось, что идеи, казавшиеся еще недавно самыми передовыми, не только не позволяют решать поставленные амбициозные задачи перестройки, но, напротив, нередко ведут лишь к усугублению социально-экономических проблем²⁰. Ведь экономические идеи, воспринимавшиеся как самые передовые применительно к социалистической системе хозяйствования, на самом деле строились в логике этой системы и не предполагали ослабления этих основ. Между тем наиболее последовательная реализация этих идей на практике вела к отказу от ряда фундаментальных, системообразующих элементов советского хозяйственного строя (начиная с механиз-

²⁰ Здесь достаточно привести лишь один пример. Закон о государственном предприятии, принятый в июне 1987 г. и предоставивший исключительно широкие права руководителям и коллективам госпредприятий, на практике привел к быстрой потере управляемости в народном хозяйстве, к разбалансированию основных макроэкономических пропорций. Самостоятельность госпредприятий в отсутствие конкурентной среды и жестких бюджетных ограничений не привела к повышению эффективности их деятельности, не говоря уже об эффективности макроэкономической. Недаром Е.Т. Гайдар, используя известную историческую аналогию, называет этот документ «законом о вольностях директоров».

мов централизованного контроля за экономикой и партийно-политического контроля за поведением хозяйственных агентов), что неизбежно приводило к коренному изменению логики функционирования народного хозяйства. И здесь рецепты, выработанные в старой системе координат, оказывались исключительно противоречивыми.

Ограниченность доктринальных установок обусловила, а иллюзия наличия сильного и популярного правительства закрепила ряд барьеров на пути последовательного развертывания экономических реформ, которые быстро приобрели характер непререкаемых догм. То были своеобразные табу не только на практическую реализацию, но поначалу даже на обсуждение некоторых принципиальных вопросов проведения осмысленной макроэкономической и социальной политики. Перечислим наиболее важные из них.

Прежде всего имеется в виду тезис о необходимости обеспечения роста благосостояния народа по мере осуществления курса на перестройку. Политически понятный тезис оказывался серьезным препятствием для принятия жизненно необходимых мер и на деле вел как раз к противоположному результату, обуславливая быстрый рост той социальной цены, которую придется заплатить в недалеком будущем за непоследовательность действий предыдущего периода. Правительство, считавшее себя популярным, было принципиально неспособно к принятию непопулярных мер и тем самым лишь увеличивало масштабы надвигающегося кризиса. Требование проводить реформы «без снижения уровня жизни народа» к концу 80-х годов стало одним из самых тяжелых препятствий на пути не только осуществления, но даже обсуждения проблемы: как остановить вползание СССР в кризис? Причем влияние этого постулата было столь сильно, что он оказывался непреодолимым даже для экономистов, не связанных с «самым популярным правительством» и находившихся к нему фактически уже в оппозиции²¹.

²¹ В данном случае мы забегаем вперед, имея в виду позицию Г.А. Явлинского, отразившуюся в его полемике вокруг программы «Пятьсот дней», и особенно в его мотивации причин своей отставки осенью 1990 г. В августе—сентябре 1990 г. он неоднократно утверждал, что реализация этой программы возможна «без снижения

Большинство конкретных политических табу было связано именно с проблемами сохранения уровня жизни, как они понимались тогда большинством политиков и экономистов. Руководство СССР весьма болезненно воспринимало любые предложения о проведении реформы цен в целях сбалансирования спроса и предложения на потребительском рынке. И уж совсем недопустимым казался ему отказ от государственного ценообразования — даже свобода цен в кооперативном и индивидуальном секторах воспринималась многими как аномалия, нуждавшаяся в корректировке²². Аналогичное отношение встречали замечания некоторых экономистов о неизбежности появления безработицы по мере осуществления реальных структурных преобразований.

Необходимость приватизации также оставалась одной из точек неприятия высшим советским руководством на протяжении практически всей второй половины 80-х годов. Довольно долго здесь продолжало господствовать убеждение, что повышение экономической эффективности возможно при либерализации режима функционирования госпредприятий без изменения отношений собственности. Очень неохотно была признана необходимость трансформации в этой сфере, причем здесь пришлось пройти через промежуточную ступень — признание возможности «разгосударствления».

И, естественно, до последнего держались инициаторы перестройки и большинство их экономических консультантов за незыблемость «социалистического выбора» советского народа. Данный тезис сохранялся даже тогда, когда конкретный набор политических решений в области экономических реформ уже явно вышел за рамки собственно социалистической системы хозяйствования.

уровня жизни основной массы населения», а покидая российское правительство, объяснял это невозможностью решения такой задачи из-за необдуманных действий своих коллег — союзных и российских министров.

²² В качестве примера здесь обычно приводили ГДР, где мелкие частные производители работали по ценам, устанавливаемым государством.

1.4. Вопрос о последовательности реформ

Первые годы перестройки с достаточной очевидностью выявили наличие трех компонентов, необходимых для комплексного реформирования советского общества, т. е. речь шла об осуществлении изменений структурного и институционального характера, а также о проведении более или менее последовательных политических реформ. Однако вопрос о взаимосвязи и последовательности этих реформ в течение довольно продолжительного периода времени оставался открытым. Более того, он не только так и не стал предметом какого-то специального теоретического анализа и прогноза на начальной фазе перестройки, но и впоследствии отвечать на него (на вопрос об очередности реформ) приходилось непосредственно в ходе практической политической деятельности, в порядке оперативного реагирования на обострение тех или иных конкретных социальных, экономических или политических проблем.

Когда начиналась перестройка, советское руководство уже имело перед глазами семилетний опыт эволюционной трансформации китайской экономики. Этот опыт воспринимался в СССР тогда довольно критически и практически не мог рассматриваться как возможная модель для СССР. Тому были как субъективные причины, так и объективные. К последним следует отнести принципиально различный уровень экономического развития Советского Союза и Китая, включая исчерпанные для СССР возможности экстенсивного роста и накопления за счет аграрного сектора — этих двух важнейших экономических характеристик китайской реформы.

Как мы отметили выше, сперва предполагалось начать реформы со структурной трансформации, подкрепляя их осторожными новациями в хозяйственном механизме (т. е. в институциональной сфере). Причем фактически оказалось, что структурные сдвиги должны осуществляться за счет некоторого снижения потребления, а это в условиях дефицитной экономики должно было вызвать определенный стимулирующий эффект.

Однако практические меры по «совершенствованию хозяйственного механизма», последовавшие вскоре за призывами к структурной перестройке и достигшие своего пика в 1987–1988 гг., обусловили иное развитие событий. Перераспределение хозяйственных прав в пользу менеджмента и трудовых коллективов государственных предприятий практически перечеркнуло возможности осуществления структурного маневра в пользу машиностроительного комплекса и стимулировало рост требований потребительского характера в ущерб инвестиционным.

В принципе, такая последовательность событий была довольно типична для реформируемой социалистической экономики. Обычно период централизованной инвестиционной экспансии сопровождается некоторой хозяйственно-политической либерализацией и, как правило, некоторым инфляционным всплеском. За этим вскоре следует ужесточение курса (вызываемое, правда, скорее причинами политического порядка) с соответствующим восстановлением макроэкономических пропорций, традиционно свойственных социалистической хозяйственной системе. Так развивались события в СССР в 50–70-е годы, впрочем, как и в большинстве других восточноевропейских (социалистических) стран²³.

Однако в Советском Союзе второй половины 80-х годов события пошли по иному пути. Это был результат во многом сознательного выбора реформаторского руководства, и прежде всего М.С. Горбачева. Столкнувшись с сопротивлением реформам, ясно осознавая наличие неблагоприятного для осуществления своего курса баланса сил в высшем партийном руководстве и памятуя о печальной политической судьбе Н.С. Хрущева, Генеральный секретарь ЦК КПСС и его ближайшие сподвижники приняли решение нейтрализовать влияние консервативного большинства партийно-государственной элиты через инициирование процессов демократизации, и прежде всего *гласности и открытости*.

²³ Подробнее см.: Гайдар Е.Т. Экономические реформы и иерархические структуры. М.: Наука, 1990. С. 112–119.

Словом, к 1988 г. именно политическая реформа стала доминантой в комплексе задач трансформации советской системы. Характер структурных изменений явно отошел на второй план. Совершенствование хозяйственного механизма фактически стало рассматриваться как неотъемлемый элемент общего процесса демократизации. Тем более что изменения в экономическом механизме на первом этапе перестройки рассматривались в основном как демократизация системы хозяйствования, как перенесение центра тяжести в принятии конкретных хозяйственных решений на уровень предприятий, с одной стороны, и как демократизация внутрипроизводственного управления (включая выборность менеджмента), с другой стороны.

Однако ослабление политического контроля в советском обществе оказалось тождественным ослаблению и в дальнейшем потере управляемости в народном хозяйстве. «*Дела — хозяйственные, методы — политические*», — писал еще в 1984 г. К.У. Черненко²⁴, и эта формула, как подтвердил и ход перестройки, четко и адекватно отражала существо советской хозяйственной системы. Когда была резко ослаблена политическая ось, на которую опирался народнохозяйственный организм, т. е. ослаблена централизованная партийная система назначений и контроля, а на ее место не пришли рыночные стабилизаторы и ограничители, экономические процессы стали быстро приобретать неуправляемый характер. По мере продвижения вперед демократизации происходило ускоренное формирование политических субъектов различной ориентации, вступающих в острую борьбу между собой. Постепенно политическая борьба становилась доминирующим феноменом общественных отношений, имеющим для ее субъектов большую ценность, чем политическая стабильность. Но это уже будет важнейшей характеристикой следующего этапа трансформации советской системы.

²⁴ Черненко К.У. На уровень требований развитого социализма // Коммунист. 1984. № 18. С.15.

Глава 2

ПОТЕРЯ УПРАВЛЯЕМОСТИ, ИЛИ ВПОЛЗАНИЕ В КРИЗИС (1989–1991)

К началу 1989 г. появились явные признаки того, что процесс реформирования советского общества вступал в новую фазу. Общие контуры этого процесса, его существенные тенденции приобрели более отчетливый характер. И главное — он стал явно набирать инерционный потенциал. Сказанное не означает, впрочем, что трансформация советской системы к тому времени стала необратимой. Но она зашла достаточно далеко, и попытки возвращения к исходному экономико-политическому состоянию уже не могли быть осуществлены относительно безболезненными переменами в высшем руководстве (как это было, например, при смещении Н.С. Хрущева в 1964 г.).

2.1. Политическая реформа как основа трансформации страны. Первый съезд народных депутатов СССР

Ключевым моментом при оценке ситуации рубежа 1988–1989 гг. стало выделение политической реформы в качестве опорного пункта трансформационного процесса.

Как выяснилось позднее, это была точка очень ответственного выбора, определявшего развитие страны на годы и десятилетия вперед. Альтернативный вариант реформирования социалистической системы демонстрировал Китай, начавший с экономических преобразований и настойчиво сохранявший традиционно-социалистический статус-кво в сферах политической и идеологической. Советский Союз пошел по иному пути. Тем самым история как бы поставила сравнительный эксперимент. Существование этих двух альтернатив вскоре обернулось их своеобразной политической конкуренцией. В дальнейшем опыт Китая стал одним из аргументов борьбы вокруг российской экономической реформы. Мы не будем здесь давать сравнительный анализ китайского и советского (российского) пути от социализма. (Тем более что в Китае он официально до сих пор рассматривается как способ «совершенствования социализма», как построение «социализма с китайской спецификой».) Отметим лишь, что эти вопросы не только требуют специального рассмотрения, но и в принципе серьезный анализ здесь возможен лишь тогда, когда экономические реформы в Китае будут дополнены реформами политическими.

В начале нашей работы уже говорилось о том, почему, начав с экономических лозунгов, советское руководство и лично М.С. Горбачев поставили во главу угла политическую реформу. Здесь уместно добавить, что и сами реформаторы уже не могли отступать от этой логики. К этому их толкало и развитие ситуации в высшем эшелоне власти, когда они должны были опереться на поддержку общественного мнения в своей борьбе с лидерами консервативного толка. Но дело было не только в этом: к началу 1989 г. все более широкие слои населения оказывались втянутыми в политическую жизнь. В городах проходили многочисленные митинги и манифестации под демократическими лозунгами, собиравшие в Москве десятки, а затем и сотни тысяч участников.

Поэтому, говоря о том периоде как о точке выбора пути, мы имеем в виду не возможность сознательного выбора для конкретного политика (и прежде всего для М.С. Горбачева), а принципиальную возможность изменить развитие событий

в случае, например, смены политического руководства. При чем подчеркиваем: речь идет о возможности смены модели реформирования системы, а не о перевороте, имеющем целью обратить развитие событий вспять.

Модель посткоммунистической трансформации, как она стала реализовываться в СССР, с самого начала имела одну интересную и весьма важную особенность. Если в экономической сфере подступы к реформам довольно долго сопровождались попытками формирования «особого пути» (соединения частнопредпринимательских стимулов с сохранением абсолютного господства государственной собственности), то в сфере политической практически сразу в качестве базовой модели выступили «общечеловеческие ценности» — современная демократическая система, характерная для развитых стран Запада. Экзотические особенности новых институтов государственной власти (типа выборов народных депутатов СССР от общественных организаций) изначально рассматривались как явления переходные, временные. Вопросом времени было и сохранение однопартийной системы — сама КПСС трещала по швам, быстро росли альтернативные политические объединения клубного типа.

Состоявшиеся в марте 1989 г. выборы нового депутатского корпуса и Первый (май–июнь) съезд народных депутатов СССР фактически закрепили и оформили доминирование политической реформы и политических проблем над экономическими. Ход съезда и его итоги отразили практически весь комплекс экономико-политических проблем, накопившихся в позднесоциалистическом обществе, затронутом попытками его реформирования.

Прежде всего в формировании и функционировании институтов власти произошел явный сдвиг в сторону усиления популистской составляющей при разработке и осуществлении экономической политики. Высшее руководство не могло более принимать решения, явно идущие вразрез с настроениями общественного мнения, что, естественно, вскоре должно было сказаться на характере и эффективности руководства экономикой. В стабильном демократическом обществе контроль за властью со стороны общественного мнения

реализуется в основном в процессе выборов, а на текущей деятельности правительства сказывается скорее опосредственно, находя отражение в так называемом «политическо-деловом цикле». В советском же обществе образца 1989 г., с неурегулированностью отношений между ветвями власти, с высокой политической активностью населения, внимательно следящего за перипетиями в коридорах власти, правительство оказалось заложником популярности собственных текущих, каждодневных решений, не говоря уже о декларациях и решениях стратегического характера.

Более того, стал *изменяться и характер популизма*. Решения 1986–1988 гг. о демократизации управления экономикой являлись популистскими по своей сути и разрушительными по своим последствиям, но принимавшие их политики были уверены в экономической эффективности подобных мер, в их жизненной необходимости и оправданности. Теперь же ситуация стала иной. Решения Первого съезда народных депутатов, настроения в обществе, обманутом в своих ожиданиях быстрого подъема благосостояния, обусловили курс на экспансию социальных программ. И это в условиях, когда правительство еще в 1988 г. открыто признало наличие бюджетного дефицита, а советское руководство поняло наконец опасность подобной ситуации¹.

Во всяком случае, весной 1989 г. Политбюро ЦК КПСС обсуждало вопросы бюджетного дефицита и склонялось к принятию рестриктивных финансовых мер². Однако после

¹ Точнее, ситуация складывалась следующим образом. Осознав после первых трех лет перестройки опасность дестабилизации государственного бюджета, советское руководство решило принять меры к ограничению дефицита, выбрав для этого стандартный путь сокращения расходов на социально-культурные мероприятия (это не затрагивало интересов влиятельных групп давления). В результате в госбюджете 1989 г. доля этих расходов упала на 2 проц. пункта, причем сокращение произошло не только в относительных цифрах, но и в абсолютных. В 1990 г. ситуация естественно изменилась: социальные расходы возросли, причем в размере, как бы компенсирующем задолженность 1989 г. (см. табл. 2.1 и 2.2). И столь же естественно, что этот рост не был компенсирован никакими иными бюджетными сокращениями.

² Соответствующая записка была подготовлена О.Р. Лацисом и Е.Т. Гайдаром осенью 1988 г. и в декабре уже обсуждалась на заседании Политбюро ЦК КПСС.

Первого съезда народных депутатов о подобном курсе пришлось забыть. И высшие руководители сделали это с большим облегчением, поскольку не хотели брать на себя ответственность за непопулярные решения.

Здесь мы подошли к другому вопросу, отчетливо обозначившемуся на съезде народных депутатов и ставшему одной из доминант дальнейшей экономической политики. Именно тогда был в явном виде сформулирован *вопрос о социальной цене реформ*. Из экономической публицистики он был переведен в плоскость официальную. Более того, четко прозвучал тезис о неизбежности болезненного характера экономической реформы (ранее дело в лучшем случае сводилось к заклинаниям о необходимости провести реформы так, чтобы от них все только выиграли).

С этой точки зрения одним из ключевых на съезде было выступление Н.П. Шмелева, содержавшее по сути основы экономической концепции развития страны по пути реформ. Он указывал на необходимость выработки ясной программы реформ, и прежде всего на скорейшее решение проблемы бюджетного дефицита, либерализацию экономики и формирование на этой основе конкурентной среды для отечественных товаропроизводителей, причем не скрывал, что предлагаемые меры будут непростыми. Шла речь и о неизбежности роста внешнего долга, причем с предостережениями о необходимости использования золотовалютных резервов и иностранных кредитов в целях осуществления реформ, а не ради поддержания статус-кво³. Однако подобные предложения решительно отменялись политическим руководством (и прежде всего главой Правительства Н.И. Рыжковым), в основном использовавшим аргументы морального плана, которыми прикрывалось отсутствие ответственной политики.

Вопрос о цене реформы отразил нарастание в стране экономического кризиса. Статистически спад производства еще отчетливо не проявился, и речь шла скорее о необходи-

³ См.: Стенограммы I Съезда народных депутатов СССР. Т.3. М., 1989. С.48–57. Кстати, именно Н.П.Шмелеву принадлежит одна из первых концептуальных публикаций по проблемам осуществления радикальных и последовательных экономических реформ (*Шмелев Н.П.* Авансы и долги // Новый мир. 1987. № 6. С. 142–159).

мости реформ, нежели о стабилизации ситуации. О кризисе пока не говорили, но его приближение было очевидно всем — по росту товарного дефицита, по ухудшению финансового положения страны. Неудивительно, что в это время, и прежде всего на съезде, прозвучали первые предложения об осуществлении мероприятий антикризисного характера.

Сформированное в середине 1989 г. новое Правительство СССР в основных своих чертах являло собой классический вариант позднесоциалистического представления о реформизме. Это была своеобразная коалиция представителей ведущих хозяйственных лобби (военно-промышленного, энергетического, сельскохозяйственного) и экономистов, зарекомендовавших себя прогрессивно мыслящими бюрократами (В.С. Павлов, С.А. Ситарян, В.И. Щербаков) или реформаторами-интеллектуалами (Л.И. Абалкин). Экономическая часть правительства позволяла вполне определенно охарактеризовать его экономическую политику. Идеологически она не могла выйти за пределы конструкции «совершенствования хозяйственного механизма» в «планово-рыночной» его интерпретации. Практически же это должен был быть курс осторожных экономических мероприятий, оправдываемых соображениями постепенности и преемственности. В спокойной политической атмосфере этот курс был бы вполне естествен и, возможно, даже оптимален. Однако в ситуации нарастания системного кризиса (т. е. одновременно политического, экономического, социального, идеологического) он обрекал правительство на политику пассивного следования за событиями, «реагирования на проблемы», тогда как настало время решительных шагов на опережение, на предвосхищение кризисов.

2.2. Нарастание конфликтов и начало общего кризиса

Пожалуй, наиболее важной особенностью, позволяющей в концентрированном виде охарактеризовать экономико-политические процессы последних двух лет Союза ССР, яв-

ляется нарастание конфликтов. Они захватывали все более широкие слои населения, проникали во все сферы общественной жизни. Именно формирование общей конфликтной среды явилось доминантой процесса выработки и осуществления экономической политики, основным фактором, определяющим экономическое положение страны.

Существенным источником конфликтов оказалась сама деятельность Совета Министров СССР летом 1989 г., которая в совокупности с логикой системного кризиса, уже набравшего к тому времени определенный инерционный потенциал, определяла общие рамки и характер экономико-политических конфликтов рассматриваемого периода.

Отсутствие реального опыта функционирования демократических институтов, четкого представления о пределах полномочий органов управления, увлеченность абстрактной демократической фразеологией нередко приводили к весьма экзотическим решениям, имевшим тяжелые экономические последствия. В предыдущем разделе мы специально рассматривали ряд решений такого рода, объясняя их верой популярного нового руководства страны в свое всемогущество. Теперь на место былой уверенности во всемогуществе пришла неуверенность, неготовность брать на себя ответственность за осуществление непопулярных мер, необходимость которых стала на рубеже 1989–1990 гг. достаточно очевидной. Причем свою неготовность принимать подобные решения руководство СССР попыталось прикрыть демонстрацией приверженности демократическим процедурам.

Одним из наиболее ярких и катастрофических по своим последствиям стало решение Совета Министров СССР «поговорить с народом» относительно проведения реформы цен. Отсутствие эффективной политики доходов во второй половине 80-х годов при сохранении государственного ценнообразования и неизменности цен на большинство товаров привело к резкому дисбалансу на потребительском рынке. Необходим был или пересмотр цен в сторону их повышения

(реформа цен), или отказ от их установления государством (реформа ценообразования).

Естественно, к последнему правительство не было готово ни идеологически, ни политически. А о пересмотре цен как о готовящейся мере Н.И. Рыжков объявил во всеуслышание. Реакция была незамедлительной и в хозяйственной, и в политической сферах. Произошел резкий скачок спроса, и товарный дефицит в считанные дни из явления распространенного стал, по существу, тотальным. Одновременно на Совет Министров СССР обрушился такой шквал критики, что пересмотр цен был отложен практически на два года (хотя экономические последствия заявления премьера требовали, казалось бы, действий, диаметрально противоположных)⁴.

Другим типичным примером неустойчивости правительственного курса явилась попытка ввести 5%-ный налог на продажи, введенный на рубеже 1990–1991 гг. Вскоре после принятия соответствующего решения под давлением лоббистов разного рода произошло резкое сужение круга облагаемой им продукции, и соответственно он (налог) мало способствовал решению бюджетных проблем.

Подобный перечень можно было бы продолжить. Общим же выводом из всего сказанного является то, что союзное правительство к началу 90-х годов оказалось неспособным проводить эффективную и последовательную экономическую политику. Решения, которых требовала экономическая ситуация, или вообще не принимались, или в ходе практической реализации быстро сводились на нет.

Причин такого положения правительства было немало. Помимо явных ошибок его руководства, сказывалось и довольно неопределенное положение Совета Министров в системе организации и функционирования институтов власти: уйдя в значительной мере из-под опеки партийных органов, министры оказались в исключительной зависимости от тяго-

⁴ Вот как уже в наши дни оценивает сложившуюся в 1990 г. ситуацию Ю.К. Семенов, занимавший тогда пост министра энергетики и электрификации СССР: «У правительства Рыжкова не хватило воли и характера, чтобы занять жесткую позицию и не отступить перед Верховным Советом, Президентом, которые начали колебаться, испугавшись...» (*Ненашев М.* Последнее Правительство СССР. С. 184).

тевших к популизму парламентариев. А ясного разграничения полномочий законодательной и исполнительной властей проведено не было. Нельзя упускать из виду и саму объективную логику развития событий: по мере крушения КПСС, по мере демонстрации высшим партийным руководством своей неспособности приспособливаться к происходившим в стране изменениям росло естественное ослабление всей исполнительной вертикали, что неуклонно снижало возможности союзного правительства воздействовать на ход политических событий⁵.

Неудивительно, что на этом фоне возникает цепь самых разнообразных конфликтов, которые назревали на всем пространстве СССР на протяжении 1989–1991 гг. Происходила поляризация общественных сил, все более ясным становилось, что различные социальные группировки (никак несводимые к традиционному для советской официальной социологии делению на рабочий класс, колхозное крестьянство и трудовую интеллигенцию) имеют далеко не одинаковые представления о перспективах политического и экономического переустройства советской системы. Причем конфликты все более политизировались, и даже те проблемы, которые поначалу выступали как неполитические (национальные, религиозные), в этот период перестройки обнаружили свой политический характер.

Важнейшими направлениями повышения «общего уровня конфликтности» выступали рост забастовочного движения и ослабление территориально-политического единства Союза ССР.

Начало массового забастовочного движения относится к лету 1989 г. и по времени практически совпадает с завершением работы Первого съезда народных депутатов СССР. Начатые шахтерами в основном с набором экономических требований (которые, правда, вскоре дополнились требованиями политическими), забастовки быстро распространи-

⁵ «Без партии многонациональное Советское государство существовать не могло, ибо оно лишалось основного скрепляющего механизма», — замечает Н.И.Рыжков уже в наши дни (*Ненашев М.* Последнее Правительство СССР. С. 31).

лись на самые разные отрасли и сферы производства. Требования были самые различные — от повышения заработной платы и изменения условий труда на отдельном предприятии до изменения закупочных цен на продукцию всего аграрного сектора (этого требовали колхозно-совхозные руководители, угрожая начать забастовку в сельском хозяйстве).

И хотя забастовки по своим масштабам или скоординированности действий их участников (особенно на межотраслевом уровне) не представляли особой угрозы для политической власти (исключением является, пожалуй, только забастовка шахтеров весной 1991 г.), они резко дестабилизировали общую ситуацию в стране.

Одновременно происходило ослабление территориального единства и целостности страны. Межнациональные конфликты, возникшие уже в первые годы перестройки, были дополнены ростом сепаратистских настроений как в союзных республиках, так и в отдельных автономных образованиях. Тому было несколько причин, каждой из которых было бы достаточно, чтобы взорвать федерацию, как только в ней исчезнет механизм, принудительно стягивающий ее субъектов в единое, а по сути дела — унитарное, государство.

Прежде всего сам факт ослабления союзного центра, его неспособность добиваться преодоления экономических сложностей трансформационного процесса подталкивали союзные республики искать выход из кризиса самостоятельно. Ослабление союзного центра и усиление республик, строго говоря, были процессами, друг друга обуславливающими. Проблема, разумеется, не сводилась лишь к стремлению субъектов федерации стать полноправными государственными образованиями и тем более к личным политическим амбициям их руководителей. Непоследовательность и противоречивость курса М.С. Горбачева — Н.И. Рыжкова стали к этому времени одним из важнейших источников экономико-политической нестабильности.

Вообще же, гораздо более существенным моментом было принципиально разное понимание союзными республиками (и их руководителями) перспектив экономических и политических реформ, будущего общественного устройства,

которое должно прийти на смену советскому тоталитаризму. Этот конфликт отчетливо проявился уже на Первом съезде народных депутатов СССР и с тех пор продолжал лишь углубляться. Балтийские республики стремились к формированию у себя современных рыночных демократий западного типа (еще даже до официальной постановки ими вопроса о выходе из СССР), к этому же склонялись Россия, Украина и Армения. Среднеазиатские лидеры предпочитали сохранение некоммунистической системы с более сильным национальным компонентом. Некоторые республики не имели еще достаточно выраженной позиции. Понятно, что подобная ситуация никак не способствовала ни укреплению союзного государства, ни проведению сколько-нибудь целостной политики реформ.

Этот конфликт резко усугубился после того, как в 1990 г. прошли выборы в республиканские верховные советы. Проведенные на альтернативной основе, они дали субъектам Союза более или менее легитимные институты власти — как законодательной, так и исполнительной. Верховные советы приступили к законотворческой деятельности, которая дала мощный импульс процессу разъединения хозяйственного законодательства участников федерации. Одновременно союзные республики предприняли шаги по формированию собственной бюджетной системы и установлению жесткого контроля за отчислениями в союзный бюджет. Принципиальным моментом явилось здесь вступление на путь сепаратизма России, принявшей в июне 1990 г. Декларацию о суверенитете.

Процесс суверенизации союзных республик стал внешней формой проявления глубинного конфликта перераспределения власти в условиях сосуществования различных ее (власти) субъектов. Конституция СССР не давала четкого определения полномочий политических институтов, поскольку реально власть концентрировалась в вертикали партийных органов. С ликвидацией этой вертикали и ослаблением союзного центра возникла ситуация институциональной неопределенности. Полномочия объективно перераспределялись в пользу союзных республик. И этот процесс протекал, естест-

венно, в форме острой борьбы — как институциональной (между органами власти разных уровней), так и личностной.

В результате борьбы за власть быстро произошло изменение «весовых соотношений» политических и экономических проблем. Политические факторы и аргументы заняли абсолютно доминирующее положение, а соображения экономической целесообразности отошли на задний план. Экономические процессы стали заложниками политических решений, а экономическая политика формировалась как результат политического противостояния.

Наиболее наглядно все это проявилось в противоборстве между органами власти России и СССР. Так, в условиях быстрого роста дефицита государственного бюджета Правительство СССР осенью 1990 г. предоставляет госпредприятиям определенную свободу ценообразования (в пределах 50–100% прейскурантной цены), что оборачивается немедленным снижением налоговых поступлений, поскольку одной из основных статей дохода госбюджета был тогда налог с оборота как фиксированная сумма в цене на конкретный вид продукции. Увеличение цены предприятием вело к соответствующему снижению заключенного в ценах налога с оборота.

Одновременно начинается налоговая дуэль: руководители России и СССР, стремясь заручиться политической поддержкой трудовых коллективов, последовательно принимают решения о снижении ставки налога на прибыль — разумеется, в одном случае для тех предприятий, кто готов перейти под юрисдикцию России, а в другом — для тех, кто остался в союзном ведении.

Аналогичные примеры были характерны и для сельского хозяйства. Осенью 1990 г. Совет Министров СССР принимает решение о повышении закупочных цен, что в ситуации растущего дефицита промышленных товаров лишь дестимулировало сельхозпроизводителей продавать свою продукцию. Правительство же России, желая опередить политического конкурента, вводит соответствующие цены раньше, чем это предполагали сделать в СССР. Естественно, это внесло заметный «вклад» в ухудшение продовольственной ситуации.

На протяжении 1990 — начала 1991 гг. происходило также и своеобразное «перетягивание каната» по вопросу о том, кто возьмет на себя ответственность за непопулярное решение о пересмотре розничных цен. Союзное правительство после неудачной попытки Н.И. Рыжкова решить проблему «демократическим путем» стремилось к принятию совместного решения с субъектами федерации, на что последние идти отказывались. (Особо складывалась ситуация в Балтии.)

В ряде республик начинается разработка собственных экономических программ, альтернативных концепциям и заявлениям союзного правительства. Одобренная российским Верховным Советом программа «500 дней» явилась лишь одним, хотя и наиболее ярким, эпизодом «войны программ», которая велась между союзным центром и руководством ряда республик на протяжении 1990–1991 гг. В одних случаях «война программ» являлась прежде всего формой политического противоборства (как это было с той же программой «500 дней»), и дело не доходило до принятия реальных мер в области экономики. Но в других случаях институты власти союзных республик приступали к осуществлению экономических решений, порывающих с практикой союзного правительства и правительств других субъектов федерации. Это наглядно свидетельствовало, что республики Союза не только ориентировались на различные целевые установки своего развития, но и по-разному видели пути преодоления кризисных явлений в экономике.

Особенно наглядно это демонстрировали в 1990–1991 гг. Прибалтийские республики. После формирования в 1990 г. новых органов власти они взяли курс на осуществление реформ либерального типа. Были предприняты шаги в направлении к свободному ценообразованию, начаты процессы приватизации. Причем именно этим правительствам был наименее свойствен уклон в сторону популизма. (Например, летом 1991 г. минимальный уровень зарплаты был установлен в Белоруссии в 265 руб., а в Эстонии с ее гораздо более высокими ценами — 250 руб.) Политика финансовой стабилизации явно ставилась во главу угла в системе экономических приоритетов Балтии.

Неопределенные позиции занимало и руководство России. С одной стороны, оно стремилось обеспечить быструю разработку новой законодательной базы. Так, летом 1991 г. были приняты Законы РСФСР о приватизации, о собственности, об иностранных инвестициях (хотя быстрота разработки нередко отражалась на качестве принимавшихся документов). С другой стороны, сильны были здесь и настроения популизма, во многом объяснявшиеся комфортом положения российских органов власти: когда подавляющая часть хозяйства оставалась в союзной компетенции, российские политики хотя и ощущали недостаток власти, но вполне могли восполнить его возможностью набирать очки в общественном мнении за счет жесткой (и нередко справедливой) критики союзного правительства.

В настроениях же руководителей большинства республик доминировал отчетливо выраженный популизм. Особенно это было заметно там, где республиканская власть не воспринималась населением как вполне легитимная и потому ощущала неустойчивость своего положения. (Типичными примерами могут быть Белоруссия и Туркмения.)

Итак, к началу 90-х годов Советский Союз оказался опутанным сетью конфликтов, сопровождавшихся быстро прогрессирующей политической неопределенностью. И одновременно (а отчасти и вследствие этой политической неопределенности) страна явно вошла в полосу кризиса. В 1990 г. обсуждавшаяся в экономических и политических кругах проблема поиска путей осуществления реформ трансформируется в дискуссию о преодолении кризиса. По сути дела, вопрос все чаще ставится так: зашла ли страна в тупик и для выхода из него надо попытаться вернуться назад или же это масштабный кризис, преодоление которого возможно лишь при движении вперед, через проведение решительных и последовательных реформ.

2.3. Попытка консервативной стабилизации

Нараставшие кризисные явления острее всего сказывались, естественно, на положении союзного руководства.

Именно оно являлось заложником кризиса, а потому попыталось предпринять решительные шаги, способные переломить тенденцию его нарастания.

На рубеже 1990–1991 гг. происходила перегруппировка сил в высших эшелонах власти Союза ССР. Совет Министров был заменен непосредственно подчиненным Президенту СССР Кабинетом во главе с В.С. Павловым. В руководстве страной происходит укрепление позиций деятелей, известных своими консервативными экономико-политическими взглядами (борьбой против нарождавшегося негосударственного сектора в экономике, жесткой позицией в отношении демократических процессов). Причем это были представители нового поколения политиков, не связанных с обновленческими иллюзиями первых лет перестройки, но зато имевших прочные контакты с бюрократической номенклатурой в регионах или в военно-промышленном комплексе.

Политические приоритеты определились довольно быстро. Фактически была сделана попытка силовыми методами (или угрозой применения силы) законсервировать или даже несколько вернуть назад политическую ситуацию. Речь не шла о восстановлении традиционного социализма, но имелось в виду «навести порядок» и на этой почве провести ряд экономических мероприятий стабилизационного характера. Отчетливой программы действий, пожалуй, не было ни у кого. Было лишь ясное желание — остановить развал. И добиться этого считали возможным в рамках политического курса, который можно определить как *консервативно-стабилизационный*⁶.

С одной стороны, союзное руководство попыталось остановить центробежные тенденции, которые явно вели к распаду СССР. Это, действительно, была сердцевина политического кризиса. И в начале 1991 г. союзные власти провели силовые акции в Прибалтике, призванные продемонстрировать готовность к жестким и решительным действиям. В

⁶ Собственно, это была попытка «китаизировать» реформы — заморозить политические реформы и осуществлять осторожные шаги по внедрению элементов рыночных отношений в советское народное хозяйство.

заявлениях М.С.Горбачева зазвучали несвойственные ему ранее угрожающие интонации.

По сути, это была попытка повторения классического цикла экономико-политического развития социалистической страны (см. об этом выше). Однако было уже поздно. Партийная вертикаль была если не окончательно разрушена, то, во всяком случае, полностью дискредитирована. Общественные движения (включая забастовочные) были на подъеме. У субъектов Федерации появились легитимные органы власти⁷.

Всеобщее неприятие курса силовых акций заставило М.С. Горбачева отступить, и с мая 1991 г. начинается переговорный процесс между руководителями девяти республик и СССР об основах формирования нового Союза (так называемый «Ново-Огаревский процесс»). Вместе с тем неучастие в этом процессе ряда субъектов федерации означало фактическое признание их возможности покинуть Союз.

С другой стороны, Кабинет министров попытался продемонстрировать жесткость курса своей экономической политики.

Курс, взятый В.С. Павловым, свидетельствовал о сильном влиянии ВПК, склонного к силовым методам решения хозяйственных и политических проблем, более других секторов заинтересованного в укреплении госсобственности в противовес альтернативной экономике и слабо зависящего в своей производственной деятельности от внешнеэкономических связей. В программном интервью премьера⁸ в качестве первоочередных задач правительства выдвигались усиление центральной власти, развитие тяжелой промышленности, ее форсированная модернизация самим государством, проведение «малой» приватизации на основе единой общегосудар-

⁷ Одновременно была предпринята попытка оказать экономическое давление на Прибалтийские республики, используя в качестве рычага зависимость последних от поставок энергоресурсов извне. Однако из этого также ничего не вышло, причиной чему была сама логика функционирования экономики в условиях кризиса и отсутствия стабильной валюты. Поскольку происходила быстрая бартеризация экономических отношений (т. е. не работали ни рубль, ни приказ), никакие указания центра не могли запретить производителям (или обладателям) различных видов продукции обмениваться ею между собой, причем в массовых масштабах.

⁸ Труд. 1991. 12 февр.

ственной собственности, сохранение в основном коллективного землепользования в сельском хозяйстве. Одновременно он обвинил ряд частных банков Швейцарии, Австрии и Канады в стремлении дестабилизировать политическую ситуацию в СССР, еще более снизить курс рубля и затем скупить по низким ценам значительную часть отечественных средств производства. В официальных заявлениях вновь появились рассуждения о необходимости защиты страны от происков международного капитала. Президент своим указом санкционировал прямое вмешательство органов МВД и КГБ в хозяйственную деятельность предприятий (включая совместные) на территории СССР. Все это резко ограничило интерес зарубежных партнеров не только к инвестиционной, но и к торговой деятельности с Советским Союзом.

Суть нового курса в экономической политике состояла в поддержке и укреплении традиционных государственных хозяйственных структур, сосредоточении в руках государства финансовых и материальных ресурсов, чтобы, используя традиционные для советской системы инструменты, обеспечить преодоление кризиса и технологический прорыв в некоторых ведущих отраслях народного хозяйства. Альтернативные экономические структуры здесь остаются на второстепенных ролях, и их активное включение в хозяйственный процесс в лучшем случае переносится в будущее.

Весьма важным было наконец-то состоявшееся решение о пересмотре розничных цен. Прежде всего оно имело политическое и психологическое значение: это было первое за несколько десятилетий решение об изменении практически всех цен, что нанесло непоправимый удар по традиционному советскому менталитету, ориентированному на стабильность цен.

Наконец, в деятельности Кабинета министров явно проявилась тенденция, которая в будущем станет одной из определяющих, — концентрация власти в руках исполнительных институтов за счет представительных с дальнейшей персонализацией этой власти. В июне 1991 г. В.С. Павлов потребовал у Верховного Совета фактически чрезвычайных полномочий для проведения стабилизационной политики.

Однако все попытки союзного руководства перевести развитие на рельсы консервативной стабилизации не приводили к сколько-нибудь ощутимому результату. Центробежные процессы приобрели инерционный характер, а консервативные меры ассоциировались в общественном мнении с возвращением к доперестроечным временам, что было тогда крайне непопулярно.

Законодатели воспротивились передаче Кабинету особых полномочий. Более того, явственно обнаружилась своеобразная дихотомия союзных институтов власти: в то время как правительство стремилось притормозить процессы системных преобразований, Верховный Совет СССР работал над целым рядом законодательных актов, призванных создать правовую базу формирования и функционирования рыночных структур (законопроекты о приватизации, о предпринимательстве, новые Основы гражданского законодательства и т.д.). И он не был готов ни к отказу от части своих полномочий, ни к пересмотру своей законотворческой программы.

Не дала желаемого эффекта и попытка стабилизации ситуации на потребительском рынке путем пересмотра цен. Острота проблемы «денежного навеса» была лишь ненадолго ослаблена. Обратной стороной повышения цен стало ускорение накачивания экономики деньгами. Пошла волна компенсаций роста цен — как на союзном уровне, так и на республиканском.

Более того, повышение цен стало точкой легализации уже начавшихся к тому времени процессов проедания производственных фондов предприятиями. Кабинет министров разрешил использовать часть средств фондов развития на компенсацию роста цен, а ряд предприятий Минска при помощи забастовок добился права использовать для этих целей часть амортизационных отчислений. Это был верный признак перехода экономического кризиса в стадию распада хозяйственной системы.

Хотя само решение о повышении цен было единообразным и централизованным (этого хотели сами республики, желая снять с себя ответственность за непопулярные решения), оно существенно расширило компетенцию регионов в

осуществлении ценовой политики, особенно в области потребительских товаров.

Неудача попыток осуществления консервативной стабилизации в рамках существующего правового пространства толкнула часть руководства Союза ССР на принятие чрезвычайных мер, вылившихся в попытку государственного переворота 19–21 августа 1991 г. Характерной особенностью путча была не только нерешительность его лидеров, но также и практически полное отсутствие социалистической терминологии в их заявлениях и документах. Акцент делался на достижение стабилизационных целей, хотя сама экономическая программа, как она была официально заявлена 19 августа, была предельно популистской и практически нереализуемой.

Провал августовского путча привел к фактической ликвидации союзных органов власти и, следовательно, СССР как целостного государства.

Занявший место правительства Межгосударственный экономический комитет (МЭК) не имел властных полномочий. Единственное, чем он мог заниматься, так это дележом наследства Союза между его субъектами. В рамках МЭК была предпринята попытка выработки и подписания Экономического соглашения между республиками. Но обилие взаимных претензий республик друг к другу, с одной стороны, и разнонаправленность их экономико-политических целей, с другой стороны, делали подобный договор нереализуемым. Кроме того, проект соглашения, выработанный под руководством заместителя председателя МЭК Г.А. Явлинского, отличался предельной абстрактностью (да иным он быть и не мог) и предполагал заключение вслед за ним нескольких десятков соглашений по конкретным вопросам. А это было уже в принципе нереально, так как следовало согласовать позиции десяти весьма различных участников переговоров в кратчайшие сроки.

Однако для этого не оставалось ни политических возможностей, ни времени. Страна приближалась к катастрофе. Потребительский рынок был полностью разрушен. Города испытывали трудности с продовольствием. Нарастали проблемы энергоснабжения, что грозило быстрым обвалом про-

изводства и нехваткой тепла для населения в условиях приближающейся зимы.

Ниже мы приведем один пример. Это выдержки из справки о состоянии торговли в ряде крупнейших индустриальных регионов страны (точнее, в Архангельской, Челябинской, Кемеровской, Пермской, Екатеринбургской, Тульской областях и в Хабаровском крае) на 29 ноября 1991 г. Обратим внимание, что подобные справки Правительство России регулярно получало до весны 1992 г., а когда острота проблемы спала, чувство опасности, к счастью, быстро исчезло из памяти людей.

«На всех этих территориях складывается крайне тяжелое положение в торговле. Продажа мясопродуктов, масла животного, масла растительного, крупы, макаронных изделий, сахара, соли, спичек, табачных изделий, алкогольных напитков, мыла хозяйственного, туалетного и других производится в основном по талонам и по мере поступления этих товаров в торговую сеть.

Отпуск хлеба и хлебобулочных изделий ограничен, реализация молокопродуктов происходит по мере их поступления, при наличии больших очередей и ограниченном времени торговли.

Архангельская область. Мясопродукты реализуются из расчета 0,5 кг на человека в месяц, которые не обеспечены ресурсами. Срывают отгрузку мяса Белоруссия, Ростовская, Ульяновская области...

Молоко имеется в продаже в течение не более часа. Масло животное продается по талонам из расчета 200 г на человека в месяц. Талоны не обеспечены ресурсами из-за недогрузки Вологодской и Смоленской областями. Мукой в рознице не торгуют, она поступает только для хлебопечения. До конца года недостаток фондов на муку 5,0 тыс. т. Хлебом торгуют с перебоями. Сахар отпускают по 1 кг в месяц на человека, талоны на него из-за недогрузки заводов Украины с июня не отовариваются...

Нижегородская область. Мясопродуктами торгуют по талонам, на декабрь не хватает ресурсов, молоком торгуют в течение одного часа. Масло животное реализуется по талонам — 200 г на человека в месяц. Не хватает ресурсов.

Растительное масло в продаже отсутствует, так как оно не отгружается поставщиками Краснодарского края, Украины, а также не поставляется по импорту. С перебоями торгуют хлебом, не хватает зерна на хлебопечение до конца года в количестве 20,0 тыс. т.

Пермская область. На декабрь выдано талонов на масло животное по 200 г на человека, но ресурсов под них нет. Отказывают в отгрузке Смоленская, Пензенская, Оренбургская, Тверская, Липецкая области, Республика Татарстан. Растительного масла в продаже нет, так как поставщики Волгоградской, Костромской, Саратовской областей и Краснодарского края не отгружают его. Сахар отсутствует в продаже. Срывают его отгрузку заводы Курской и Воронежской областей. Хлебом торгуют с перебоями при наличии больших очередей. Не хватает муки на хлебопечение в объеме 15,0 тыс. т».

В других индустриальных районах положение было не лучше.

Экстремальная ситуация требовала экстренных мер, мобилизации всех ресурсов. Однако золотовалютные резервы были уже истрачены. К концу 1991 г. золотой запас бывшего Советского Союза упал до беспрецедентно низкой отметки — всего 289,6 т. Он был уже несопоставим по масштабам даже с самыми срочными финансовыми обязательствами и потребностями страны⁹.

Складывающаяся ситуация требовала принятия экстренных мер. Ответственность за них взяла на себя Российская Федерация и лично ее Президент в ноябре 1991 г. Страна (или, точнее, государства, объединенные в рамках СССР) вступала в новую фазу своего экономического и политического развития.

⁹ Соответствующие материалы содержатся в книге Е.Т. Гайдара «После социализма», которая готовится к печати.

Таблица 2.1

**Расходы государственного бюджета СССР
на социально-культурные мероприятия в 1988–1990 гг.**

| Показатель | 1988 г. | | 1989 г. | | 1990 г. | |
|---|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | млрд руб. | % | млрд руб. | % | млрд руб. | % |
| Всего расходов | 459,5 | 100 | 482,6 | 100 | 513,2 | 100 |
| В том числе на социально-культурные мероприятия | 151,3 | 32,9 | 149,3 | 30,9 | 170 | 33,1 |
| Из них по основным статьям: просвещение и наука | 59,6 | 13 | 54,5 | 11,3 | 59,9 | 11,7 |
| социальное обеспечение | 39,5 | 8,6 | 40,2 | 8,3 | 51,5 | 10 |
| государственное социальное страхование | 25,5 | 5,5 | 25,2 | 5,2 | 29,3 | 5,7 |
| здравоохранение и физическая культура | 21,9 | 4,8 | 24,6 | 5,1 | 28,5 | 5,6 |

Источник: Данные Госкомстата.

Таблица 2.2

**Удельный вес изменения расходов
на социально-культурные мероприятия
в изменении расходов государственного бюджета СССР**

| Показатель | 1989 г. | 1990 г. |
|---|---------|---------|
| Изменение расходов государственного бюджета СССР, млрд руб. | 23,1 | 30,6 |
| Изменение расходов на социально-культурные мероприятия, млрд руб. | -2,0 | 20,7 |
| Доля изменения расходов на социально-культурные мероприятия в изменении расходов государственного бюджета СССР, % | -8,7 | 67,6 |

Источник: Данные Госкомстата.

Глава 3 ПО ПУТИ ГЛУБОКИХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ (1992–1994)

3.1. Политические факторы начала радикальных экономических реформ

Конец 1991 г. знаменовал собой вступление нашей страны в принципиально новый этап своего развития. Это было не просто начало очередной фазы стартовавшего в середине 80-х годов процесса реформирования советского общества. Произошли два коренных сдвига, имевших долгосрочные и всеобъемлющие экономико-политические последствия. Во-первых, на смену политике позднесоциалистического реформизма пришло решение задач посткоммунистической трансформации. Во-вторых, центр тяжести этого процесса переместился на уровень бывших союзных республик, ставших независимыми государствами.

На плечи российского руководства уже осенью 1991 г. легла вся полнота ответственности за состояние дел, в том числе и за положение в народном хозяйстве. А положение было катастрофическим и ухудшалось буквально на глазах. Это требовало немедленных и решительных действий, что было тем более не-

просто, поскольку российское правительство традиционно не было способно к проведению самостоятельной политики: оно всегда пассивно следовало в фарватере союзного курса, безоговорочно принимая или, напротив (с 1990 г.), ожесточенно критикуя его.

Теперь фарватер исчез. Президент России должен был сделать ответственный политический выбор. Причем существовало два альтернативных варианта дальнейших действий.

Во-первых, попытаться стабилизировать экономическую ситуацию при помощи внеэкономических инструментов, в основном традиционных для советского хозяйственного механизма, — ужесточить снабженческо-сбытовую систему, сбалансировать цены путем их очередного подъема, прибегнуть к широкомасштабному использованию карточного распределения потребительских товаров по социально обоснованным ценам и т.п. Одновременно с этими мерами правительству (если бы оно, действительно, оказалось реформистским) следовало заняться подготовкой мероприятий и процедур, позволяющих осуществить комплексную социально-экономическую трансформацию, включая либерализацию экономики и институциональные реформы. Такое развитие событий представляло бы собой, по существу, консервативный вариант, хотя и с известными модификациями — его проводило бы более популярное, нежели Кабинет М.С. Горбачева — В.С. Павлова, правительство. Более определенными были бы его стратегические установки на постепенную декоммунизацию общества. Короче говоря, логика этой политики может быть сформулирована так: стабилизация экономической ситуации должна предшествовать осуществлению реформ. Судя по всему, именно такому курсу отдавал предпочтение Г.А. Явлинский осенью 1991 г.

Во-вторых, открывалась перспектива быстрого проведения рыночных реформ, которые сами по себе уже могли бы стать фактором экономической стабилизации, при одновременном осуществлении хорошо известных мировой практике мероприятий собственно стабилизационного характера (ограничение бюджетного дефицита, рестриктивная

кредитная политика). Здесь фактически во главу угла ставились меры либерализации и макроэкономической стабилизации, постепенно (по ходу выработки соответствующего законодательства) дополняемые мерами институциональной трансформации.

Первый вариант был более понятен как для менталитета советского хозяйственно-политического истеблишмента, так и для широких слоев населения, в принципе ожидавших от властей мероприятий административно-принудительного характера (во всяком случае, в экономической сфере) и привыкших за десятилетия коммунистического режима, что именно такой курс избирается для преодоления хозяйственных затруднений. Однако практическая реализация подобной политики в случае ее выбора упиралась в одну проблему: в России рубежа 1980–1990-х годов не было политических и организационных механизмов, способных обеспечить осуществление «административной стабилизации». Не было жесткой вертикали организации власти сверху донизу, утратили былую эффективность органы принуждения, основательно подорванной оказалась система поддержания правопорядка. Словом, Россия (равно как и СССР в последние месяцы своего существования) оказалась страной с ослабленными государственными институтами. *Слабое государство было объективной реальностью, которая должна была приниматься в расчет при выборе экономико-политической стратегии.* Слабое государство Россия получила в наследство от СССР, и она должна была практически заново воссоздавать свою государственность. Это в значительной мере предопределяло выбор экономического курса.

Вполне очевидны были и сложности второго варианта. Такая политика была малопонятной и непривычной для общественного мнения. Она гарантировала (безотносительно к ее подлинной эффективности) падение популярности решившихся ее осуществлять политиков. В кратчайшие сроки она переводила экономику страны в качественно новую ситуацию, в которой практически ни у кого из экономических

агентов не было опыта функционирования. Была ясна неизбежность существенного скачка цен в момент их либерализации, причем осложняющим фактором являлась высокая степень монополизации народного хозяйства. Но вместе с тем этот путь решительно отбрасывал многие иллюзии, характерные для раннереформаторской деятельности, и прежде всего иллюзию всеисилия демократического и популярного правительства. Этот курс с самого начала означал признание наличия в России слабого, хотя и гипертрофированного, государства и из этого исходил при выработке экономических и политических ориентиров.

Президент России после примерно двухмесячных колебаний сделал выбор в пользу второго варианта и объявил об этом в конце октября 1991 г. на V Съезде народных депутатов РСФСР. В начале ноября формируется качественно новое правительство, во главе которого официально становится президент, берущий на себя ответственность за новый экономический курс.

Политически то был весьма опасный момент. Многое зависело от первоначальной реакции как хозяйственно-политических кругов, так и общественного мнения. Однако ситуация разрешилась благополучно, чему способствовало переплетение, по крайней мере, трех факторов. Во-первых, Б.Н. Ельцин находился в зените своей популярности и исходившие от него предложения, как правило, находили полную поддержку и среди депутатского корпуса, и в обществе (см. табл. 3.1). Во-вторых, тогда были дезорганизованы наиболее консервативные и политически активные группы давления (военно-промышленное и колхозно-совхозное лобби), лидеры которых оказались замешанными в августовской попытке государственного переворота. (Кроме того, руководители советских предприятий, воспитанные в обстановке товарного дефицита и диктата производителя, не имели реального представления о проблеме спросовых ограничений на свою продукцию и поэтому воспринимали либерализацию цен и хозяйственных связей как возможность свободной реализации своих изделий по устанавливаемым ими завышенным ценам.) Наконец, в-третьих, в народе накопилась

известная социальная усталость, делающая возможность социальной дестабилизации в результате роста цен маловероятной, отсутствовало массовое популярное и популистское движение (типа польской «Солидарности») и одновременно практически не было завышенных требований и надежд на «экономическое чудо».

Острота экономической ситуации в совокупности с поражением союзного руководства в его противостоянии с российской властью обусловила определенный сдвиг в соотношении между экономическими и политическими проблемами. В конце 1991 г. создавалось впечатление, что основная политическая борьба завершена, власть находится в одних руках и внимание лидера должно быть сосредоточено на проведении экономической реформы. Казалось, что экономика перестает быть заложником политики и приобретает самостоятельное или даже доминирующее значение. Отчасти это было верно: от успехов или неудач в экономической сфере зависела политическая судьба руководителей России.

В этот момент — осознанно или неосознанно — принимается принципиальное решение — реформа политической системы фактически останавливается. Если в 1988–1989 гг. политическая реформа занимала первостепенное внимание М.С. Горбачева и его окружения, то теперь Б.Н. Ельцин решает заморозить ситуацию, сохранить статус-кво в организации государственной власти.

Как показало дальнейшее развитие событий, такое решение было ошибочным. И дело не только в том, что не были проведены новые выборы законодательного корпуса независимой России, о чем позднее писали многие политические аналитики. Эти выборы вряд ли дали бы качественно иной состав представительных органов. Нужна была решительная реформа организации государственной власти сверху донизу, в результате которой в эту систему были бы внесены ясность и четкость. В советском конституционном строе было два явных пробела: распределение полномочий между институтами власти по вертикали и проведение принципа разделения властей по горизонтали. Да это в общем-то было и несущественно для тоталитарного строя, основанного на ие-

рархии партийных органов. Но именно эти пробелы исключительно болезненно дали о себе знать вскоре после начала реальных экономических реформ.

Впрочем, нельзя сказать, что политические проблемы в принципе отошли на задний план по сравнению с экономикой. Для проведения экономических реформ одной из основных проблем стало отсутствие их ясного политического пространства. Полнота экономической власти, как будто бы сосредоточенная в руках российского правительства, наталкивалась на существенные препятствия. С одной стороны, это сохранение формального союзного руководства, уже неспособного проводить осмысленную экономическую политику, но вполне способного принимать решения, дестабилизирующие ситуацию в России. С другой стороны, неопределенность взаимоотношений с другими республиками, экономические решения которых (зачастую крайне популистские) непосредственно отражались на результативности курса российского правительства. Попытки урегулировать эти отношения на основе коллективного договора явно терпели провал, и по мере приближения момента либерализации цен неопределенность в этой области становилась все более недопустимой. (Уже хотя бы потому, что неосторожность и неэффективность финансовой политики в ситуации отпуска цен могли столкнуть страну в пучину гиперинфляции.) В этой ситуации руководство России вместе с руководством Украины и Белоруссии пошло на денонсацию договора 1922 г. об образовании Союза ССР и выступило с инициативой формирования Содружества Независимых Государств. Россия получила под свой полный контроль финансовую и денежную системы. Хотя, конечно же, это был лишь первый, пусть и очень важный, шаг обретения Россией подлинного экономического суверенитета.

Политическое пространство экономических реформ становилось более или менее фиксируемым. Разумеется, ситуация осложнялась неурегулированностью комплекса политико-правовых вопросов взаимоотношений с бывшими союзными республиками, абсолютной прозрачностью границ, неразделенностью денежно-кредитной системы и т.д., но, во всяком

случае, были заданы определенные рамки и направления решения межреспубликанских проблем. Руководство России, равно как и руководство других, ставших суверенными государствами, отныне могло четко фиксировать реальные географические границы своей компетенции в деле экономических и политических реформ.

3.2. Экономическая политика и динамика социальных сил

Строго говоря, история посткоммунистической трансформации российской экономики — это во многом история формирования и трансформации политически влиятельных групп интересов, их возникновения и развития, движения навстречу друг другу или, напротив, поляризации. Особенностью же российской общественной жизни рассматриваемого периода было то, что наиболее влиятельной в политическом отношении силой являлись хозяйствующие субъекты — предприятия и их объединения, финансовые и торговые структуры. Имея непосредственные связи в институтах власти, обладая материальными, людскими, финансовыми ресурсами и будучи лучше всего организованными, они могли оказывать непосредственное воздействие на процессы выработки и принятия решений в области экономической политики. Судя по всему, это является вообще характерной чертой общества, экономика которого подвергается глубокому реформированию. И уж тем более политизация хозяйственных субъектов становится практически неизбежной, когда происходит трансформация самой социальной системы, когда старые политические группировки оказываются разрушенными, а новые еще не успели сформироваться: ведь в данном случае речь идет о переходе от тоталитарной системы, в которой общественно-политические организации, альтернативные официальным, были просто запрещены.

Итак, российские предприятия на какое-то время стали непосредственными участниками политической жизни. От их позиции, от их взаимодействия с институтами власти в

немалой мере зависела судьба экономических реформ. Они становились и источниками формирования ряда новых общественных организаций. И теперь нам надо проследить, как трансформировались их экономические интересы и как это отражалось на экономической политике.

Сформированное в ноябре 1991 г. Правительство России было новым не только по форме, но и по существу. Оно не имело явных и устойчивых связей ни с какими группами интересов производственно-хозяйственной сферы. Задачи, которые оно ставило перед собой, детерминировались исключительно соображениями экономической целесообразности и являли более или менее стандартный набор мер, способных затормозить развертывание кризиса и не допустить экономической катастрофы. Либерализация цен на основную массу товаров и услуг, сопровождаемая ценовым скачком, в совокупности с ужесточением финансовой, кредитной и денежной политики должна была привести к результатам, которые могли бы рассматриваться в качестве критериальных. Это быстрое (в течение нескольких месяцев) замедление роста цен и выход на «ценовое плато»; появление товаров в магазинах и преодоление ситуации товарного дефицита; постепенная стабилизация валютного курса и отказ от множественности курсов; активизация процессов структурной перестройки, начиная с банкротства неэффективных предприятий и заметного роста безработицы.

Правительство на первом этапе действовало при отсутствии явной социальной опоры своему курсу. Тем самым оно развязывало себе руки при проведении непопулярных, но необходимых мер, оставаясь максимально нейтральным по отношению к различным «группам давления». Хотя быть невосприимчивым к их настойчивому лоббированию на практике оказалось нереальным.

Технически решение названных выше задач было вполне возможно. Главными проблемами антиинфляционного курса были его социальная цена и политическое сопротивление реципиентов государственной помощи (в виде субсидий, льготных цен, дотаций и т.д.), круг которых по мере падения эффективности советской экономики все более расширялся.

Тем самым уровень инфляции после либерализации цен становился не столько экономическим, сколько интегральным политическим показателем, характеризующим устойчивость позиций правительственной команды реформаторов, состояние политического климата в России и перспективы реализации данного типа рыночных реформ.

Уже первые шаги правительства вызвали резкое сопротивление, которое поначалу приняло чисто политические формы. Против либерализации цен решительно высказались вице-президент А.В. Руцкой и Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов. При всей серьезности таких заявлений за ними пока стояли не сколько-нибудь внушительные общественные силы, а политические комбинации в институтах власти, не говоря уже о склонности названных политических деятелей к популизму.

Однако весной появились явные признаки сплочения социальных групп в оппозицию решительному антиинфляционному курсу правительства, к этому времени уже отождествляемому с именем Е.Т. Гайдара.

Наращение кризиса неплатежей стало общей основой формирования оппозиционного блока, основу которого составил директорский корпус госпредприятий. Взаимная задолженность как бы уравнивала различные предприятия, отодвигала на задний план их более глубинные различия по возможностям адаптации к рыночным условиям. И потенциальные банкроты, и потенциальные лидеры оказались в одинаковой ситуации отсутствия финансовых ресурсов, запутанности расчетов с поставщиками и потребителями. Социальное единство разнородных производителей было в какой-то мере закреплено и июньским Указом Президента о банкротстве, в соответствии с которым практически любое предприятие подпадало под формальные признаки банкрота.

Другой причиной, побудившей различные слои производителей к быстрой политической самоорганизации, стала дискуссия вокруг либерализации цен на энергоносители. Соответствующее заявление в Меморандуме, направленном в Международный валютный фонд (март 1992 г.), стало едва ли не самой серьезной политической ошибкой правительст-

ва. Здесь в какой-то мере была предпринята попытка повторить благоприятный опыт заблаговременного объявления о либерализации цен осенью 1991 г. Тогда этот шаг позволил населению психологически подготовиться к жизни в новых условиях, а производители и товаропроводящая сеть смогли накопить запасы. Кроме того, абсолютное большинство промышленников до 2 января 1992 г. еще довольно смутно представляло себе последствия отпуска цен со стороны спроса: многие из директоров госпредприятий смотрели на свободу цен как на возможность улучшить свое положение за счет потребителей, имея слабое представление о феномене «спросовых ограничителей». К весне ситуация резко изменилась, и опасность освобождения цен на энергоносители в совокупности с кризисом неплатежей и маячившей (пока, правда, на уровне политических деклараций) угрозой банкротства сыграла цементирующую роль в формировании производственной «партии интересов» — мощного союза постсоветских производителей, на время объединившего как умеренных, так и консервативных политиков.

В апреле–мае сложился причудливый союз производителей из различных отраслей и сфер хозяйственной деятельности, до того являвшихся непримиримыми конкурентами при делении ресурсов госбюджета. Особенно ярко это проявилось в коалиции лидеров военно-промышленного и агропромышленного комплексов: первые требовали кредитных инъекций не только для себя непосредственно, но и для аграрников, рассчитывая, что эти кредиты будут использованы прежде всего на закупку производимой ими же продукции сельскохозяйственного машиностроения, спрос на которую в 1992 г. резко упал.

Одновременно усиливалось взаимодействие между организациями, объединившими директорский корпус госпредприятий, и традиционными (оставшимися от коммунистической системы) профсоюзами. Особенно показательным было соглашение между набиравшим тогда силу Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) и Федерацией независимых профсоюзов (ФНПР — наследницей советского профцентра — ВЦСПС), заключенное в мае 1992 г.

и имевшее явный антиправительственный характер. Речь шла о формировании механизма согласованных действий между двумя участниками шедших с февраля переговоров в рамках «трехсторонней комиссии» в противовес третьей стороне — правительству. Цель соглашения была с самого начала очевидна: и промышленники, и профсоюзы стремились предотвратить опасность остановки инфляции ценой начала реальных банкротств и роста безработицы. Лидеры ФНПР и Московской федерации профсоюзов уже в марте недвусмысленно давали понять, что, с их точки зрения, инфляция является для трудящихся меньшим злом, чем безработица (хотя вопрос об уровне приемлемой инфляции в этом контексте не обсуждался и не ставился).

Словом, к началу лета 1992 г. сложился мощный проинфляционный блок, включавший разнообразные группы интересов; блок, имевший сильные позиции и в производственной сфере, и в среде законодателей (о чем наглядно свидетельствовали решения состоявшегося в апреле VI Съезда народных депутатов России), и в средствах массовой информации. Политическое оформление этот блок получил в конце мая — начале июня, когда была создана партийная надстройка РСПП — всероссийский союз «Обновление», а вскоре сформировался и «Гражданский союз», включивший ряд партий и организаций центристской и левоцентристской ориентации¹. Все это убедительно свидетельствовало о преодолении послепутчевой дезорганизации и деморализации в среде постсоветских «партий интересов».

Летом 1992 г. проинфляционный блок оказался лучше организованным и политически более мощным. Правительство Е.Т. Гайдара не могло с этим не считаться, и одной из основных его политических задач июня—августа стало позиционное маневрирование с целью ослабления инфляционистов. Во-первых, это требовало усиления внимания правительства к формированию (и расширению) собственно

¹ Основными участниками «Гражданского союза» (ГС) были «Обновление» А.П. Владиславлева, ДПР Н.И. Травкина, НПСР А.В. Руцкого, а также группа «Смена — Новые имена» (небольшая, но очень активная фракция Верховного Совета).

социальной базы. Во-вторых, неизбежными становились компромиссы и лавирование ради раскола оппозиции. И то, и другое означало известное отступление от первоначально заявленных целей быстрой стабилизации, замедления инфляции, сведения к минимуму бюджетного дефицита. Впрочем, отступление не могло явиться чем-то неожиданным, его неизбежность была предопределена радикальностью реформаторского курса первых месяцев 1992 г.

Реформаторы должны были вступить в союз с частью промышленников — директоров госпредприятий, и прежде всего с теми из них, кто видел для себя приемлемые перспективы вхождения в рыночную экономику и функционирования в новых условиях. Подобный союз обеспечивал поддержку или, по крайней мере, нейтральность немалой части инженерно-технических работников и рабочих соответствующих предприятий.

Компромисс был достигнут ценой ряда уступок в денежно-кредитной и внешнеэкономической сферах, а внешне оформлен путем введения в состав правительства ряда видных представителей директорского корпуса, связанных с военно-промышленным (В.Ф. Шумейко и Г.С. Хижка) и топливно-энергетическим (В.С. Черномырдин) комплексами. Ценой компромисса стало резкое ускорение роста цен в сентябре–ноябре (до 5% в неделю) и обвальное падение курса рубля (в 3 раза за два месяца). Не состоялся и ожидавшийся переход безработицы из скрытой формы в открытую.

Однако эти компромиссы позволили правительству достичь ряда важных политических целей.

Во-первых, в рядах промышленно-аграрной оппозиции уже к осени наметился раскол. Значительная часть директората госпредприятий стала дистанцироваться от резких антиправительственных и проинфляционных заявлений, с которыми как бы от имени всего директората выступали лидеры хозяйственного лобби в Верховном Совете (Ю.М. Воронин, Ю.Г. Гехт и др.) и руководители РСПП. Этот процесс поляризации сил экономических агентов был подкреплен начавшимся осенью процессом приватизации. Заложенные в нем

процедуры давали части директорского корпуса реальную возможность стать фактическими, а затем и юридическими собственниками своих предприятий, что вело к радикализации позиции менеджеров, и особенно наиболее сильных и активных из них.

Во-вторых, резкое ухудшение экономической конъюнктуры осенью стало важным практическим подтверждением правоты правительства, сопротивлявшегося ослаблению денежно-кредитной политики и отступившего летом под напором объединенных сил хозяйственных руководителей. Демонстрационный эффект прямой связи между кредитной экспансией и инфляцией стал важным социальным опытом при последующих решениях макроэкономического характера. До этого практического опыта и общественное мнение, и руководители предприятий с явным недоверием относились к предостережениям Е.Т. Гайдара, что рост бюджетного дефицита и политика «мягких денег» неизбежно приведут к крайне тяжелым последствиям для экономики страны.

Рубеж 1992–1993 гг. явно обозначил формирование двух групп интересов, готовых поддерживать принципиально различные варианты экономической политики России. Водораздел между ними происходил по отношению к роли инфляционных процессов, путей и возможностей их преодоления. Именно эта проблема стала фактически доминирующим сюжетом политической борьбы вокруг экономических реформ, придя на смену полемике об административном и либерально-экономическом вариантах стабилизации.

С одной стороны, явно обозначились ряды инфляционистов. К основным элементам отстаиваемого ими экономического курса относились: массивные финансовые вливания в народное хозяйство (через кредитную и бюджетную системы) с целью поддержки экономически слабых, неконкурентоспособных предприятий; попытки «усиления управляемости» в народном хозяйстве посредством восстановления властных полномочий центра по отношению к предприятиям государственного сектора; ужесточение контроля за экспортно-импортной деятельностью и явный протекционизм. Важными составными частями этого

курса являются всестороннее участие государства в структурной трансформации народного хозяйства, создание (или воссоздание) разветвленной инфраструктуры, обеспечивающей руководство деятельностью хозяйственных агентов — через государственные органы управления (министерства и отраслевые комитеты) или через создаваемые сверху крупные монополистические структуры (концерны, промышленно-финансовые группы), находящиеся под контролем властей.

Ряды сторонников подобного курса включали довольно разнородные группы хозяйственных агентов. Некоторые из них прямо выигрывали от инфляции, делая на экономической нестабильности огромные прибыли. Для других этот курс означал продолжение государственной финансовой поддержки и предотвращал их неминуемое разорение. В проведении политики «дешевых денег» были прежде всего заинтересованы слабые (хотя нередко и весьма крупные по числу занятых) государственные предприятия, в силу объективных или даже субъективных причин неспособные адаптироваться к конкуренции и обреченные на поражение в случае проведения макроэкономической политики, имеющей в своей основе жесткие бюджетные ограничения. Кроме того, этот курс был весьма выгоден значительной части финансовых структур, банкам: их экономическое благополучие, а нередко и само существование в значительной мере были обусловлены наличием льготных кредитов и бюджетных субсидий. Наконец, инфляция является источником исключительной доходности торгово-посреднической деятельности, что обуславливало соответствующие позиции этой части бизнеса в экономико-политическом спектре России. Иными словами, инфляционная политика позволяет неэффективным предприятиям выжить, а коммерческим банкам и торговым организациям получать прибыли, несопоставимые с доходами производственных секторов.

С другой стороны, на протяжении 1993 г. формировались ряды сторонников альтернативного экономического курса. Курса, официально избранного еще в конце 1991 г. и с большей или меньшей последовательностью проводившего-

ся в 1992–1993 гг. Основными чертами его являются последовательная либерализация хозяйственной деятельности, жесткая финансово-кредитная политика, последовательное осуществление приватизации. Суть этого курса можно определить как антиинфляционизм. Число его сторонников увеличивалось по мере проведения приватизации и адаптации части предприятий к работе в условиях реальной рыночной среды, открывающих для активных руководителей и квалифицированного персонала широкие возможности экономического и социального роста. Понятно, что в проведении последовательной антиинфляционной политики более всего заинтересованы те хозяйственные структуры, которые уже успели осознать свою экономическую силу, имеют неплохие возможности реализовать производимую продукцию в условиях конкуренции на внутреннем (или даже на мировом) рынке и уже готовы проводить активную инвестиционную политику, для чего в первую очередь необходима макроэкономическая стабильность.

Такое перераспределение интересов отразило новую и весьма важную тенденцию развития социальной ситуации в ходе реформ. Если раньше основной водораздел интересов проходил по линии принадлежности хозяйственного агента к государственному или частному сектору, то теперь принадлежность к той или иной форме собственности стала терять свое критериальное («интересообразующее») значение. Существенным фактором стало положение хозяйственного агента по отношению к перераспределительным потокам «дешевых денег» (единственному оставшемуся дефициту), его возможность использовать их в своих интересах. В результате по обе стороны этой «экономической баррикады» оказывались как частные, так и государственные предприятия.

В силу ряда политических причин реальная экономическая политика правительства на протяжении 1993 г. была довольно неустойчивой. Уровень инфляции, колебавшийся от 12 до 35% в месяц, отражал, по сути дела, конфликт между интересами альтернативных моделей экономического развития. *Инфляция являлась фактически формой разреше-*

ния воспроизводящегося перераспределительного конфликта между хозяйственными агентами различных типов. Отсутствие или слабость структурных сдвигов являлись показателем прочности позиций проинфляционных сил, которым более или менее удавалось воспроизводить сложившуюся хозяйственную структуру при помощи ее денежной подпитки. Однако сохранение неустойчивого положения вовсе не означало сохранения социального статус-кво. В этом отношении происходили процессы двоякого рода.

Во-первых, слабела политическая активность предприятий — сторонников антиинфляционного курса. Надежды на быструю остановку инфляции не оправдались и, следовательно, нужно было приспособливаться к функционированию в условиях длительной высокой инфляции. Это предполагало выработку иной стратегии и объективно уводило потенциально сильные предприятия от прямой поддержки антиинфляционных политических сил (т. е. инициаторов и практиков радикальных рыночных реформ).

Во-вторых, произошло сращивание части активного предпринимательского слоя с институтами государственной власти. Слабое государство искало поддержки в новом, экономически сильном и влиятельном отечественном предпринимательстве. Для представителей же крупного бизнеса (неважно, частного или полугосударственного) тем самым создавалась комфортная среда, в которой борьба за выживание на рынке сменялась возможностью опереться на поддержку государственных институтов.

В результате названных нами процессов дискуссия о принципах экономической стабилизации и борьбе с инфляцией постепенно теряет былой политический накал. Этому способствовали и принятые по настоянию Е.Т. Гайдара решения, существенно ограничившие возможности накачки народного хозяйства «дешевыми деньгами»². На передний план политической борьбы вместо «дешевых денег» выходят вопросы государственной защиты отечественного предпринимательства перед лицом иностранной конкуренции.

² Имеется в виду отмена практики выдачи льготных кредитов с 25 сентября 1993 г.

Это была новая фаза политической борьбы, трансформирующая и альтернативы экономической политики, стоящие перед государственными органами.

На смену жесткому инфляционизму, ориентированному на непосредственную денежную эмиссию в различных ее формах, осенью 1993 г. приходит «мягкий инфляционизм». Суть провозглашаемой им политики состоит в необходимости всемерного и разностороннего покровительства национальному бизнесу путем селективной поддержки заслуживающих того предприятий и отраслей (правда, без определения критериев такой поддержки); активного формирования «сверху» мощных финансово-промышленных групп, фактически подавляющих конкуренцию в соответствующих секторах народного хозяйства; последовательного протекционизма во внешнеэкономической деятельности; в стремлении замедлить и взять под контроль ведомств и связанного с ними бизнеса процессы приватизации. Делая упор на поддержку отечественного бизнеса (а точнее, бизнеса, связанного с государством), такой экономический курс оставался, безусловно, инфляционным. Ведь формирование тесно связанных с органами власти монополистических структур, надежно защищенных уже самим своим статусом от возможных претензий потребителя и иностранной конкуренции на внутреннем рынке, создает для них исключительно благоприятные возможности как для доступа к государственным финансовым ресурсам, так и для осуществления монополистической практики ценообразования.

Альтернативой этому курсу являются последовательное обеспечение свободы внешнеэкономической деятельности предприятий и оказание поддержки им в конкуренции на внешнем рынке, а не на внутреннем (т. е. не за счет отечественного потребителя). К этим же мерам примыкают последовательное проведение приватизации предприятий и максимальное разведение их коммерческой деятельности и деятельности органов государственного управления. Соответственно и возникновение, и рост финансово-промышленных групп выступают здесь как естественный, идущий «снизу», т. е. от самих предприятий, процесс.

Словом, социально-политическая борьба вокруг экономической политики государства, пройдя в 1991–1993 гг. через несколько фаз³, вполне оформилась в виде противостояния двух моделей дальнейшего социально-экономического развития. С одной стороны, это создание национально замкнутой высокомонополизированной рыночной экономики, огражденной от мирового рынка жесткими таможенными и правовыми барьерами (вплоть до подобия государственной монополии внешней торговли). С другой стороны, формирование современной открытой рыночной экономики, обеспечивающей рост эффективности хозяйствования благодаря наличию международной конкуренции. Разумеется, обе модели организации хозяйственной жизни предполагают и значительные различия осуществляющих их политических режимов.

3.3. Экономическая реформа и институты власти

Постоянная напряженность в отношениях между институтами государственной власти, периодически приводящая к вспышкам острых конфликтов и политическим кризисам, — такова одна из наиболее характерных черт общественной жизни России с самого начала осуществления здесь радикальных рыночных реформ. Практически повсеместно, снизу доверху на протяжении 1992–1993 гг. в стране шла борьба между представительной и исполнительной ветвями власти. Но своего наивысшего накала она достигла на федеральном уровне как противостояние основной массы депутатов, с одной стороны, и Президента и его Правительства, с другой стороны. Кульминационной точкой этого противостояния и

³ Перечислим эти фазы:

- 1) выбор между консервативной и либеральной стабилизацией;
- 2) тотальное противостояние хозяйственно-политических структур либеральному курсу правительства;
- 3) поляризация сил и борьба между инфляционистской и антиинфляционистской альтернативами.

стал политический взрыв конца сентября — начала октября 1993 г., приведший к роспуску законодательного корпуса и изменению конституционных основ российского экономико-политического процесса.

Однако выборы нового парламента отнюдь не привели к ослаблению противоборства двух ветвей власти, хотя и довольно сильно трансформировали поле этой борьбы⁴.

Существуют две причины этой борьбы, которая имеет, разумеется, далеко не личностную природу. Одна объясняет социально-экономические корни конфликта между депутатским корпусом и администрациями разных уровней. Другая подводит к ряду важных выводов относительно конституционно-правовых проблем осуществления экономических преобразований.

Первая связана с характером интересов членов посткоммунистического общества. В краткосрочном плане существует несомненное стремление людей минимизировать приходящееся на долю каждого «бремя перемен», сохранить статус-кво своего дореформенного (доперестроечного) материального благополучия, обеспечить сохранение своих предприятий и организаций, даже если они являются абсолютно бесперспективными с рыночной точки зрения. Вместе с тем существует и общее понимание необходимости глубокого реформирования всего комплекса экономических отношений, обеспечения прорыва из той тупиковой экономической ситуации, в которую попала коммунистическая Россия.

Двойственность интересов находит свое институциональное оформление в позициях депутатского корпуса и исполнительной власти. Депутаты, непосредственно связанные со своими избирателями, уже в силу положения в демократической системе координат не могут не иметь определен-

⁴ Российский опыт проведения экономических реформ, кроме всего прочего, дает богатую пищу для разработки вопросов, относящихся к «конституционной экономике» как особому разделу экономической науки. Влияние конституционного строя на экономическую политику и реформы не только является в России особенно рельефным, но и продемонстрировало ряд новых граней возникающих здесь проблем. Все это требует специального анализа, выходящего далеко за пределы настоящей работы.

ной популистской доминанты в своей деятельности. Даже понимая неизбежность социальных тягот и экономического спада, они должны остро реагировать на сложности повседневной жизни своих граждан.

Иное положение занимает правительство во главе с президентом. Всенародно избранный глава государства должен ориентироваться прежде всего на общие интересы народа, обеспечивать реализацию стратегических целей. Именно президент отвечает за направление и глобальные тенденции в жизни страны и может позволить себе идти на принятие мер, столь же необходимых, сколь и непопулярных.

Это противоречие свидетельствует о наличии или отсутствии реальных реформ. Недаром оно возникло и оформилось лишь в конце 1991 г., когда вопросы «перетягивания» власти с союзными структурами практически решились и новое правительство начало предпринимать шаги по быстрому разрушению коммунистической экономической системы.

Именно тогда, как было показано нами выше, произошла недооценка политической конфликтности начинавшихся экономических реформ, когда завершение конфликта между российскими и союзными структурами было воспринято российским руководством как фактор ослабления, если не завершения, политической борьбы между институтами власти. Между тем реальные экономические реформы несут гораздо больший накал противостояния, которое лишь нарастает по мере продвижения реформ, затрагивающих интересы практически всех социальных групп и слоев общества.

Второй причиной обострения борьбы между институтами власти была неотработанность и откровенная слабость российского конституционного строя, доставшегося в наследство от коммунистического режима. Система государственных институтов продолжала базироваться на принципе полновластия Советов (или, точнее, их всевластия), а не на идеологии разделения властей, «сдержек и противовесов». Принцип балансирования, уравнивания высшей власти практически полностью отсутствовал. Предпринятая осенью 1991 г. попытка исправить эту ситуацию предоставлением

президенту некоторых особых полномочий и использование их Б.Н. Ельциным для ускорения экономических реформ привели к зеркальному усилению оппозиционных парламентских сил, которые повели ожесточенную борьбу за ограничение президентских прерогатив.

Отсутствие нового, демократического и целостного Основного закона создавало условия для постоянных попыток законодательной власти вмешиваться в компетенцию власти исполнительной или даже поставить последнюю в полную зависимость от себя.

В 1992 г. это многократно проявлялось в сфере экономической политики. Народные депутаты настойчиво стремились усилить свой контроль за деятельностью Центрального банка; пытались напрямую подчинить себе Госкомитет по антимонопольной политике; создавали мощные и фактически многопрофильные финансовые институты (Пенсионный фонд, Фонд социальной поддержки), подчеркнуто выведенные из сферы влияния Правительства, и т.д. Обсуждение экономических вопросов велось без четких процедурных рамок, причем даже бюджетные решения могли приниматься без строгой профессиональной экспертизы.

В 1993 г. ситуация еще более усугубилась. Верховный Совет стал принимать решения или делать через своего председателя заявления, подрывающие саму возможность проведения осмысленной экономической политики.

Среди примеров подобного рода можно назвать следующие: попытки Верховного Совета значительно увеличить бюджетный дефицит путем расширения расходных статей бюджета; предложение субъектам федерации не перечислять налоги федеральному правительству, если им не хватает средств на решение региональных социально-экономических проблем; настойчивые попытки существенного пересмотра механизма приватизации, т. е. изменения правил уже в процессе ее осуществления и адаптации к этим правилам хозяйственных агентов, вырабатывающих стратегию и тактику своего поведения в ходе приватизации.

Тем самым действия законодательной власти полностью выходили за пределы экономической целесообразности и

определялись исключительно логикой борьбы с президентом, стремлением подорвать его политические позиции и одновременно заручиться поддержкой региональных органов власти. Нетрудно заметить, что это во многом повторяло события 1990–1991 гг., когда экономические процессы оказались в положении заложников политического противостояния.

Важной особенностью депутатского корпуса стало формирование в нем хозяйственных лоббистских группировок, которые в слабоструктурированном в политическом (партийном) отношении парламенте сразу стали играть заметную роль при подготовке и принятии решений. Особенно выделялись такие фракции, как «Промышленный союз» и «Аграрный союз».

Российское парламентское лобби образца 1992–1993 гг. имело ряд специфических черт, отличающих его от зарубежных аналогов. Во-первых, лоббирование практически полностью ограничивалось сферой материального производства. В среде российских депутатов отсутствовало столь характерное для современных развитых стран организованное давление со стороны социальной сферы, женских и ветеранских организаций, потребителей, экологов и т.п. Во-вторых, российские лоббисты выступали, по сути дела, с позиции крупных монополистических образований, настаивая на сохранении и воспроизводстве традиционной системы производственных монополий, тесно связанных с государственным сектором народного хозяйства. Наконец, в-третьих, лоббисты Верховного Совета демонстрировали довольно узкое понимание интересов государственных предприятий. Видя реальную опасность банкротства части государственных предприятий, они сосредоточивали свои силы не на поиске механизмов смягчения социальных тягот структурной перестройки для трудящихся, а на задаче максимального сохранения самих производственно-хозяйственных структур. Последнее, впрочем, отнюдь не способствовало росту популярности депутатского корпуса и конкретных его представителей из числа директоров предприятий.

В отсутствие четкой системы разделения властей лоббизм оказывался особенно опасным, так как давление на власть находило себе пристанище в высшем и всевластном государственном институте — съезде народных депутатов. Между тем наиболее подверженный организованному лоббизму законодательный корпус в реальной российской политической жизни нес наименьшую ответственность за экономические последствия своих решений.

Все эти особенности постсоветской представительной власти (необъятная широта полномочий, доминирование узкопроизводственного лоббизма, минимальная и неперсонифицированная ответственность за положение дел в стране) делали Верховный Совет основным источником привнесения в экономическую политику решений популистского характера. В России сложилась уникальная ситуация, когда руководители исполнительной власти отстаивали курс на сокращение государственных расходов, а законодатели, напротив, стремились к существенному их расширению, используя свои конституционные возможности внесения не согласованных с правительством поправок в государственный бюджет и подотчетность Центрального банка законодателям.

В результате правительство начиная с декабря 1991 г. оставалось в основном силой, противостоящей законодателям. Эта ситуация сохранялась безотносительно к тому, кто находился во главе Правительства — сам Б.Н. Ельцин, назначенный им Е.Т. Гайдар (июнь — декабрь 1992 г.) или избранный на VII Съезде народных депутатов (декабрь 1992 г.) В.С. Черномырдин.

Популярность исполнительной власти на протяжении 1992–1993 гг. колебалась, но в общем была несколько выше популярности Верховного Совета (см. табл. 3.2 и 3.3). Причем поддержка правительства росла в основном за счет возможности политического маневрирования Б.Н. Ельцина, а его личная популярность была далеко не безгранична, что, естественно, сказывалось на эффективности работы Кабинета в 1992 г.

Само правительство на протяжении 1992–1993 гг. претерпело довольно существенные изменения. Если на первом

этапе оно состояло в основном из политических единомышленников (во всяком случае, в экономической области), то с лета 1992 г. Кабинет уже становится в явном виде коалиционным.

Более того, в 1993 г. дала о себе знать новая интересная особенность организации российских институтов государственной власти. Ее можно определить как «парламентизацию правительства» — превращение его в орган, отражающий в своей структуре примерное соотношение социальных сил, имеющее место на данный момент в стране. Действительно, избранный в 1990 г. депутатский корпус к концу своего существования не мог уже претендовать на представительство интересов своих избирателей или вообще электората России, что формально подтвердили и итоги апрельского референдума⁵. Но представительство интересов влиятельных сил необходимо для нормального функционирования любой политической системы. И когда это оказывается невозможным через специально предназначенные институты, соответствующие функции так или иначе берут на себя другие органы власти — как правило, наиболее влиятельные из них.

Именно такой организацией и стал Совет Министров. Но как всякий орган, являющийся фактически представительным, в критические моменты выбора политического курса он оказывается малоработоспособным, и его функции берет на себя более однородный институт. В такой институт превратился президиум правительства. С начала 1993 г. лишь он собирался на регулярные (еженедельные) заседания, тогда как полномасштабные заседания Совета Министров происходили один раз в квартал, в них участвовало большое число приглашенных (руководители регионов и предприятий, уче-

⁵ Избирателям было предложено ответить на вопросы о доверии президенту, о доверии его социально-экономической политике 1992–1993 гг. (т. е. периода либеральных реформ), а также о необходимости досрочных перевыборов президента и Верховного Совета. В результате были получены положительные ответы на первые два вопроса, большинство избирателей высказались против досрочных выборов президента и за отставку законодательного корпуса. Однако по последнему вопросу не было собрано требуемое Конституцией большинство от общего числа зарегистрированных избирателей, что давало депутатскому корпусу формальные основания сохранять свои полномочия.

ные, общественные деятели), что еще больше усиливало функции представления существующих в обществе групп интересов.

Такой характер правительства, естественно, не позволял проводить последовательный курс рыночных реформ, но давал возможность балансирования между различными влиятельными социально-экономическими группировками. Можно сказать, что в данной ситуации устойчивость правительства достигалась ценой неустойчивости его экономического курса. Оно то ужесточало макроэкономическую политику, стремясь сдержать рост цен, то ослабляло ее под воздействием проинфляционных сил. Более того, у исполнительной власти на протяжении 1993 г. периодически возникал соблазн опереться на умеренно консервативную часть директорского корпуса и встать на проинфляционный курс, позволявший ценой опасного нахождения на грани гиперинфляции остановить болезненные структурные сдвиги в народном хозяйстве. Именно такой вариант развития событий символизировал приход в апреле 1993 г. О.И. Лобова на должность первого заместителя главы правительства и министра экономики. Однако важным фактором, заблокировавшим этот выбор, стало осознание того, что консервация сложившейся структуры и инфляционизм усиливали позиции откровенно реакционных политиков Верховного Совета и стоящих за ними групп давления.

В конечном счете в правительстве образца 1993 г. сформировались три группировки, отстаивавшие различные варианты экономической политики, по существу уже рассмотренные нами выше.

Со всей определенностью обозначились сторонники откровенно инфляционного варианта в лице О.И. Лобова, руководства Госкомитета по промышленной политике, а также отраслевых промышленных комитетов, не говоря уже о представителях аграрного и военно-промышленного лобби в Совете Министров. Наиболее концентрированное воплощение идеи этих политиков нашли в документах и предложениях Министерства экономики апреля–сентября 1993 г. Среди них можно перечислить: постановление о селективной поддержке от-

раслей (апрель), проект указа президента о Министерстве экономики (май), проект закона об индикативном планировании, альтернативная концепция осуществления экономических реформ (подготовлено к расширенному заседанию Совета Министров в июле), записки президенту «Об экономической ситуации в стране и неотложных мерах по ее стабилизации» и «Об индексации стоимости приватизационных чеков и переоценке основных фондов» (август–сентябрь). Большинство из названных документов носило программный характер. В них делался упор на активизацию организационно-направляющей деятельности власти, резкое расширение финансирования отраслей народного хозяйства в целях преодоления спада производства и поддержки отечественной промышленности перед лицом внутреннего кризиса и потенциальной иностранной конкуренции безотносительно к финансовым возможностям государства. Речь шла об индексации практически всех финансовых и капитальных средств, находящихся в распоряжении государства, государственных предприятий и населения (доходов, оборотных средств, инвестиций, сбережений, приватизационных чеков). Индексацию инвестиций предлагалось закрепить законодательно. Минэкономики настаивало на новом широкомасштабном проведении взаимозачетов долгов предприятий, на создании системы «комиссий по поддержке (санации) предприятий», на активном использовании инструмента льготного кредитования предприятий при одновременном воссоздании системы централизованного планирования (пока, правда, именовавшегося индикативным), на усилении государственного регулирования экспортно-импортной деятельности.

Параллельно сформировалась группа сторонников мягкой инфляционной политики. Видными представителями таких взглядов в правительстве являлись О.Н. Сосковец, С.Ю. Глазьев, А.А. Кокошин. Наиболее последовательное отражение эта концепция нашла в подготовленной О.Н. Сосковцом в конце августа 1993 г. концепции экономической политики, предполагавшей пересмотр Закона о предприятии (для усиления роли государственных органов по управлению хозяйственными субъектами), «гнездовое» финан-

сирование предприятий, изменения в схеме приватизации, восстановление вертикальных управленческих структур, близких к «хозрасчетным главам и трестам». Важнейшей отличительной характеристикой этой концепции экономической политики является протекционизм, стремление максимально ограждать отечественных товаропроизводителей, равно как и банковские структуры, от иностранной конкуренции. В то же время, настаивая на подобных мерах, их сторонники нередко подчеркивали первостепенную важность борьбы с инфляцией и не отрицали необходимости проведения жесткой финансово-кредитной политики как одного из наиболее существенных факторов, способных решать названную задачу.

Наконец, сторонниками последовательной антиинфляционной политики являлись председатель Госкомимущества А.Б. Чубайс, министр финансов Б.Г. Федоров, а также Е.Т. Гайдар, вернувшийся в Правительство в сентябре 1993 г. Они сосредоточивали свои усилия на вопросах ужесточения финансово-кредитной политики, последовательности проведения приватизации, либерализации внешнеэкономической деятельности. Это объяснялось как критическим значением названных задач для продолжения экономических реформ, так и позициями соответствующих деятелей в правительстве. Их основными достижениями стали: подписанное в мае соглашение между Правительством и Центральным банком, сделавшее возможным некоторое ужесточение кредитной политики; решительный отказ от системы льготных кредитов (в сентябре), принятие комплекса решений в области «бюджетного федерализма». В итоге периодически удавалось добиваться замедления месячных темпов инфляции и некоторой стабилизации валютного курса рубля. Удалось сохранить общие контуры приватизации, подвергавшейся ожесточенным нападкам со стороны Верховного Совета и имевшей достаточно сильных оппонентов внутри Правительства.

Коренная противоречивость позиций ведущих членов Кабинета и его коалиционный характер наглядно проявились в ходе подготовки к парламентским выборам осенью 1993 г.: министры и вице-премьеры вошли в избирательные

объединения самой различной политической ориентации — от некоммунистических до последовательно рыночных.

3.4. Социальная стабильность

Преодоление экономического кризиса, осуществление стабилизационного курса и тем более глубоких хозяйственно-политических реформ, которые всегда являются достаточно болезненными и дают позитивный результат лишь по прошествии некоторого периода времени, требуют определенного уровня социальной стабильности. Причем необходимость решения подобных задач по времени непосредственно следует за периодом коренного слома устоев старой системы. А для осуществления этих целей требуется совершенно разная среда. Если для разрушения старой общественной системы нужна высокая социально-политическая активность значительной части населения, то для решения стабилизационно-созидательных задач более предпочтительна относительная уравновешенность общественных настроений, можно даже сказать — усталость народа от политических битв прошлого, компенсируемая (при благоприятном стечении обстоятельств) активностью граждан в хозяйственной сфере, в решении проблем собственного материального благополучия.

После провозглашения в конце октября курса на либерализацию цен и зарплаты в средствах массовой информации доминировали ожидания серьезных социальных потрясений, массовых акций протеста накануне, во время или после неизбежного скачка цен. Ситуация усугублялась быстрым разрушением потребительского рынка, деградация которого, естественно, особенно резко проявилась в ноябре—декабре, поскольку производители и торговля были заинтересованы в притормаживании запасов до 2 января.

Страх перед открытой инфляцией переплетался в общественном сознании с безысходностью ситуации тотального дефицита, отсутствием в магазинах практически всех товаров, многочасовыми очередями за предметами первой необ-

ходимости, начавшимися перебоями в торговле хлебом. Показатель насыщенности потребительского рынка достиг в декабре своего минимума.

Пессимизм подстегивался резко возросшей в этих условиях активностью некоммунистических группировок, стремившихся воспользоваться переходной ситуацией (угроза гиперинфляции при пустых магазинах) для дестабилизации политической ситуации и блокирования продвижения к рыночной демократии. Попытка организации массовых акций протеста в середине декабря под общим лозунгом «марш голодных очередей» стала наиболее показательной в этом отношении.

Однако несмотря на ожидание социального взрыва, общая социальная ситуация в России скорее благоприятствовала радикальным экономическим реформам.

Во-первых, исключительно высокой оставалась популярность президента, провозглашавшего либеральный экономический курс.

Во-вторых, социально-политическая активность народа на предшествующем этапе слома институтов коммунистического режима в целом по стране была не особенно высока (накал страстей ограничивался Москвой и некоторыми крупными индустриальными центрами) и не имела тенденции к росту. Политическая активность населения явно шла на спад, и, по опросам общественного мнения, большинство исключало возможность возникновения в ближайшее время массовых антиправительственных акций.

Наконец, в-третьих, сама обстановка быстрого приближения экономической катастрофы настраивала людей на принятие болезненных стабилизационных мер. Более того, в общественном сознании наблюдался очень важный сдвиг от патерналистских ожиданий и иждивенчества. Не питая иллюзий насчет возможности улучшения экономической ситуации в ближайшем будущем, от 2/3 до 3/4 россиян не связывали личного благосостояния ни с какими государственными или общественными организациями — они рассчитывали прежде всего на свои собственные силы.

В обществе отсутствовали явно выраженные черты «революции ожиданий» или «туннельного эффекта», когда первые признаки улучшения в отдельных сферах (отраслях, регионах) формируют надежды на скорые сдвиги к лучшему, а разочарование в этих чувствах ведет к резкому обострению социальной ситуации. Напротив, в России конца 1991 г. практически полностью испарились надежды на «экономическое чудо» — почти 2/3 граждан не верили в возможность преодоления кризиса без «временного снижения уровня жизни людей». Осознание неизбежности тягот в ходе грядущих реформ свидетельствовало о наличии важных стабилизирующих установок в сознании основной массы населения.

Свою роль сыграл и эффект неоправдавшихся пессимистических прогнозов. Конец 1991 г. прошел под знаком ожидания почти непреодолимых материальных трудностей, перебоев в снабжении основными продуктами питания, электроэнергией, теплом и транспортом. По данным ВЦИОМ, ко всему этому готовились 80% россиян. Однако мрачные прогнозы не оправдались⁶, а признаки улучшения ситуации на потребительском рынке стали ощутимы уже через месяц после отпуска цен. Это стало важным фактором стабилизации социальных настроений. Недаром с весны 1992 г., по данным социологических служб, проведение последовательных экономических реформ имело достаточно много сторонников, причем их количество в 1992 г. возрастало (см. табл. 3.4 и 3.5). Понятно также, что популярность правительства и лично Е.Т. Гайдара весной—летом 1992 г. заметно пошла вверх, а позднее, когда

⁶ Впрочем, ожидания подобного рода катаклизмов еще долго оставались характерной чертой, присущей мышлению части отечественных экономистов. Для примера приведем лишь одну цитату из работы Г.А. Явлинского: «Зима 1992–1993 гг. будет много тяжелее прошлой: нехватка электроэнергии (прежде всего в Забайкалье и на Северном Кавказе), «пляска цен» на нефть и нефтепродукты, рост аварийности теплосетей в городах, обострение дефицита кормов в большинстве регионов, возможные перебои с продуктами» (Явлинский Г. О новой политике правительства // Вопросы экономики. 1993. № 2. С. 113). Интересно, moreover, здесь также и то, что данный алармистский прогноз был сделан примерно осенью 1992 г., а опубликован (по-видимому, по техническим причинам) лишь весной 1993 г.

к весне стало очевидно, что задачу остановки инфляции решить не удалось, соответствующие показатели снизились (см. табл. 3.6 и 3.7). Но к тому времени заработали уже другие факторы социальной стабилизации.

Снижение политической активности населения наглядно отражалось в численности митингов и демонстраций — как в поддержку реформ, так и антиправительственных. Количество участников некоммунистических акций несколько возросло за счет люмпенизированных слоев населения на рубеже 1991–1992 гг., а демократических — снизилось (в основном за счет тех же). Но в общем подобные акции собирали в Москве от нескольких тысяч до нескольких десятков тысяч участников, причем их массовость, равно как и степень эмоционального воздействия на институты власти, в течение года неуклонно снижалась.

Показательна социальная структура митингов (см. табл. 3.8). Выборочные исследования, проводившиеся в декабре, феврале и ноябре 1992 г., свидетельствуют об устойчивом доминировании среди участников как национал-коммунистических, так и демократических мероприятий пенсионеров (30–40%) и служащих — работников бюджетной сферы (30–35%). Доля рабочих никогда не превышала 9–12%, молодежи было примерно 10%. Подчеркнем, что состав участников митингов обоих полюсов политического спектра был практически идентичен.

Положительную роль для осуществления комплекса болезненных мер экономической реформы играло и отсутствие в России массовых популярных рабочих организаций (типа польской «Солидарности»), тяготеющих уже в силу своей природы к популистским лозунгам и требованиям. Официальные профсоюзы, объединенные в ФНПР, оставались в основном чуждыми трудящимся, хотя всячески стремились утвердить себя в этой роли и выступать от имени народа не только в сфере трудовых отношений, но и по политическим вопросам.

Из альтернативных профсоюзов наиболее активный — Независимый профсоюз горняков, который, занимая в основном проправительственные, реформаторские позиции, активно участвовал в политическом противостоянии консерваторов и ради-

калов. Другие профсоюзы существенного влияния на ход экономических реформ оказывать не стремились, да и не могли.

Соответственно произошли важные изменения в характере забастовочного движения. С осени 1991 г. наблюдался его существенный спад, который в основном происходил в 1992 г., и в дальнейшем забастовочная активность находилась на относительно невысоком уровне. (Исключение составляли отдельные довольно непродолжительные всплески, в основном локального характера.) Произошло три важных сдвига в характере забастовок и составе их участников.

Во-первых, центр забастовочной активности переместился уже осенью 1991 г. из отраслей промышленности в социальную сферу (и прежде всего в народное образование, а также, хотя и в меньшей мере, в здравоохранение).

Так, если в 1991 г. 85,9% потерь рабочего времени пришлось на предприятия промышленности, 8,1% — на народное образование и 2,1% — на здравоохранение, то в 1992 г. эти цифры составили соответственно 17,1, 64,3 и 15,5%. Аналогичные данные характерны и для числа участников забастовок (см. табл. 3.9).

Данная ситуация в значительной мере объяснялась более низкими возможностями бюджетной сферы адаптироваться к функционированию в условиях рыночной экономики, а также недостаточно гибкой бюджетной политикой правительства. Поскольку аграрно-промышленное лобби в России обладало исключительным политическим весом, оно оттягивало на себя значительную часть той государственной поддержки, которая должна была бы быть направлена в отрасли, финансируемые из бюджета (т. е. в социальную сферу).

Эти выводы подтверждаются и региональной статистикой забастовочного движения. Так, в основных шахтерских регионах (Карагандинской области и Республике Коми) при значительном увеличении числа объявлявших забастовку предприятий наблюдались явное уменьшение их масштабов и относительное снижение потерь рабочего времени (см. табл. 3.10). Если в Кузбассе количество бастовавших предприятий возросло с 440 до 654, то численность забастовщиков и потери рабочего времени сократились вчетверо

(со 125,1 до 29,8 тыс. человек и с 1613,9 до 396,9 тыс. человеко-дней соответственно). И если в Коми ситуация была не столь наглядной, то тенденция — явно аналогичной: при росте количества бастовавших предприятий сокращались среднее количество участников забастовки и потери человеко-дней, приходящиеся на одно предприятие. Это отражало развитие реальной ситуации в регионах: работники основных отраслей промышленности (горняки и металлурги) добились существенного роста своей зарплаты, что в условиях свободного ценообразования вело к относительному завышению цен на потребительские (и в первую очередь продовольственные) товары в данных регионах. Поскольку же зарплата работников бюджетной сферы здесь индексировалась по общероссийской схеме, произошло резкое ухудшение их материального положения, что толкнуло на проведение забастовочных акций. С учетом значительного количества предприятий непромышленной сферы и относительно меньшей (по сравнению с промышленными предприятиями) численности занятых на них работников произошло соответствующее снижение интегральных показателей масштабы забастовок (см. табл. 3.9).

Аналогично складывалась ситуация и в ряде других российских регионов, и в целом по стране. Средняя интенсивность забастовок (продолжительность участия в забастовке одного работника, потери рабочего времени, приходящиеся на одно предприятие) явно снижалась, что являлось признаком уменьшения остроты этой проблемы. Характерной чертой 1992 г. являлось и то, что на всем его протяжении потери рабочего времени от забастовок в промышленности оказывались ниже аналогичных показателей в одном только народном образовании (не говоря уже о социальной сфере вообще).

Разумеется, перемещение центра забастовочной борьбы в социальную сферу является свидетельством того, на чьи плечи ложится основная тяжесть реформ. И с политической точки зрения это было явным проигрышем реформаторов, поскольку именно занятая в этих отраслях интеллигенция являлась одной из основных их социальных опор, наиболее активно поддерживавшей идеи демократии и рынка. Однако

объективно в среднесрочном плане такое развитие событий скорее способствовало продвижению рыночных преобразований, так как перемещало вектор социального недовольства в отрасли, в политическом отношении наименее влиятельные и в принципе неспособные резко дестабилизировать общую ситуацию в стране.

Во-вторых, происходит деполитизация забастовок. Лозунги отставки президента и правительства, столь характерные для выступлений трудящихся в СССР в последние годы его существования, сменяются по преимуществу экономическими требованиями. Разумеется, эта тенденция не является абсолютной, и политические требования периодически возникали вновь (особенно на рубеже 1993–1994 гг.), но теперь они были уже результатом невыполнения правительством тех или иных взятых на себя обязательств (невыплата зарплаты и т.п.).

В-третьих, забастовочное движение России 1992–1994 гг. в части экономических требований обычно порождалось не взаимоотношениями между рабочими и работодателями, как это зачастую происходило в периоды первых забастовок. (Под работодателями мы имеем в виду администрацию предприятий, на которых происходили забастовки, или руководство соответствующих министерств и ведомств.) Тогда основными экономическими требованиями были повышение оплаты труда, изменение условий организации труда, включая взаимную ответственность рабочих и администрации.

Приватизация снимает пока многие из этих вопросов или дает более приемлемые процедуры их решения: рабочие становятся владельцами определенной доли голосующих акций, а поскольку ваучерная приватизация в подавляющем большинстве случаев происходила по второй модели, то возможность рабочих-акционеров при необходимости влиять на принятие соответствующих решений остается поначалу довольно существенной.

По мере развития реформ основным предметом забастовочной борьбы становятся экономические претензии к правительству. Теперь (или пока) центр тяжести забастовочной

борьбы сосредоточивается в отраслях, связанных с бюджетными поступлениями, т. е. в угледобыче, отраслях военно-промышленного комплекса и отчасти в социальной сфере. Здесь основной причиной забастовок являются задержки с выплатой заработной платы, вызываемые, в свою очередь, непоследовательностью правительственного курса. На протяжении 1993–1994 гг. события развивались с удивительным постоянством. В начале года при формировании государственного бюджета правительство под воздействием отраслевых лоббистов берет на себя заведомо невыполнимые обязательства по закупкам производимой по госзаказу продукции и выплате разного рода дотаций. Позже выясняется, что денег, как и предупреждали серьезные экономисты из реформаторского лагеря, для уплаты обещанного нет. Правительство оказывается перед дилеммой — или инфляция, или неплатежи в результате ограничения закупок по госзаказу. Первоначально предпринимаются попытки избежать платежей, имеющих заведомо эмиссионный (инфляционный) характер. Это вызывает задержки и по выплате заработной платы и дальнейшую цепочку неплатежей. Быстро нарастает социальная напряженность в соответствующих секторах экономики, причем страдающие от нарушения государством обязательств предприятия легко находят понимание у своих смежников. Недовольство приобретает массовый характер, правительство уступает и пытается рассчитаться по долгам. Обычно это происходит по большинству долгов одновременно, т. е. в экономику как бы в одночасье впрыскивается огромная масса денег, что ведет к обвальному падению рубля и скачку инфляции. А это вызывает новый виток забастовок протеста.

Наконец, особой причиной забастовок являются неплатежи по поставкам продукции (особенно энергоресурсов) в СНГ, что после отказа от практики выдачи Центробанком России технических кредитов этим странам создало дополнительные сложности для нефтяной и газовой отраслей.

Вместе с тем описанная трансформация характера забастовочной борьбы (перенесение требований на правительственный уровень) имела еще одно типичное следствие. В отличие от 1989–1991 гг., когда рабочие в основном дистанцировались

от администрации предприятий, в 1992–1993 гг. нередко стали случаи объединения действий трудовых коллективов и их руководителей. Причем последние подчас провоцировали рабочих на забастовки, пытаясь использовать их как способ давления на органы государственной власти с целью получения дополнительных финансовых льгот и укрепления тем самым своего собственного положения как руководителя.

Анализируя забастовочное движение как один из важнейших факторов социальной стабильности (или нестабильности) российского общества, следует обратить внимание еще на один феномен, характеризующий процесс экономической трансформации. Осуществление реформ вообще, и приватизации в особенности, еще не привело к возникновению классических конфликтов между трудом и капиталом, т. е. частные (в том числе и приватизированные) предприятия обладают в настоящее время гораздо более высоким запасом социальной стабильности, что связано и с более высоким уровнем оплаты труда на многих из них, и с меньшей зависимостью от государственных финансовых ресурсов, и с наличием иных форм решения возникающих проблем (например, через собрания акционеров в акционерных обществах).

Каковы основные факторы, способные резко дестабилизировать ситуацию в процессе проведения рыночных преобразований в России? Представляется целесообразным выделить, по крайней мере, два таких фактора (помимо проблемы тотального роста неплатежей в результате заведомых ошибок властей).

Социальную ситуацию могут дестабилизировать попытки властей преодолеть кризис и «восстановить управляемость» путем возвращения к жесткому административному регулированию народного хозяйства (и прежде всего цен), неизбежно ведущие к возвращению к ситуации тотального товарного дефицита при неспособности правительства организовать прямое централизованное распределение и перераспределение необходимых товаров производственного и потребительского назначения. В настоящее время распределительная система такого рода уже отсутствует и вряд ли может быть восстановлена в приемлемые сроки.

Другим фактором нестабильности может быть быстрый рост безработицы. Хотя к 1994 г. общественное мнение в целом адаптировалось к мысли о неизбежности этого явления (по крайней мере, на переходный период), обвальная скачок числа безработных может быть весьма опасен. Правда, на протяжении трех лет экономических реформ такого скачка не произошло, и многочисленные пессимистические прогнозы, которые звучали с весны 1991 г., о появлении открытой безработицы в размере 6–10 млн человек в течение ближайших месяцев пока оказывались опровергнутыми реальным развитием событий.

Переведя в открытую форму инфляцию, правительство Е.Т. Гайдара так и не смогло решить вторую часть этой задачи — перевести в открытую форму безработицу как неизбежного спутника глубокой структурной перестройки. В принципе, на протяжении 1992 г. происходили определенные сдвиги в этом направлении: неуклонно увеличивалось количество безработных, причем число не имеющих работу превысило официально объявляемые предприятиями данные об имеющихся вакансиях. Аналогичные процессы продолжались и в 1993–1994 гг. (см. табл. 3.11). В основном безработица остается пока в скрытой форме — в виде длительных неоплачиваемых отпусков, неполного рабочего дня и неполной рабочей недели. И, по-видимому, резкий скачок безработицы остается маловероятным, хотя начало реальных банкротств предприятий и сыграет здесь свою роль.

Безработица будет плавно нарастать (по-видимому, с некоторым ускорением), и одновременно общественное сознание будет адаптироваться к новой ситуации на рынке труда. Смягчающую роль могут сыграть вовлеченность работников в процесс приватизации своих предприятий (во всяком случае, пока они не окажутся банкротами), а со временем и укрупнение реального частного сектора.

Значительный рост социальной напряженности из-за ухудшения условий на рынке труда будет, скорее всего, иметь локальный характер, концентрируясь в основном в потенциальных районах застойной безработицы (особенно в районах моноотраслевого профиля). В этом отношении

опасны крупные индустриальные центры, но в них напряженность будет смягчаться диверсификацией производственного комплекса и оттоком высвобождаемых рабочих в частный сектор. Могут обостриться конфликты между различными группами занятых. Практически неизбежна люмпенизация части рабочих и служащих низкой и средней квалификации.

3.5. Проблемы регионализации и сепаратизма в экономической реформе

Объявление о выборе курса на радикальные экономические реформы было сделано в обстановке весьма неблагоприятных для российской государственности процессов, происходивших на региональном и межрегиональном уровнях. Ситуация была настолько напряженной, что одним из ключевых вопросов политических и научных дискуссий стала опасность распада России вслед за распадом Союза ССР.

Регионализация политической жизни России выступала как сложная многоплановая проблема, являвшаяся результатом взаимодействия различных факторов. Причем с самого начала она содержала в себе два компонента, играющих принципиальную роль с точки зрения развития экономических и политических процессов. С одной стороны, по мере продвижения реформ неизбежна была трансформация России из формальной федерации, какой она являлась в советское время, в федерацию реальную, состоящую из сильных и самостоятельных субъектов. Без этого невозможно было формирование режима рыночной демократии в стране, отличающейся огромными масштабами и разнообразием национальных и географических условий. Сохранение России как унитарного государства было бы тождественно отказу от реальных экономических реформ.

С другой стороны, процессы регионализации России, как они наметились в 1991 г., имели отчетливо выраженный сепаратистский оттенок и во многом определялись начавшим-

ся экономическим кризисом и острой политической борьбой сперва в СССР, а затем и в Российской Федерации.

В этой связи можно выделить комплекс экономических и политических причин, определяющих региональный сепаратизм. Их преодоление выступает одновременно фактором преодоления центробежных тенденций и формирования нормальной федерации.

Среди этих причин выделяются следующие.

Во-первых, сам экономический кризис и неспособность центрального правительства при помощи традиционных перераспределительных рычагов обеспечить регионы необходимыми ресурсами производственного и потребительского назначения. В этой ситуации проблема выживания (в буквальном смысле этого слова) становилась первоочередной задачей местных властей, и они решали ее вполне естественным в такой ситуации способом — переводом под свой контроль находящихся на данной территории материальных и природных ресурсов.

Раз центр неспособен справляться с задачами перераспределения, регионы вынуждены были брать решение этих задач на себя. Причем в ряде случаев ситуация приобретала далеко не локальный характер, когда региональные власти требовали перевода под свой контроль добываемых здесь угля, нефти, алмазов.

Другой стороной экономического кризиса и обстановки тотального товарного дефицита было стремление местных властей поставить под свой контроль ситуацию на региональном рынке, ограничив доступ других покупателей. В результате к концу 1991 г. российское экономическое пространство оказалось разорванным — области, края и республики в составе РСФСР пытались установить на своих границах контроль, близкий к таможенному.

Во-вторых, на формирование регионального сепаратизма оказывала влияние острая борьба, которая велась сперва между государственными органами СССР и РСФСР, а затем между институтами власти Российской Федерации. Участники этой борьбы нередко апеллировали к региональным властям, обещая им значительное расширение полномочий в

обмен на политическую поддержку. В частности, во многом именно этими соображениями был обусловлен известный призыв Б.Н. Ельцина к регионам летом 1991 г. («Берите столько прав, сколько сможете проглотить») — призыв, принесший позднее немалые политические трудности Президенту России.

В-третьих, многие проблемы порождались самим характером выделения субъектов Российской Федерации (по национальному признаку или чисто российских) и неравенством прав субъектов в пользу первых. Это вело к появлению сильного национального компонента сепаратизма в одном случае (в автономных республиках РСФСР) и к стремлению других регионов расширить свои права и уравнивать себя с национальными регионами.

Наконец, *в-четвертых*, сказывались и трудности начального этапа радикальных экономических реформ. Причем действие этого фактора было двояким. С одной стороны, ряд регионов пошел на откровенное торможение реформ: сохранение государственного регулирования цен, попытки прямого вмешательства в деятельность хозяйственных агентов, ограничение свободы торговли и т.д.⁷ С другой стороны, наблюдались попытки смягчить трудности начального этапа реформ в русле рыночных отношений, однако принимавшиеся в этой связи решения фактически подрывали единство экономического пространства России⁸.

⁷ Классическим примером является здесь Ульяновская область, в течение двух лет проводившая политику заниженных цен на продукты питания при одновременном жестком контроле за недопущением «чужих» покупателей на местный рынок. Руководство области могло позволить себе такую политику в значительной мере потому, что по ряду причин субъективного характера она оставляла у себя 50% собираемого здесь налога на добавленную стоимость, тогда как для большинства регионов России этот показатель равнялся 20–25%.

Аналогичный курс проводился и в Татарии, руководство которой фактически перешло к одноканальной налоговой системе. Здесь тормозились также процессы приватизации. Была предпринята попытка проведения особой кредитной политики — более мягкой, чем политика федеральных властей.

⁸ Так, одной из наиболее острых проблем первых месяцев 1992 г. была нехватка налично-денежных средств. Пытаясь решить эту проблему самостоятельно, руководство Нижегородской области пошло на выпуск муниципальных облигаций, причем в случае дефицита наличности «Нижегородский банкирский дом» должен был

Впрочем, по мере продвижения экономических реформ острота многих региональных проблем спадала. В 1993 г. она уже поддерживалась во многом чисто политическими факторами противостояния исполнительной и законодательной ветвей власти на федеральном уровне.

Прежде всего либерализация цен и связанное с этим преодоление товарного дефицита диаметрально изменили характер проблем функционирования региональных рынков. Главной задачей стал поиск покупателей производимой продукции, и контроль местной администрации за рынком потерял в этом отношении всякий смысл. Тем самым внутрисоссийские барьеры на пути движения товаров рухнули сами собой.

Другим стягивающим регионы фактором стала денежная политика. С преодолением товарного дефицита рубль стал если не полновесным, то уж, во всяком случае, притягательным платежным средством. В финансовых ресурсах вообще, и в денежной наличности в частности, нуждались все, а ресурсы эти находились в руках федерального центра. Попытки же введения местных (или национальных) платежных средств, если где-то и были продекларированы, не были и не могли быть реализованы на практике.

К концу 1993 г. правительству удалось более или менее унифицировать налоговую систему. Если до этого времени «торг» вокруг распределения налогов между федеральными и местными бюджетами был одной из наиболее болезненных точек во взаимоотношениях властей по вертикали, то теперь эта проблема оказалась в принципе решена. Регионы получили достаточно широкие возможности проведения собственной налоговой политики — от либеральной до предельно жесткой.

продавать облигации предприятиям по безналичному расчету на сумму задолженности по выплате зарплаты. Население в таком случае могло или ждать поступления в область рублей, или получать зарплату облигациями, приравненными на территории области к деньгам. А администрация получала бы беспроцентный кредит на сумму проданных облигаций.

В других регионах были предприняты более простые шаги. В Якутии, например, выпустили собственные чеки на сумму в 14 млн руб. В Кемеровской области — билеты местной лотереи, приравненные к 250 руб. при наличном обороте.

Наконец, с завершением острой борьбы между Президентом и Верховным Советом, а также с принятием новой Конституции России появилась достаточно четкая в правовом и политическом смысле система распределения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации.

Одновременно происходил ряд важных экономико-политических процессов в самих регионах, способствующих стабилизации внутрифедеративных отношений.

В большинстве российских регионов наблюдалось явное сращивание хозяйственных и политических элит, причем процесс этот был подстегнут приватизацией и перераспределением отношений собственности. Сращивание элит имеет, безусловно, консервативный характер, поскольку в таком случае региональные политические и хозяйственные лидеры стремятся более к стабилизации ситуации, чем к проведению реформ. Но поскольку это сращивание произошло в результате изменений в самих региональных экономиках, которые уже получили значительный политический импульс, стабилизация политической ситуации в регионах даже на условиях известного политического консерватизма может иметь благоприятные последствия с точки зрения закрепления достигнутого в рамках посткоммунистической трансформации страны. Не говоря уже о том, что политическая стабильность регионов в принципе благоприятна для реформаторской политики центральной власти, если только центральная власть действительно намерена проводить эту политику.

Характерным признаком названного процесса стало то, что конфликт между представительной и исполнительной ветвями власти в большинстве российских регионов заметно ослаб или даже прекратился еще до того, как он нашел свое разрешение на федеральном уровне в сентябре–октябре 1993 г.

Реальные социально-экономические проблемы, которые приходится решать региональным властям, также требуют поддержки федерального центра, причем не только финансово-экономической, но зачастую и политической. Руководители практически всех субъектов федерации стоят в настоящее время перед выбором стратегии своей экономической политики. Практически во всех регионах суть выбора может быть опре-

делена как разрешение перераспределительного конфликта между экономически прогрессивными, эффективными предприятиями и слабыми структурами, неспособными самостоятельно выжить в реальной рыночной среде. Однако последние зачастую являются весьма влиятельными в политическом и социальном отношении силами на региональном (или даже федеральном) уровне. Причем в этом противостоянии предприятий нет, как правило, четко выраженных отраслевых различий. В одном и том же регионе и эффективные, и бесперспективные предприятия могут быть и внутри аграрного комплекса, и оборонными, принадлежать к легкой промышленности и т.д.

В этой ситуации руководство региона должно определиться: будет ли оно, используя имеющиеся у него бюджетные и налоговые рычаги, способствовать структурной трансформации региона, ускоренному росту одних и банкротству других предприятий. Или же оно пойдет по пути смягчения возникающей здесь напряженности и будет стремиться перераспределить ресурсы для поддержки неэффективных производств.

Здесь важно иметь в виду, что у региональной администрации свобода для выбора в данной ситуации минимальна, поскольку исход перераспределительного конфликта решается балансом сил социальных групп, заинтересованных в том или ином варианте развития событий. Причем, повторим, экономически слабые структуры часто являются весьма влиятельными в социально-политическом отношении (на них занято большое число работников, на них «висит» значительное количество объектов социальной сферы). Словом, здесь возникает тугий узел проблем, при решении которых местные власти стремятся искать взаимодействия с Москвой.

3.6. Новая Конституция России и экономико-политическая ситуация

Декабрьские выборы и референдум по новой Конституции знаменовали собой завершение начальной фазы посткоммунистической трансформации России. Было покон-

чено с системой всевластия Советов и в общем виде определены политико-правовые рамки дальнейшего развития страны.

Можно выделить следующие политические итоги выборов, существенные с точки зрения их влияния на формирование рыночной экономики в России.

Во-первых, страна обрела Конституцию, дающую юридическую основу политической стабильности. Между тем именно политическая стабильность стала к концу 1993 г. одним из критических факторов развития и реформирования экономической системы. По мере снижения темпа роста цен открывались реальные возможности повышения инвестиционной активности (в том числе и привлечения иностранного капитала), и именно нестабильная политическая обстановка и нестабильное законодательство (процедурная простота пересмотра законов в Верховном Совете) оказывались основными препятствиями на этом пути. Теперь же правовой режим стал более определенным как в смысле распределения полномочий между органами власти по вертикали и по горизонтали, так и благодаря введению четких процедур законотворческой деятельности. Другое дело, что политическая стабильность была достигнута в основном в юридическом смысле этого слова, что отнюдь не гарантировало снижения политических рисков предпринимательской деятельности в России, связанных с деятельностью экстремистских политических групп, стремящихся прийти к власти любым путем.

Во-вторых, произошла фактическая легитимация политических организаций, исповедующих экстремизм и национализм — как правого, так и левого толка. Итоги голосования 12 декабря стали серьезным предостережением реформистски настроенным политикам. Правда, этот сигнал давал возможность неоднозначного толкования. С одной стороны, из этого следовала необходимость ускорения процесса реформ, обеспечения его большей решительности и последовательности, что позволило бы в кратчайшие сроки пройти полосу экономических трудностей и выйти на траекторию роста. С другой стороны, широкое распространение получили аргументы в

пользу замедления реформаторского курса, за который приходится платить высокую социальную цену.

В-третьих, итоги выборов свидетельствовали о весьма значительной поляризации общественных настроений. Партии, объявившие себя центристскими, потерпели сокрушительное поражение. Они или не смогли преодолеть 5%-ный барьер (как, например, основанное на Российском союзе промышленников и предпринимателей предвыборное объединение А.И. Вольского), или с трудом преодолели его (как это произошло с Партией российского единства и согласия С.М. Шахрая, подчеркивавшего свою умеренность и связи с региональными элитами). Впрочем, по нашему мнению, это было не поражение центризма как такового. Поражение потерпел центризм в традиционной советской интерпретации, т. е. движение, прикрывавшее отсутствие четкости политической позиции и политической воли призывами к осторожности, близкой к бездействию. Такие позиции действительно разделялись частью регионального и производственного истеблишмента, и, основываясь на этом факте, лидеры центристских политических объединений рассчитывали, что тем самым им будет обеспечена поддержка на выборах со стороны соответствующих трудовых коллективов и регионов. Однако этого не произошло, да и не могло произойти после нескольких лет реформ.

В результате выборов стало складываться новое, более реалистичное понимание центризма — в политике вообще, и в экономической политике в частности. Это курс отхода от экстремизма, последовательности и настойчивости в осуществлении политики, принципиально отличной от попыток консервации сложившейся системы хозяйственно-политических отношений.

В-четвертых, существенно изменился характер законодательной власти. Произошло формирование парламента, более или менее адекватно отражающего баланс социально-экономических сил и интересов. В отличие от Верховного Совета образца 1990–1993 гг., в котором доминировали довольно узкие групповые интересы, депутаты Государственной Думы имеют за собой поддержку соответствующих хо-

зайственно-политических образований, и их будет гораздо труднее «подкупать» политическими декларациями, обещаниями и индивидуальными льготами (предоставляемыми отдельным предприятиям). Однако в силу того, что современная структура интересов остается противоречивой, избранный состав Государственной Думы оказался весьма «пестрым», содержащим представителей самых разных политических направлений.

Среди депутатов Думы достаточно отчетливо выделяется инфляционистский блок политических сил. Это представители КППФ (Г.А. Зюганов) и Аграрной партии (М.И. Лапшин), значительная часть электората которых находится в тяжелом экономическом положении и для выживания требует масштабных финансовых вливаний и льгот. Это также ЛДПР (В.В. Жириновский) и ДПР (Н.И. Травкин, а теперь С.Ю. Глазьев), которым более свойственны лозунги протекционизма и национал-патриотического капитализма. Блоки «Выбор России» (Е.Т. Гайдар), «Явлинский—Болдырев—Лукин» и «12 декабря» (Б.Г. Федоров) занимают с большей или меньшей последовательностью антиинфляционистские позиции. И наконец, промежуточное положение занимают ПРЕС (С.М. Шахрай) и «Новая региональная политика» (В.С. Медведев), причем первый тяготеет скорее к антиинфляционистам, а второй — к инфляционистам.

Учитывая структуру представленных в Государственной Думе политических партий и организаций, можно заметить в ней доминирование проинфляционистских сил. Это же можно проследить, если обратить внимание на персональный состав депутатов: помимо достаточно различных социальных позиций, значительная часть депутатов непосредственно связана с интересами конкретных отраслей и регионов. Сильнее, чем ранее, представлены здесь и интересы новых коммерческих структур, которые впервые имели возможность непосредственно принять участие в выборах, причем представители частного бизнеса входят практически во все фракции парламента.

Этот эффект еще более усиливается, если принять во внимание состав Совета Федерации, в котором доминирую-

щие позиции занимают первые лица регионального руководства и их непосредственные представители.

Вместе с тем политические итоги выборов далеко выходят за рамки макроэкономической интерпретации. Резкое возрастание «веса» Либерально-демократической партии, занимающей откровенно экстремистские позиции и ставящей под вопрос не только базовые ценности рыночной демократии, но и сами перспективы сохранения для России условий внутреннего и внешнего мира, со всей остротой ставит вопрос о продолжении демократического курса. И в то же время это показывает, что отнюдь не реставрация традиционной советской (коммунистической) системы является в настоящее время реальной угрозой для перспектив мирного реформирования страны. Реальной опасностью становится политика, предполагающая возрождение тоталитаризма, но теперь уже под националистическими (а не интернационально-уравнительными) знаменами. Причем союзниками ЛДПР в этом деле становятся и левонационалистические группы типа КПРФ, отказавшиеся от лозунгов «пролетарского интернационализма», и организации, в основе экономической платформы которых явно или неявно лежат идеи протекционизма (например, Аграрная и Демократическая партии).

В результате баланс сил в Государственной Думе явно складывается в пользу консервативного большинства коммунистов и националистов.

Правда, действующая Конституция, состав верхней палаты и прерогативы президента дают достаточно широкие возможности блокировать реакционные решения нижней палаты.

Правительство России в основном сохранило свой коалиционный характер, что при известной гибкости создает относительно спокойные условия его взаимоотношений с парламентом, в котором оно почти всегда может сформировать большинство для поддержки того или иного своего законопроекта.

Уход из правительства Е.Т. Гайдара и Б.Г. Федорова поставил руководителей исполнительной власти перед необхо-

димостью нести личную ответственность за результаты экономической политики.

В.С. Черномырдин оказался перед необходимостью однозначного выбора между альтернативными вариантами экономической политики — инфляционистским и антиинфляционистским. Выбора, которого ему благодаря обстановке политической неопределенности 1993 г. удавалось избегать. Правительству было трудно решиться на проведение явно инфляционистской политики, поскольку его руководители более или менее отчетливо представляли себе последствия такого варианта развития событий. Но столь же трудно, если не невозможно, было пойти и по пути антиинфляционистскому.

После некоторых колебаний премьер выбрал антиинфляционистский путь, продолжающий, как казалось, жесткую финансово-кредитную политику Гайдара–Федорова. Правда, этот курс он попытался осуществить в скрытой форме, т. е. сопровождая рестриктивные финансовые меры широкими обещаниями дополнительных денежных вливаний. На начальном этапе это позволило существенно ослабить давление на правительство со стороны консерваторов и лоббистов, хотя обернулось ускорением спада производства и ростом взаимной задолженности предприятий, ожидавших раздачи «дешевых денег».

Вместе с тем по мере снижения темпов инфляции ясно обозначилась необходимость усиления внимания власти к двум группам проблем.

Во-первых, выдвижение на передний план реформ институционального и структурного характера. Ключевыми моментами здесь являются переход к денежной фазе приватизации, начало реального процесса банкротств, стимулирование инвестиционной активности и частных сбережений. На решение этих вопросов были в основном нацелены указы президента, подписанные в мае–июне 1994 г. Их практическое осуществление действительно требуется в настоящее время. Но вместе с тем они могут иметь ряд болезненных социальных последствий, и прежде всего рост безработицы. Хотя отношение к последней ныне не столь

обостренное. Общественное мнение уже фактически приняло тезис о том, что оздоровление экономики невозможно без роста безработицы (аналогично тому, как на протяжении 1988–1991 гг. оно адаптировалось к мысли о неизбежности роста цен и приведения их уровня в соответствие со спросом).

Во-вторых, период замедления инфляции и приближения ее к минимальным значениям является временем повышенной опасности срыва в гиперинфляцию. Именно на этом этапе происходит резкий взрыв требований хозяйственных агентов обеспечить их «дешевыми деньгами», причем требования эти аргументируются не только тяжестью их финансового положения, но и благоприятной макроэкономической средой. Опыт различных стран свидетельствует, что правительства нередко поддаются этому нажиму и вскоре полностью теряют контроль над макроэкономической ситуацией. Это тем более опасно, что само правительство, успокоенное благоприятной (понижательной) тенденцией инфляции, может соскользнуть на путь новой инфляционной накачки народного хозяйства, причем заметит это отнюдь не сразу, так как из-за разрыва во времени между ослаблением финансово-денежной политики и началом реального роста цен лежит период в несколько месяцев, когда рост денежной массы сопровождается снижением месячной инфляции и внешне создается впечатление безнаказанности подобного экономико-политического курса⁹.

Понятно, что обострением экономических трудностей не замедлят воспользоваться коммунистические и националистические силы, крайне заинтересованные в дестабилизации экономической и политической ситуации и видящие в этом возможности своего прихода к власти.

⁹ Книга уже готовилась к печати, когда разразился чеченский кризис. По нашему мнению, он является не только результатом острой политической борьбы внутри страны, но и ответом определенных сил на попытку правительства встать на путь последовательной и жесткой стабилизации. Более подробно этот вопрос был рассмотрен нами в статье «Между экономикой и политикой», опубликованной в декабре 1994 г. Статья приводится в приложении к данной книге.

К концу 1994 г., как и после выборов 12 декабря, перед правительством стоит необходимость выбора принципиального направления экономической политики, за которым отчетливо виден и политический выбор. Уходя в отставку в январе 1994 г., Е.Т. Гайдар предупреждал, что ослабление экономической политики, ее непоследовательность, популистские заигрывания с коммунистическими и националистическими силами ничего не дадут правительству в смысле политическом, но приведут к потере еще одного года, отдалят страну от начала экономического роста. Так оно и получилось. Ускорение инфляции в сентябре—декабре 1994 г., обвальное падение курса рубля 11 октября, потеря Центральным банком значительной (более половины) части своих валютных резервов, с таким трудом накопленных после января 1992 г., показали всю хрупкость достигнутой стабилизации, когда она зависит от непоследовательности макроэкономического курса.

Правительство, поддавшись жесткому нажиму со стороны аграрников и промышленников при обсуждении бюджета в апреле—мае, заложило в бюджет явно нереальный уровень государственных расходов. Попытка оттянуть выплаты вызвала естественный рост социального недовольства. Осуществление выплат под давлением лоббистов в июле—августе привело к резкому ухудшению экономической ситуации (см. табл. 3.12). И именно те политические группировки, которые «выбили» из правительства все эти роковые уступки, и возглавили кампанию обвинений в адрес исполнительной власти.

События октября 1994 г. со всей отчетливостью показали, что экономико-политические изменения последнего времени являются отнюдь не необратимыми. Вдруг стало ясно: к экономике всеобщего дефицита и всевластного государства (а в наших условиях всевластное государство означает всевластного коррумпированного чиновника) можно вернуться буквально за считанные месяцы — стоит только реализовать первый совет национал-коммунистических вождей. Действительно, что произойдет, если пойти по пути ослабления денежно-финансовой политики, на чем настаивают

вают оппоненты Правительства? За этим неизбежно последует резкая дестабилизация валютного рынка, и власти должны будут реализовать следующее требование наших новоявленных левых — ввести принудительный курс рубля, что фактически равнозначно возвращению к ситуации, когда государственный чиновник делит валюту, решая (конечно же, бескорыстно), кому ее давать, а кому — нет. Искусственный (завышенный) курс рубля приведет к немедленному вымыванию импортных потребительских товаров. И сколько бы мы ни ругали «засилье импорта», именно оно является основным фактором, сдерживающим цены на российском рынке. Без конкуренции с иностранными товарами наши отечественные производители-монополисты немедленно резко поднимут цены на свою продукцию. Что должно будет сделать в этой ситуации правительство? Реализовать следующее требование — восстановить государственный контроль над ценами. А после этого происходит то, что теперь понятно даже школьнику: товары станут исчезать из магазинов, и Россия опять попадет в ловушку разрушенного потребительского рынка, всеобщего дефицита, неотовариваемых карточек и многочасовых очередей за всеми продуктами, т. е. мы вернемся к ситуации 1991 г. со всеми его проблемами, включая реальную угрозу распада России на «самообеспечиваемые» регионы, отделенные друг от друга таможенными барьерами. К сожалению, это вполне реально.

Другая альтернатива — осторожный, тщательно выверенный выход из нынешней ситуации путем возвращения к реальной жесткой финансовой политике, достижения стабилизации, только и создающей условия для экономического роста.

Все посткоммунистические государства, в которых уже начался экономический рост, добились этого *исключительно* в результате остановки или существенного замедления инфляции. Практически непреложным, многократно подтвержденным практикой законом можно считать то, что примерно через год после снижения роста цен до уровня ниже 3% в месяц в стране начинается экономический рост. Россия, ра-

зумеется, не является в этом отношении исключением. Но, повторяем, такая политика требует высокого уровня профессионализма.

* * *

Подведем итоги. В 1994 г. вновь, как и в 1991 г., страна встала перед необходимостью принципиального политического выбора. Причем в гораздо большей мере, чем три года назад, этот выбор определяется соотношением интересов влиятельных экономико-политических группировок. И в отличие от 1991 г. это уже не выбор между рыночной и административной (коммунистической) моделями. Теперь речь идет об определении и закреплении типа рыночной экономики. Или будет предпринята новая попытка экономической стабилизации путем последовательной либерализации хозяйственной жизни и интеграции отечественной экономики в систему мирохозяйственных связей. Или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», предполагающего широкомасштабное государственное вмешательство в функционирование национальной экономики, плотную государственную опеку над относительно слабым, неконкурентоспособным отечественным хозяйством, отгороженным от внешней конкуренции.

Здесь будет неизбежен выбор формы политического режима, способного осуществить стабилизацию и проводить последовательную экономическую политику. В обоих случаях это будет выбор режима жесткого авторитарного. Хотя это вполне может быть и авторитарный конституционный режим, возможность чего дает принятая на референдуме 12 декабря новая Конституция РФ.

Таблица 3.1

Рейтинг Президента Бориса Ельцина по 10-балльной шкале
(Цифры соответствуют полученным значениям в каждом месяце)

| Год | Месяц | Балл |
|---------|-------|------|
| 1991 г. | VII | 5,36 |
| | X | 6,01 |
| | XI | 5,07 |
| 1992 г. | I | 4,54 |
| | II | 4,62 |
| | III | 4,90 |
| | IV | 4,15 |
| | V | 3,86 |
| | VI | 3,96 |
| | VII | 3,97 |
| | VIII | 3,86 |
| | IX | 3,77 |
| | X | 3,60 |
| | XI | 3,69 |
| | XII | 3,89 |
| 1993 г. | I | 3,91 |
| | II | 3,53 |
| | III | 3,66 |
| | IV | 4,32 |

Источник: Данные ВЦИОМ.

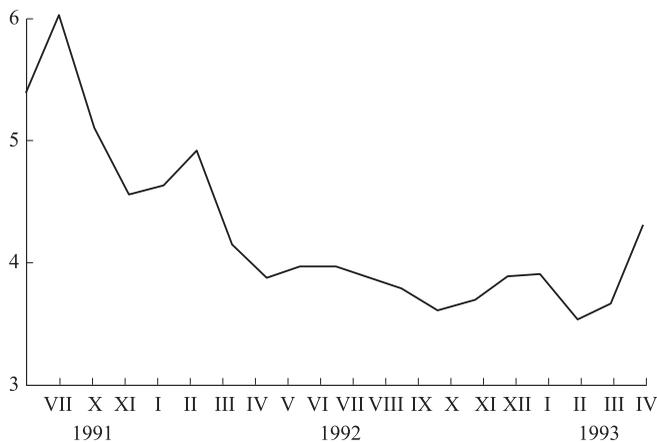


Таблица 3.2

**В какой мере, на ваш взгляд, заслуживает сейчас
доверия Верховный Совет России?**

*(Цифры соответствуют полученным значениям
в каждом месяце, %)*

| Период | Вполне заслуживает | Не вполне заслуживает | Совсем не заслуживает | Затрудняюсь ответить |
|------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1991 г. IX | 33 | 35 | 14 | 18 |
| 1992 г. I | 13 | 37 | 17 | 33 |
| II | 6 | 42 | 26 | 26 |
| III | 10 | 37 | 26 | 27 |
| IV | 7 | 40 | 31 | 22 |
| V | 4 | 33 | 41 | 21 |
| VI | 4 | 37 | 39 | 20 |
| VII | 5 | 38 | 35 | 22 |
| VIII | 6 | 38 | 35 | 21 |
| IX | 3 | 35 | 38 | 24 |
| X | 3 | 35 | 43 | 19 |
| XI | 3 | 36 | 43 | 18 |
| XII | 5 | 36 | 42 | 17 |
| 1993 г. I | 6 | 37 | 31 | 26 |
| II | 4 | 31 | 28 | 31 |
| III | 7 | 29 | 35 | 29 |
| IV | 5 | 24 | 44 | 27 |

Источник: Данные ВЦИОМ.

Таблица 3.3

**В какой мере, на ваш взгляд,
заслуживает сейчас доверия Правительство России?**

*(Цифры соответствуют полученным
значениям в каждом месяце, %)*

| Период | Вполне заслуживает | Не вполне заслуживает | Совсем не заслуживает | Затрудняюсь ответить |
|------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1992 г. II | 7 | 37 | 30 | 26 |
| III | 8 | 38 | 30 | 25 |
| IV | 9 | 39 | 30 | 22 |
| V | 7 | 37 | 35 | 22 |
| VI | 6 | 43 | 32 | 19 |
| VII | 8 | 38 | 33 | 22 |
| VIII | 5 | 41 | 33 | 22 |

Окончание табл. 3.3

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-----------|----|----|----|----|
| IX | 4 | 37 | 36 | 23 |
| X | 4 | 33 | 44 | 19 |
| XI | 7 | 38 | 38 | 18 |
| XII | 7 | 37 | 34 | 22 |
| 1993 г. I | 8 | 38 | 22 | 31 |
| II | 4 | 34 | 25 | 37 |
| III | 7 | 35 | 26 | 32 |
| IV | 12 | 33 | 24 | 32 |

Источник: Данные ВЦИОМ.

Таблица 3.4

**Согласны ли вы с тем, что было бы лучше,
если бы в стране все оставалось так, как было до 1985 г.?**

| | Декабрь 1991 г. | Апрель 1992 г. | Июнь 1992 г. | Август 1992 г. | Октябрь 1992 г. | Декабрь 1992 г. | Февраль 1993 г. | Апрель 1993 г. |
|-----------------------|--------------------|-------------------|-----------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------|
| Число опрошенных | 1927 | 1600 | 1660 | 1650 | 1500 | 1700 | 1649 | 1644 |
| В том числе: Согласен | 41 | 28 | 33 | 28 | 28 | 30 | 35 | 25 |
| Не согласен | 36 | 51 | 42 | 40 | 48 | 42 | 33 | 40 |
| Затрудняюсь ответить | 23 | 21 | 25 | 32 | 24 | 28 | 32 | 35 |

Источник: Данные Госкомстата.

Таблица 3.5

**Экономические реформы нужно продолжать
или их следует прекратить?**

| | Март 1992 г. | Май 1992 г. | Август 1992 г. | Ноябрь 1992 г. | Январь 1993 г. | Февраль 1993 г. | Март 1993 г. | Апрель 1993 г. | Май 1993 г. |
|------------------|-----------------|----------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------------|-----------------|-------------------|----------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Число опрошенных | 1579 | 1630 | 1656 | 1603 | 1603 | 1629 | 1649 | 1644 | 1553 |

Окончание табл. 3.5

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|----------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| В том числе: Нужно продолжать | 46 | 47 | 53 | 57 | 57 | 51 | 42 | 53 | 49 |
| Следует прекратить | 26 | 21 | 20 | 19 | 17 | 18 | 19 | 15 | 20 |
| Затрудняюсь ответить | 28 | 32 | 27 | 24 | 26 | 31 | 39 | 32 | 31 |

Источник: Данные службы «Мнение».

Таблица 3.6

Е.Т. Гайдар, и.о. Председателя Правительства
(Индекс популярности по России в 1992 г., %)

| | Сентябрь | Август | Июль | Май | Апрель | Март | Февраль |
|------------|----------|--------|------|-----|--------|------|---------|
| В отставку | 45 | 38 | 29 | 31 | 29 | 34 | 28 |
| Продолжать | 31 | 38 | 49 | 49 | 50 | 30 | 39 |
| Не знаю | 24 | 24 | 22 | 20 | 21 | 36 | 33 |

Источник: Данные службы «Мнение».

Таблица 3.7

Правительство РФ
(Индекс популярности по России в 1992 г., %)

| | Сентябрь | Май | Апрель | Март |
|------------|----------|-----|--------|------|
| В отставку | 25 | 16 | 17 | 23 |
| Продолжать | 43 | 64 | 62 | 48 |
| Не знаю | 32 | 20 | 21 | 29 |

Источник: Данные службы «Мнение».

Таблица 3.8

**Социальный состав участников митингов
в Москве в 1992 г., %***

| Группы населения | 9 февраля | | 29 июня | 6 июля | 24 октября |
|--|---|---|------------------------------------|---|--|
| | «Трудовая Россия», около 10 тыс. участников | «Дем. Россия», около 50 тыс. участников | «Дем. Россия», 3–4 тыс. участников | «Трудовая Россия», коммунисты 1–1,5 тыс. участников | «Трудовая Россия», ФНПР, 5–6 тыс. участников |
| Рабочие | 9 | 11 | 6 | 5 | 7 |
| Инженерно-технические работники, врачи, учителя, научные работники | 32 | 34 | 58 | 37 | 40 |
| Функционеры профсоюзных, партийных, советских органов | 3 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| Депутаты (освобожденные) | 1 | 2 | 1 | 1 | |
| Военные | 2 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| Студенты и аспиранты | 3 | 4 | 3 | 2 | 3 |
| Школьники и учащиеся ПТУ, техникумов | 4 | 6 | 3 | 7 | 6 |
| Пенсионеры | 44 | 36 | 23 | 32 | 33 |
| Безработные (включая лиц, находящихся в вынужденном отпуске) | 2 | 4 | 1 | 3 | 6 |
| Другие (домохозяйки, предприниматели) | 1 | 1 | 1 | 1 | |

* По материалам выборочных опросов.

Таблица 3.9

Отраслевая структура забастовок в России

| Год | Число предприятий, на которых произошли забастовки | | Число участников | | Потери рабочего времени | | В среднем число участников на одно предприятие, человек | В среднем число дней на одно предприятие (тыс.) | В среднем дней на одного участника |
|-----------------|--|--------|------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|---|---|------------------------------------|
| | % к итогу за год* | единиц | тыс. чел.-век | % к итогу за год* | тыс. чел.-дней | % к итогу за год* | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Здравоохранение | | | | | | | | | |
| 1990 | 6 | 2,3 | 1,6 | 1,6 | 7,6 | 3,7 | 267 | 1,3 | 4,7 |
| 1991 | 173 | 9,9 | 9,2 | 3,9 | 48,6 | 2,1 | 53 | 0,3 | 5,3 |
| 1992 | 943 | 17,0 | 77,1 | 21,6 | 292,9 | 15,5 | 82 | 0,3 | 3,8 |
| 1993 | 1 | 0,004 | | | 0,1 | 0,0004 | | 10 | |
| 1994 | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Промышленность | | | | | | | | | |
| 1990 | 199 | 76,5 | 85,2 | 85,6 | 119,5 | 57,5 | 428 | 0,6 | 1,4 |
| 1991 | 324 | 18,5 | 159,4 | 67 | 988,9 | 85,9 | 492 | 3 | 6,2 |
| 1992 | 63 | 1 | 37,5 | 10,5 | 324,6 | 17,1 | 595 | 5,1 | 8,6 |
| 1993 | 176 | 0,67 | 109,6 | 0,9 | 158,9 | 0,67 | 0,62 | 0,9 | 1,45 |
| 1994 | 209 | 40,7 | 115 | 74 | 57,7 | | 550 | 2,8 | 5,02 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|------------------------|------|-------|-------|------|--------|------|-------|------|------|
| Народное образование | | | | | | | | | |
| 1990 | 7 | 2,7 | 2,4 | 2,4 | 13,2 | 6,4 | 343 | 1,9 | 5,5 |
| 1991 | 1177 | 67 | 58,1 | 24,4 | 187,2 | 8,1 | 49 | 0,1 | 3,2 |
| 1992 | 4929 | 78,6 | 222,1 | 6,2 | 1217,5 | 64,3 | 45 | 0,3 | 5,4 |
| 1993 | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 1994 | 279 | 54,28 | 36,8 | 23,7 | 16,5 | 21,8 | 131,9 | 0,6 | 4,5 |
| Все народное хозяйство | | | | | | | | | |
| 1990 | 260 | 100 | 99,5 | 100 | 207,7 | 100 | 383 | 10,4 | 2,1 |
| 1991 | 1755 | 100 | 237,7 | 100 | 2314,2 | 100 | 135 | 1,3 | 9,7 |
| 1992 | 6273 | 100 | 375,6 | 100 | 1893,3 | 100 | 57 | 0,3 | 5,3 |
| 1993 | 264 | 100 | 122,2 | 100 | 236,8 | 100 | 0,46 | 0,9 | 1,94 |
| 1994 | 514 | 100 | 155,4 | 100 | 755,5 | 100 | 302 | 1,47 | 4,89 |

* Имеется в виду доля соответствующего параметра к показателю по всему народному хозяйству.

Таблица 3.10

Забастовки в угольных регионах

| Год | Численность работников, участвующих в забастовке, тыс. чел. | Потери рабочего времени из-за забастовок, тыс. чел.-дни | Количество предприятий, на которых прошли забастовки | Количество участников забастовок, приходящихся на одно предприятие, чел. | Потери рабочего времени из-за забастовок, приходящихся на одно предприятие, чел.-дни |
|---------------------|---|---|--|--|--|
| Кемеровская область | | | | | |
| 1991 | 125,1 | 1613,9 | 440 | 284 | 3368 |
| 1992 | 29,8 | 396,9 | 654 | 46 | 606,9 |
| Республика Коми | | | | | |
| 1991 | 15,5 | 204,8 | 88 | 176 | 2327,3 |
| 1992 | 20,2 | 259,4 | 178 | 113 | 1457,3 |

Источник: Данные Госкомстата.

Таблица 3.11

Безработица и вакансии

| Период | Безработица, тыс. чел. | | | | | Вакансии | |
|----------|------------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|-------------|---|
| | Незаняты | Зарегистрированные безработные | Получающие пособие | На переобучении | На общественных работах | Общее число | В том числе для занятых физическим трудом |
| 1991 г. | | | | | | | |
| Июль | 351 | 16 | 2 | 0 | 2 | 708 | 647 |
| Август | 383 | 25 | 4 | 0 | 1 | 838 | 773 |
| Сентябрь | 421 | 35 | 6 | 1 | 2 | 916 | 843 |
| Октябрь | 474 | 51 | 8 | 2 | 1 | 898 | 818 |
| Ноябрь | 504 | 64 | 10 | 3 | 1 | 859 | 782 |
| Декабрь | 469 | 62 | 12 | 4 | 1 | 841 | 769 |
| 1992 г. | | | | | | | |
| Январь | 485 | 69 | 18 | 4 | 1 | 586 | 534 |
| Февраль | 554 | 93 | 33 | 5 | 2 | 490 | 438 |
| Март | 616 | 118 | 53 | 7 | 4 | 451 | 406 |
| Апрель | 696 | 151 | 74 | 8 | 5 | 408 | 363 |
| Май | 743 | 177 | 89 | 8 | 7 | 400 | 359 |
| Июнь | 779 | 203 | 108 | 8 | 13 | 399 | 357 |
| Июль | 843 | 248 | 140 | 7 | 14 | 377 | 337 |
| Август | 888 | 303 | 173 | 7 | 15 | 364 | 327 |
| Сентябрь | 921 | 367 | 219 | 10 | 13 | 345 | 310 |
| Октябрь | 982 | 442 | 267 | 14 | 8 | 316 | 246 |

Окончание табл. 3.11

| Период | Безработица, тыс. чел. | | | | | Вакансии | |
|----------|------------------------|--------------------------------|--------------------|-----------------|-------------------------|-------------|---|
| | Незанятые | Зарегистрированные безработные | Получающие пособие | На переобучении | На общественных работах | Общее число | В том числе для занятых физическим трудом |
| Ноябрь | 1011 | 518 | 317 | 20 | 6 | 295 | 260 |
| Декабрь | 982 | 578 | 371 | 18 | 6 | 307 | 270 |
| 1993 г. | | | | | | | |
| Январь | 1029 | 628 | 411 | 20 | 4 | 301 | 263 |
| Февраль | 1080 | 692 | 461 | 23 | 4 | 311 | 269 |
| Март | 1097 | 732 | 497 | 28 | 6 | 358 | 312 |
| Апрель | 1101 | 751 | 514 | 29 | 10 | 404 | 355 |
| Май | 1070 | 740 | 499 | 26 | 13 | 472 | 425 |
| Июнь | 1003 | 717 | 471 | 19 | 26 | 519 | 465 |
| Июль | 989 | 717 | 459 | 14 | 23 | 511 | 459 |
| Август | 979 | 714 | 456 | 11 | 17 | 511 | 459 |
| Сентябрь | 969 | 706 | 449 | 23 | 15 | 496 | 443 |
| Октябрь | 994 | 728 | 462 | 33 | 8 | 453 | 402 |
| Ноябрь | 1056 | 779 | 506 | 40 | 6 | 386 | 336 |
| Декабрь | 1085 | 835 | 550 | 40 | 5 | 352 | 304 |

Источник: Данные Госкомстата.

Таблица 3.12

Инфляция и изменение обменного курса рубля

| Период | 1992 г. | | | 1993 г. | | | 1994 г. | | |
|----------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| | Индекс потребительских цен, % | Обменный курс, руб./долл. | Изменение обменного курса, % | Индекс потребительских цен, % | Обменный курс, руб./долл. | Изменение обменного курса, % | Индекс потребительских цен, % | Обменный курс, руб./долл. | Изменение обменного курса, % |
| Январь | 296,0 | 213,4 | | 26,0 | 484,0 | 17,0 | 17,9 | 1444,4 | 16,0 |
| Февраль | 27,3 | 186,0 | -13,0 | 25,0 | 569,0 | 18,0 | 10,7 | 1583,3 | 9,6 |
| Март | 16,4 | 150,2 | -19,0 | 20,0 | 665,0 | 17,0 | 7,4 | 1718,7 | 8,6 |
| Апрель | 17,2 | 154,0 | 3,0 | 19,0 | 767,0 | 15,0 | 8,5 | 1793,7 | 4,4 |
| Май | 10,5 | 120,5 | -22,0 | 18,0 | 928,0 | 21,0 | 6,9 | 1881,7 | 4,9 |
| Июнь | 13,9 | 126,0 | 5,0 | 20,0 | 1080,0 | 16,0 | 6,0 | 1959,2 | 4,1 |
| Июль | 7,1 | 143,0 | 13,0 | 22,0 | 1025,0 | -5,0 | 5,3 | 2025,9 | 3,4 |
| Август | 8,6 | 168,0 | 17,0 | 26,0 | 986,0 | -4,0 | 4,6 | 2121,7 | 4,7 |
| Сентябрь | 15,2 | 220,0 | 31,0 | 23,0 | 1072,0 | 9,0 | 7,7 | 2346,9 | 10,6 |
| Октябрь | 31,1 | 354,0 | 61,0 | 20,0 | 1187,7 | 11,0 | 11,8 | 3043,5 | 29,7 |
| Ноябрь | 27,1 | 426,0 | 20,0 | 16,0 | 1194,5 | 1,0 | 14,2 | 3151,4 | 3,5 |
| Декабрь | 25,1 | 415,0 | -3,0 | 13,0 | 1240,3 | 4,0 | 16,4 | 3387,7 | 7,5 |

Источник: Данные Госкомстата.

ВЫБОР

Послесловие Е.Т. Гайдара

Трудно ставить точку в книге, посвященной истории современности. Время не стоит на месте, и с каждым новым событием возникает соблазн что-то добавить, исправить, переделать.

И тем не менее надо остановиться и передать написанное в печать. Ведь книга, посвященная опыту формирования и реализации экономической политики в переломное для судеб нашей страны десятилетие, должна начать работать, т. е. участвовать в формировании того аналитического пласта, который образует неотъемлемую основу процесса принятия политических решений. Изучение опыта развития СССР и России после 1985 г. — это не только разговор о былом, но и необходимая основа выявления тенденций, альтернатив нашего дальнейшего развития. Вовремя увидеть эти альтернативы, оценить их, принять соответствующие (а зачастую единственно возможные!) решения — в этом состоит искусство ответственного политика.

Ключевым для переломной эпохи является понятие выбора альтернативы. Так было в революционные годы начала столетия. Так обстоит дело и в наши дни. И именно точкам перелома справедливо уделяется повышенное внимание в написанной В.А. Мау политической истории нашей экономической реформы.

Автор завершает свою книгу выводом: наступает время жесткого выбора, который, скорее всего, будет определять перспективы развития России на протяжении ближайших лет и десятилетий. Или мы сможем осуществить прорыв к эффективной, открытой миру хозяйственно-политической системе, и наши граждане смогут на равных включиться в международные хозяйственные и политические связи, конкурировать и добиваться высших результатов как в экономической, так и в социально-культурной сферах. Или к власти придут силы, формирующие систему «национально ориентированного капитализма», отгороженного от всего мира непреодолимой стеной (в виде и пограничных кордонов, и таможенных тарифов), которая защищает заведомо слабое, неконкурентоспособное, а потому ущербное отечественное хозяйство.

Это действительно принципиальная альтернатива. И именно отталкиваясь от нее, я хотел бы поделиться своими размышлениями относительно перспектив политического, социального и экономического развития нашей страны.

* * *

Накануне подписания договора об общественном соглашении в апреле 1994 г. Б. Ельцин пригласил к себе руководителей парламентских фракций для прояснения их позиций. Ожидая Президента, лидер коммунистов Г. Зюганов перешучивался с сидевшим рядом с ним В. Жириновским. Спорили, кто из них кого успеет посадить первым — разумеется, после того, как они совместно пересажают демократов. А я тем временем думал, что вне зависимости от того, как причудливая российская история распорядится с этим небезынтересным (и, увы, не лишенным некоторого смысла) вопросом, судьба социализма в России все же решена, его падение стало вполне свершившимся фактом.

На первый взгляд такая категоричность может вызвать недоумение, ведь реформы, начавшиеся после крушения социализма в странах Восточной Европы и бывшего СССР, оказались везде очень нелегкими, политически и социально

конфликтными. Даже там, где продвижение вперед было наиболее энергичным, успешным, на смену старым проблемам быстро приходят новые. В нашей стране исчезли очереди, дефицит, карточки. Формируется открытая экономика, увеличивается экспорт, растут долларовая зарплата, потребление товаров длительного пользования. И в то же время полностью обесценились бумажные, ничем не обеспеченные сбережения позднего социализма, сократились объемы производства, усугубились проблемы занятости.

Все это открывает неплохие политические перспективы оппонентам начатых реформ. То, что на первых после старта экономических преобразований выборах успех сопутствует противникам реформ, уже мало кого удивляет. И все же возможности полноценного социалистического реванша, похоже, можно сбросить со счетов. Думаю, в этом вопросе позволительно поверить такому авторитету, как тот же Г. Зюганов. В книге «Держава» он пишет: «Все системы государственной экономики изменены настолько, что вернуться к «казарменному» социализму невозможно, даже если очень захотеть всем блокам, вместе взятым».

Крушение социализма окончательно, в ближайшей исторической перспективе реванш невозможен. Перед Россией сегодня стоит иная проблема: что вырастет на обломках?

Альтернатива сегодня четкая. Или открытое, демократическое общество, основанное на частной собственности, все владельцы которой юридически равны, где государство играет роль одного из институтов общества.

Или государство, обладающее всей полнотой власти и собственности, выступающее по отношению к обществу, ко всему социальному миру в качестве некоего демиурга. Причем государство — не чистая идея, не «вещь в себе». Его материальные носители — бюрократические институты, бюрократическая олигархия. В таком случае собственность является фактически корпоративно-государственной, контролируется новой номенклатурой, которая образует замкнутый социальный слой. Общество становится колонией государства, а само грозное государство при таком режиме становится «колони-

ей», сырьевым придатком передовых демократических стран, построенных по принципу открытого общества, «колонией» отдельных фирм этих стран.

Такова альтернатива.

В середине 90-х годов XX в. Россия вновь — как в конце XVII, накануне петровских реформ, в середине XIX, после Крымской войны, в 1917 г., в 1920-х годах, перед сталинской индустриализацией, — в точке выбора исторического пути. Углубившееся, ставшее опасным экономическое и социальное отставание от далеко ушедших вперед соседей (теперь уже не только на Западе, но и на Востоке). Крах предшествующей политики и идеологии, необходимость найти пути, позволяющие стране вырваться из пут отсталости, слабозвитости, сблизжают, связывают эти точки российской исторической судьбы. Проблема, неверно решенная тогда, стоит перед нами сегодня, только в большем масштабе.

С моей точки зрения, именно здесь лежит ключ к адекватному пониманию современной политической ситуации, именно здесь точка, где сопрягаются, переходят друг в друга ежедневные политические дразги и глобальный исторический выбор.

Выбор многоступенчат и обратим. Выбор сделан в августе 1991-го. Но это был только первый шаг на длинном пути. Да, тогда гнилые веревки социализма, их обрывки были сброшены с России. Туда возврата не будет. Но осталась другая, куда более мощная и древняя имперски-бюрократическая традиция (в которую в свое время органично вписался и сам коммунизм, трансформировавшийся в большевизм, но которая легко обойдется и без «коммунизма», заменив его новым изданием «православия, самодержавия, народности»). Вот где сегодня проходит альтернатива: встанет ли опять государство над обществом, хрустнет ли скелет только нарождающегося гражданского общества в «тяжелых, нежных лапах» государства или наконец государство будет радикально реформировано, станет лишь одним из элементов общества. И тот, и другой пути не безоблачны, и тот, и другой имеют свои преимущества. Но я убежден, что сегодня первый путь — надежная, хотя и довольно специфическая («особый путь», если угодно), дорога в «третий мир» и к национальной катастрофе; второй

путь ведет в число развитых стран с современной экономической и социальной структурой.

Сегодняшний выбор не так нагляден, как дилемма митингов 1989–1991 гг. Он куда более глубок. Но его надо видеть. Только так за уродливыми политическими карликовыми деревцами проглядывает исторический лес.

Этот выбор можно видеть во всем: в спорах об инфляции и неплатежах, о геополитических интересах России, медицинском страховании, борьбе с коррупцией, политике в области образования, антисемитизме, соглашении с НАТО, отношениях церкви и государства — в каждой камушке, из которых складывается мозаика современной политики. Тогда понимаешь подлинное, без преувеличения, историческое измерение политической суеты. А корни такого выбора тянутся очень глубоко, проходят через века истории, и далеко не только русской.

МЕЖДУ ЭКОНОМИКОЙ И ПОЛИТИКОЙ

Это уже становится общим местом — чеченский кризис привел к радикальным сдвигам в политическом ландшафте пореформенной России. Можно говорить и о новом во взаимоотношении политических процессов и экономических реформ. Точнее, о характере взаимосвязей между экономическими интересами и политической целесообразностью. События декабря 1994 г. позволяют сделать в этой связи два важных вывода.

Во-первых, экономические интересы в современной России довлеют над политическими аргументами и политической целесообразностью. В этом отношении ситуация коренным образом отличается от начала 1990-х годов. Правда, эти всепобеждающие экономические интересы на данном этапе являются никак не общенациональными, а связаны с тем, что в стране уже сформировались влиятельные экономико-политические группировки, известные политологам под именем «групп давления».

Во-вторых, перспективы экономического развития России, характер и результативность ее экономических реформ непосредственно зависят от тех или иных политических решений. И в этом смысле экономика продолжает находиться на положении заложницы политической борьбы внутри институтов власти.

После тяжелых экономических поражений сентября—октября (резкое ускорение роста цен, обвальное падение курса рубля, быстрое сокращение валютных ресурсов государства) правительство заявило о своей приверженности

жесткому стабилизационному макроэкономическому курсу, предполагающему решительное сокращение бюджетного дефицита и отказ от его финансирования «дешевыми деньгами» Центробанка. Представленный в Государственную Думу проект бюджета на 1995 г. предполагал заметное сокращение бюджетных расходов, что представляет собой непереносимое условие обуздания инфляции. Это естественным образом задевало интересы политически наиболее сильных лоббистских групп — АПК и ВПК. И поскольку они не смогли противостоять правительству на поле открытого парламентского противостояния (вотум недоверия в Государственной Думе не прошел, а руководство исполнительной власти настойчиво подтверждало приверженность провозглашенному курсу), следовало ожидать тех или иных внепарламентских ходов, которые обеспечили бы резкое возрастание влияния соответствующих группировок.

Так и произошло в действительности. С одной стороны, во многих крупных городах России стали впервые за последние три года исчезать продукты питания. С другой стороны, определенная часть военных кругов начинает испытывать острую потребность в начале «маленькой победоносной войны».

Разумеется, дефицит масла в торговле и война в Чечне — события по масштабам пока несопоставимые. Но и положение лоббистов из военных в 1994 г. было значительно хуже, чем аграриев. Так получилось, что последним все-таки удавалось выдавливать из правительства более или менее удовлетворявшие их финансовые вливания. Военные же, которым для безбедного существования требовались суммы гораздо более крупные, совершенно неподъемные для госбюджета, всерьез встали перед проблемой проведения военной реформы. Лишь последовательная и глубокая реформа вооруженных сил могла бы существенно повысить их боеспособность и сделать затраты на армию экономически и политически осмысленными. Но эта реформа могла бы больно ударить по интересам значительной части военного руководства. А лучшим способом избежать таких неприят-

ностей, по мнению ряда генералов, является, конечно же, война — маленькая и быстрая. Она позволяет громко заявить о себе, создать ситуацию, когда возражать против роста военных расходов становится очень затруднительно. Другое дело, что последствия «маленьких войн» обычно сильно отличаются от ожиданий тех, кто их начинает. Но это становится ясно позднее.

Кроме того, начало чеченского конфликта было, по-видимому, обусловлено и рядом других экономико-политических интересов. И прежде всего приближением сроков реализации каспийского нефтяного проекта, который обещает солидные прибыли. А ведь на транспортировку нефти из Азербайджана претендуют компании как Турции, так и России. Но для этого последней нужна политическая стабильность на Северном Кавказе.

Однако развертывание событий по военно-экономическому сценарию довольно неожиданно столкнулось с диаметрально противоположной тенденцией внутри самой же исполнительной власти. Правительство не отказалось от стабилизационного бюджета, который по сути своей является бюджетом мира и несовместим с военными действиями даже ограниченного масштаба. Более того, в результате острой политической борьбы проект бюджета был все-таки одобрен Государственной Думой в первом чтении.

В вопросе бюджета находится сейчас главный нервный узел политической борьбы ближайшего будущего. Развитие логики принятого проекта бюджета предполагает немедленную остановку военных действий. Противостояние на Кавказе делает предложенный бюджет нереализуемым. Это противоречие не имеет ни теоретического, ни экономического решения. Оно может быть разрешено лишь политически — институты федеральной власти, и прежде всего президент, должны определиться относительно пути дальнейшего развития России.

Ответ на этот вопрос имеет и другое, очень важное для всех нас измерение. Он пояснит, на волне какой тенденции намерен бороться за власть Б. Ельцин или кто-то из его бли-

жайшего окружения. До сих пор казалось, что основным фактором здесь выступает перспектива экономической стабилизации и улучшения условий жизни россиян. Эта возможность пока не потеряна. Но вполне обозначилась и другая альтернатива — ужесточение политического режима при игнорировании экономических проблем. Такой путь также позволяет сохранить власть, хотя остается открытым (или закрытым?) вопрос о ее цене. Впрочем, если этот выбор еще и не сделан, ответа осталось ждать недолго.

Библиография

Абалкин Л.И. Диалектика социалистической экономики. М.: Мысль, 1985;

Абалкин Л.И. К цели через кризис: спустя год. М.: Луч, 1992.

Абалкин Л.И. Неиспользованный шанс: полтора года в правительстве. М.: Политиздат, 1991.

Абалкин Л.И. Проблемы совершенствования хозяйственного механизма в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.

Абалкин Л.И. Хозяйственный механизм развитого социалистического общества. М.: Мысль, 1973.

Аганбегян А.Г. На новом этапе экономического строительства // ЭКО. 1985. № 8. *Аганбегян А.Г.* Генеральный курс экономической политики // ЭКО. 1985. № 11.

Аганбегян А.Г. Управление социалистическим предприятием. М.: Экономика, 1979.

Базаров В. Коммунизм или государственно-упорядоченный капитализм? // Мысль. 1919. № 2.

Бруцкус Б.Д. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе // Экономист. 1922. № 3.

Бунич П.Г. Хозяйственный механизм развитого социализма: Сущность, структура, проблемы и перспективы. М.: Наука, 1977.

Бунич П.Г. Хозяйственный механизм управления социалистической экономикой. М., 1984.

- Гайдар Е.Т.* Зря денег не дают // Коммунист. 1989. № 8.
- Гайдар Е.Т.* Экономические реформы и иерархические структуры. М.: Наука, 1990.
- Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи. Т. 2. М.: Политиздат, 1987.
- Заславская Т.И.* Человеческий фактор развития экономики и социальная справедливость // Коммунист. 1986. № 13.
- Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 36.
- Материалы октябрьского (1987) Пленума ЦК КПСС // Известия ЦК КПСС. 1989. № 2.
- Мау В.А.* В поисках плановости: из истории развития советской экономической мысли конца 30-х — начала 60-х годов. М.: Наука, 1990.
- Мизес Л.* Социализм: экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994.
- Некоторые вопросы преподавания политической экономии // Под знаменем марксизма. 1943. № 7–8.
- Ненашев М.* Последнее Правительство СССР. М.: Кром, 1993.
- Петраков Н.Я.* Хозяйственная реформа: план и экономическая самостоятельность. М.: Мысль, 1971.
- Петраков Н.Я.* Хозяйственный механизм в системе оптимального функционирования социалистической экономики. М., 1985.
- Политическая экономия. М.: Госполитиздат, 1954.
- Политическая экономия. М.: Политиздат, 1989.
- Политическая экономия. Т. 2 / Под ред. А.М. Румянцева и др. М.: Политиздат, 1977.
- Ракитский Б.В.* Формы хозяйственного руководства предприятием. М.: Наука, 1968.
- Стенограммы I Съезда народных депутатов СССР. Т. 3. М., 1989.
- Степанов И.* От рабочего контроля к рабочему управлению в промышленности и земледелии. М., 1918.
- Труд. 1991. 12 февр.

Черненко К.У. На уровень требований развитого социализма // Коммунист. 1984. № 18.

Шаталин С.С. Оптимизация функционирования социалистической экономики. М., 1980.

Шмелев Н.П. Авансы и долги // Новый мир. 1987. № 6.

Это не подарок // Коммунист. 1989. № 5.

Явлинский Г. О новой политике правительства // Вопросы экономики. 1993. № 2.

Voetke P.J. Why Perestroika Failed: The Politics and Economics of Socialist Transformation. L. — N.Y., 1993.

Goldman M.I. What Went Wrong with Perestroika. N.Y. — L., 1991.

Nove A. Glasnost' in Action. Boston, 1989.

Именной указатель

Абалкин Л.И. 40
Аганбегян А.Г. 8, 16, 105

Болдырев Ю.Ю. 102

Владиславлев А.П. 67
Вольский А.И. 101
Воронин Ю.М. 68

Гайдар Е.Т. 38, 65, 67, 69, 72, 79, 82, 86, 93, 102, 103, 104, 106
Гехт Ю.Г. 68
Глазьев С.Ю. 82, 102
Горбачев М.С. 13, 14, 18, 19, 22, 27, 32–36, 44, 49, 50, 58,
61, 105, 107

Ельцин Б.Н. 28, 60, 61, 77, 79, 96, 109, 121, 127

Жириновский В.В. 102, 121

Зюганов Г.А. 102, 121

Кокошкин А.А. 82

Лапшин М.И. 102
Лацис О.Р. 38
Лобов О.И. 81
Лукин В.П. 102

Медведев В.С. 102

Павлов В.С. 40, 49, 50, 51, 58

Руцкой А.В. 65

Рыжков Н.И. 39, 42, 44, 47, 67

Ситарян С.А. 40

Сосковец О.Н. 82

Травкин Н.И. 67, 102

Федоров Б.Г. 83, 102, 103, 104

Шахрай С.М. 101, 102

Шмелев Н.П. 39

Шумейко В.Ф. 68

Щербаков В.И. 40

Хасбулатов Р.И. 65

Хижа Г.С. 68

Хрущев Н.С. 33, 35, 114

Черненко К.У. 34

Черномырдин В.С. 68, 79, 104

Чубайс А.Б. 83

Явлинский Г.А. 30, 53, 58, 86, 102

Посвящается Антону

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
РЕФОРМА:
СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИИ
И ПОЛИТИКИ**

Вступительная статья

Выдающийся русский ориенталист Василий Владимирович Бартольд, долгие годы занимавшийся взаимодействием культур Востока и Запада, писал в начале XX в.: «В настоящее время можно считать доказанным, что главный фактор прогресса — общение между народами, что прогресс и упадок отдельных народов объясняются не столько их расовыми свойствами и религиозными верованиями, сколько тем местом, которое они в разные периоды своей исторической жизни занимали в этом общении. Каково бы ни было превосходство индоевропейского расового типа над другими, без общения с другими народами индоевропейцы, как литовцы до XII в. или кафиры Гиндукуша до конца XIX в., оставались дикарями»¹.

Самоизоляция народа имеет самые роковые последствия как для культурного, так и для экономического развития народа. Самоизоляция всегда отбрасывает народ на многие десятилетия назад.

Как это ни может показаться парадоксальным, но именно эта мысль приходит в голову при ознакомлении с книгой Владимира Александровича Мау.

Давно уже в нашей отечественной литературе не писали таких книг. А ведь в начале века Россия была неотъемлемой частью европейского научного материка. В работах таких философов и юристов, как Б.Н. Чичерин, В.С. Соловьев, Л.И. Петражицкий, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев,

¹ Бартольд В.В. Культура мусульманства. М., 1998. С. 12.

И.А. Покровский, С.И. Гессен, присутствовал такой уровень эрудиции, такое знание работ европейских авторов, которому остается только завидовать.

Глубокая интеграция в европейскую культурную жизнь позволяла указанным авторам вносить весомый вклад в развитие мировой юриспруденции, философии. Вот только один маленький пример. Небольшая статья Павла Ивановича Новгородцева «Право на достойное человеческое существование», опубликованная в еженедельнике П.Б. Струве «Полярная звезда», стала важнейшей инициативой и послужила толчком для разработки этой плодотворной идеи. Формальное право свободы, провозглашаемое либерализмом, должно быть, по его мнению, дополнено признанием права человека на обеспечение достойного существования. В последующем право человека на достойное человеческое существование было признано в Веймарской конституции Германии 1919 г. (ст. 151).

Исследуя конституционные проблемы экономических реформ в России, В.А. Мау использует множество работ зарубежных авторов, посвященных опыту развитых и развивающихся стран.

Важным достоинством автора является то, что он убедительно доказал значение конституционно-правового фактора для экономического развития современной России. Конституционное право имеет свои внутренние закономерности, игнорирование которых чревато серьезными издержками. Право, которое игнорируется, по старой римской поговорке, всегда «дышит злобой». Действительно, если парламентское большинство не несет юридической, политической ответственности за результаты работы правительства (даже в тех случаях, когда состав правительства определен с учетом расклада политических сил в парламенте), оно мало заинтересовано в обеспечении экономического роста. Более того, определенные политические силы, находящиеся в оппозиции, могут быть даже заинтересованы в экономических провалах правительства. Только один этот пример показывает, какое важное значение имеют конституционно-правовые проблемы для экономической реформы.

Исследование положений Конституции РФ сквозь призму экономического развития позволило автору убедительно доказать, что в ней закреплена оптимальная политико-правовая модель посткоммунистического развития России — та модель, которая сочетает авторитарные начала сильной президентской власти с общими демократическими принципами организации общества. Действующая Конституция России — по убеждению В.А. Мау — задает баланс полномочий с некоторым смещением центра тяжести в сторону президентской и исполнительной власти, что является своеобразным способом сохранения конституционно-демократической системы в обществе с расколотыми и противоборствующими интересами.

С учетом этого важнейшего обстоятельства и должна определяться стратегия экономической реформы.

Конституция России закрепляет оптимальный набор экономических либеральных ценностей, которые определяют основы экономического строя страны. Это — принцип свободы экономической деятельности, право человека на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, неприкосновенность частной собственности, свобода договора, конституционно-правовой принцип устойчивости гражданского оборота.

Положения Конституции России, закрепляющие указанные ценности, должны предопределять векторы экономической политики государства. Они же должны предопределять содержание законов, в которых воплощается экономическая политика. При этом не следует забывать, что в ст. 34, 35 Конституции России, предопределяющих основы экономического строя, воплощен принцип «дозволено все, кроме запрещенного», что позволяет на конституционном уровне достаточно адекватно отразить автономию личности, меру ее свободы в экономической сфере. Функции общедозволительного регулирования, выполняемые нормами ст. 34 и 35 Конституции России, можно образно сравнить с хромосомами в генетике. Как в хромосомах с помощью генов закодированы важнейшие признаки организма, сконцентрирована наследственная информация, так и в общедозволительных положениях указан-

ных норм заложены основы общедозволительного типа регулирования. И этот тип правового регулирования должен быть конституционным императивом для законодателя.

Сейчас актуально напоминать об этом, ибо в воздухе витают идеи о необходимости усиления так называемого государственного регулирования экономики. К сожалению, это понятие оказалось чрезмерно перегруженным по своему содержанию и в силу этого теряет свою научную определенность. Кто-то видит необходимость в государственном регулировании экономики, имея в виду, что это корректировка негативных проявлений рынка, введение рыночной стихии в прогнозируемые рамки, целенаправленное и планомерное формирование условий и стимулов развития стратегически важных для государства и общества сфер, обеспечение надежной защиты граждан от чрезмерных социальных издержек реформ². Но ведь и стремление перевести в управление регионов федеральные унитарные предприятия в целях усиления политического влияния местного регионального лидера порой тоже оправдывают необходимость усиления государственного регулирования экономики!

Итак, экономический либерализм или же усиление дирижизма?

Читатель обнаружит в книге В.А. Мау весьма интересные размышления на эту тему.

По всей видимости, в основе этой дискуссии извечная конституционная проблема сочетания публичных интересов с частными интересами предпринимателей. Возможностью несовпадения частных интересов с публичными продиктована необходимость включения в Конституцию РФ положений, определяющих конституционно-правовые рамки (или пределы) основных экономических прав субъектов экономической деятельности. Совокупность этих положений образует экономический конституционный публичный порядок, основанный на самоценности экономической свободы, но и определяющий, в каких случаях и в каких пределах она может быть ограничена в публичных интересах.

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 1999. С. 33.

В качестве иллюстрации можно воспользоваться следующим примером.

Законодательство о внешнеэкономической деятельности России предусматривает условия осуществления внешнеэкономической деятельности, основанной на принципе свободы торговли. В целом это законодательство преследует цель обеспечить интеграцию российской экономики в мировую. Целью же таможенного законодательства является определение условий участия Российской Федерации в мирохозяйственных экономических связях. Таможенное законодательство реализует требования государства в сфере внешнеэкономического регулирования через установление административных процедур порядка ввоза товаров на таможенную территорию России и вывоза с этой территории. Необходимость таможенного оформления, уплаты таможенных пошлин, безусловно, ограничивает экономические права, однако такое ограничение оправдано определенными публичными целями и, в частности, экономической безопасностью государства, а также необходимостью недопущения недобросовестной конкуренции.

Интерпретация публичных интересов во многом представляет собой дискрецию законодательных органов. Такая дискреция является основой для существования политических качелей: то левый спектр политических сил берет верх, и тогда усиливается стремление к ограничению экономических прав, то сильнее оказываются правые, и тогда отменяются многие из уже принятых законодательных ограничений.

Но в любом случае законодательный орган, независимо от его политического состава, должен исходить из того, что самые важные публичные интересы сформулированы в Конституции.

Как Судья Конституционного Суда, имеющий дело с интерпретацией конституционных норм, я хочу обратить внимание читателей книги на ее полезность для целей толкования Конституции. В частности, из базовых принципов Конституции о свободе экономической деятельности и свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств (ст. 8, ч. 1) может быть сделан вывод о недопустимости

чьей-либо монополии (включая и государство) на хранение иностранной валюты.

В.А. Мау правильно подчеркивает универсальность конституционных норм. Так, в ст. 53 Конституции РФ утверждается право каждого на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Традиционно понимаемая, эта норма означает конкретизированную нормами гражданского законодательства обязанность государства возместить вред, причиненный гражданину неправомерными служебными действиями должностных лиц. Но ведь можно попытаться применить ст. 53 Конституции для урегулирования отношений между государством и органами местного самоуправления в тех случаях, когда государственными органами приняты решения, в том числе нормативные, которые связаны с дополнительными расходами местного самоуправления, но не сопровождающиеся их компенсацией со стороны государства.

Книга В.А. Мау является ценным вкладом не только в теорию посткоммунистической трансформации, но и в доктрину конституционного права.

*Гадис Гаджиев,
Судья Конституционного Суда РФ,
доктор юридических наук*

Предисловие

Настоящая книга посвящена конституционным проблемам экономических реформ в России на фоне имеющегося опыта развитых и развивающихся стран. Конституционный фактор играл и играет важнейшую роль в экономических реформах посткоммунистической России, в их достижениях и неудачах. Это достаточно новая проблема в отечественной политической жизни — до конца 1980-х годов конституционный фактор играл у нас минимальную, если не чисто символическую роль. Хотя за рубежом существуют многочисленные исследования этих сюжетов. В настоящее время, однако, и у нас накоплен некоторый материал для анализа конституционных проблем экономических реформ (и, шире, экономического развития) России.

Экономические проблемы рассматриваются в книге сквозь призму внеэкономических факторов — политических и конституционно-правовых. По сути дела, речь в данном случае идет об их анализе с позиций политической экономии.

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

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

Я хотел бы также выразить признательность своим коллегам по Институту экономических проблем переходного

периода и Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ: П. Баренбойму, Н. Руденскому, Е. Антоновой, В. Новикову, С. Жаворонкову, Е. Боресковой, О. Кочетковой, Т. Хохловой, М. Турунцевой. В разное время они помогали мне в работе над этой книгой. Многие разделы книги готовились в тесном сотрудничестве с И. Стародубровской.

На разных стадиях подготовки книги я получал чрезвычайно полезные комментарии и замечания Б. Багарядского, Г. Гаджиева, Е. Гайдара, В. Кикотя, Л. Мамута, А. Медушевского, М. Урнова. Их советы и предложения позволили дополнить книгу важными уточнениями.

Автор выражает благодарность Московской школе политических исследований за помощь в издании этой книги. Мне хотелось бы также поблагодарить Институт экономики переходного периода и Агентство международного развития (США) за финансовую поддержку, без которой моя работа не смогла бы выйти в свет.

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

Введение

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

Многосторонний характер реформ затрудняет комплексный их анализ. 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 зачастую носят в основном односторонний характер, не идя далее констатации важности (или, напротив, опасности) для демократии определенных экономико-политических решений.

Среди всех этих тем наименее исследован вопрос о конституционно-правовых предпосылках посткоммунистических реформ. Не вдаваясь в подробный анализ существующей литературы, выделим три группы 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 можно считать базовыми для нашей работы. 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», особенно при переходе их от авторитаризма к демократии. Непосредственно связанные с концепциями «экономики развития», эти работы концентрируют внимание на политических проблемах, 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 протя-

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. № 3478.

² См., например: *Hayek F. A. The Constitution of Liberty.* L.: Routledge, 1990; *Buchanan J.M. Constitutional Economics.* L.: 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. № 7).

³ См.: *Putnam 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.* N. Y.: Holmes and Meier, 1989; *Stepan A. (ed.). Problems of Transition and Consolidation.* N. Y.: Oxford University Press, 1989.

жении последних 5–10 лет произошел прямо-таки взрывной рост транзитологических исследований, специальных работ, связывающих конституционные процессы и экономическое реформы, можно найти считанные единицы⁴.

Два вывода следуют из исследований по правовым проблемам переходных экономик.

Во-первых, конституционно-правовая реформа, состоящая из реформы собственно нормативных актов и реформы институциональной среды осуществления права, должна прежде всего концентрироваться на решении первой группы проблем⁵. Формирование институтов требует продолжительного времени, причем этот 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 большие финансовые вливания. 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 убедительно показывает наличие прямой зави-

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 г., он являет собой издание, наиболее полно представляющее соответствующее направление исследований. Из последних исследований особого внимания заслуживает книга под редакцией Дж. Сакса и К. Пистор (*Sachs J. D., Pistor K. (eds.) The Rule of Law and Economic Reform in Russia*. Boulder Co: Westview Press, 1997).

⁵ См. подробнее: *Posner R. A. Creating a Legal Framework for Economic Development // The World Bank Research Observer*. Vol. 13. 1998. № 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» (*Posner R. A. Creating a Legal Framework for Economic Development // The World Bank Research Observer*. Vol. 13. 1998. № 1. P. 3).

симости между развитием законодательной базы и экономическим ростом. Тем самым формирование этой базы становится одним из ключевых факторов преодоления экономического кризиса и выхода посткоммунистической страны на траекторию устойчивого роста⁸.

Предметом данной работы является процесс формирования конституционно-правовых рамок становления в России режима современной рыночной демократии. Пользуясь выражением С. Хантингтона, речь идет о механизме «консолидации демократии», что предполагает единство действий на конституционно-правовом и экономическом полях. Первое обеспечивает устойчивость демократического режима, второе формирует базовые, т. е. связанные с существующими 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 стабильности⁹.

Это весьма общие установки, которые конкретизируются и уточняются в предлагаемой вниманию читателя книге. По нашему мнению, именно конкретно-исторический подход позволяет вывести анализ за рамки набора стандартных тезисов относительно связи демократии и свободного рынка. Для достижения этой конкретности мы будем опираться как на опыт осуществления глубоких реформ в новейшей истории современных стран Запада, так и на опыт той реальной политической борьбы, которая велась в России на протяжении последнего де-

⁸ По данным OECD. 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. № 3*).

⁹ «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.: МОНФ, 1998. С. 33*).

сятилетия и которая на деле задавала пределы и параметры осуществления экономических и политических реформ.

При всех особенностях и сложностях задач, стоящих перед современной Россией, важность учета имеющейся практики вряд ли нуждается в специальном оправдании. Западные государства обладают уникальным опытом формирования и поддержания в работоспособном состоянии институтов рыночной демократии, причем все эти страны периодически сталкиваются с более или менее тяжелыми экономико-политическими кризисами, разрешение которых требует скоординированных усилий их политических элит, экономических агентов и населения. Как удастся избежать более глубоких кризисов? Почему эти кризисы 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 их преодоления в ближайшем и более отдаленном будущем.

Другая сторона проблемы — традиции и институты, формирующие базу современного развития общества¹⁰. Здесь существует немало сложностей, связанных с необходимостью четкого отделения действительно устойчивого от разного рода привходящих моментов, когда различные политики и идеологи пытаются оправдать собственные действия ссылками на исторические традиции и «народный дух».

Предлагаемая книга является лишь шагом в исследовании конституционно-правовых проблем современных российских преобразований. 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

¹⁰ Исследования Д. Норта и его последователей создают очень важную методологическую основу для изысканий 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.

богатый практический опыт. Впрочем, не будет преувеличением утверждать, что каждый пережитый после коммунизма день дает приращение этого опыта.

В нашей книге рассматриваются общие вопросы конституционного регулирования экономических процессов, а также соотношения социально-экономических и конституционно-правовых реформ. В основе ее лежит анализ современных теоретических исследований в области политической экономии, политологии и конституционализма, конкретных конституционных документов, а также накопленный по этой проблеме опыт России и ряда других стран.

В главе 1 содержится общий обзор того, как социально-экономические проблемы отражаются в современных конституциях. Это позволяет сформулировать принципы, важные для регулирования экономических проблем на конституционном уровне.

В главе 2 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. Специальное внимание будет уделено социально-экономическим предпосылкам демократизации в СССР.

В главе 3 предлагается некоторая типизация взаимоотношения экономических и политических процессов с целью более точного выявления специфики посткоммунистических реформ вообще и новейшего российского опыта в особенности. Специальное внимание будет уделено выявлению взаимосвязи конституционных и социально-экономических преобразований в условиях революции.

Глава 4 посвящена взаимосвязи конституционных и экономических проблем в отдельных развитых рыночных демократиях. Анализируется опыт Франции рубежа 1950–1960-х годов и Великобритании 1980-х. На этой основе делаются некоторые выводы относительно современной России 90-х годов.

В главе 5 речь идет об опыте становления конституционно-правовой базы посткоммунистической России как фактора, определяющего характер и темпы экономических реформ. Прежде всего рассматривается логика формирования этой базы, связанная с особенностями исторического развития предкризисного СССР и с осуществлением экономических реформ после распада Советского Союза.

В главе 6 содержится подробный анализ социально-экономических проблем, как они предстают в российской Конституции 1993 г. Анализ ведется сквозь призму реализации четырех основных для Конституции принципов экономического характера: защите частной собственности, минимизации популизма, социальности и федерализма. Ставится вопрос о возможности внесения поправок в действующую Конституцию РФ, о конкретных предложениях в этой области.

Глава 7 посвящена вопросам устойчивости нормативно-правовой базы, регулирующей экономическую жизнь в Российской Федерации.

В главе 8 (заключении) делаются выводы относительно устойчивости российской Конституции и российского конституционного строя образца 1993 г., анализируются недостатки и ограничения действующей конституционно-правовой базы посткоммунистической российской экономики, противоречия, тенденции и перспективы ее развития.

Нуждается в пояснении и вопрос о том, что именно мы подразумеваем 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 термина. 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.

ных законодательных актов. В нашей книге 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 правовые акты¹¹. Применительно же к опыту других стран анализ ограничивается собственно Основным законом там, где это возможно. Понятное исключение представляет опыт Великобритании, не имеющей писаной конституции.

¹¹ В российском правовом поле действует несколько основных правовых актов федерального уровня.

Глава 1

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ И ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ

С точки зрения социально-экономического развития посткоммунистической России 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. Эти три группы вопросов и являются предметом анализа в настоящей и двух последующих главах.

1.1. Предпосылки демократической конституции

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), ее характерные черты и особенности. Специальный интерес

вызывали вопросы о предпосылках возникновения демократии, условиях ее устойчивого функционирования или, наоборот, кризиса и краха.

XX столетие привнесло в этот анализ два новых момента. Во-первых, резко возросло внимание к проблемам демократии, заметно расширилось количество исследователей, занимающихся подобными вопросами. Что неудивительно, поскольку на протяжении последнего столетия радикальным образом расширился сам предмет исследования, т. е. демократический режим из исключения и предмета мечтаний либеральных философов превратился в политическую практику нескольких десятков стран. Именно на XX в. приходится две с половиной из трех «волн демократизации»¹, причем последняя, самая масштабная из них, происходила на наших глазах, в последней четверти этого века. Внимание к проблемам демократии не могли существенно ослабить даже крупные ее поражения, «демократический пессимизм» 1920–30-х годов, когда казалось, что эпоха демократии уходит в прошлое², уступая место авторитаризму, тоталитаризму, словом — «железной пяте олигархии». Здесь важен был сам анализ динамики политической жизни, и вопросы поражения (или отступления) демократии были не менее интересны, чем факторы ее развития и утверждения.

Во-вторых, в XX 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, происходящий во многих странах и регионах мира, не мог не быть отмечен в качестве возможного фактора тех или иных политических трансформаций.

¹ *Huntington S. P.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman — London: University of Oklahoma Press, 1991.

² *Martin K.* French Liberal Thought in the Eighteenth Century. 2-nd ed. L.: Turnstile Press Ltd, 1954. P. 3.

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 на выявление 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 демократии³. Результаты исследований более чем неоднозначны. 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, большинству стран, которые успешно решали проблемы сближения уровней экономического развития с передовыми государствами мира, были присущи как раз недемократические политические системы. Нельзя также сказать, что для демократических стран характерна большая устойчивость экономического роста — некоторые авторитарные режимы XX в. также демонстрировали устойчивые высокие темпы на протяжении десятилетий. Так что факторы быстрого роста находятся отнюдь не в политической сфере⁴.

³ Обзоры соответствующей литературы см. в работах: *Sartori G.* The Theory of Democracy Revised. Chatham, N-J: Chatham House Publishers, 1987; *Vanhanen T.* The Process of Democratization. N. Y.: Crane Russak, 1990; *Marks G., Diamond L. (eds.)*. Reexamining Democracy. L.: 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.

⁴ 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

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 взаимозависимость 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 времени⁵.

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 не вызвало сомнений, пока 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 XIX столетия, с быстрым ростом мощи индустриальных стран, многие из которых имели политическую форму ограниченных монар-

зафиксировать тот очевидный факт, что экономический рост и политический режим не являются факторами, непосредственно обуславливающими друг друга.

⁵ Демократические страны смогли пройти через крупнейшие системные кризисы XX в. (кризис индустриального общества 20–30-х годов и постиндустриальный кризис конца столетия) с гораздо меньшими политическими и экономическими издержками, чем страны с авторитарными (тоталитарными) режимами. Каким бы тяжелым испытанием ни была Великая депрессия, развитие 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. № 2.*)

хий, а некоторые даже стали республиками. Впрочем, этот вывод имел весьма относительное значение из-за кризиса демократической системы в первой трети XX столетия, 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 отмечаться в выводах исследователей.

В современной литературе вывод о взаимосвязи уровня развития и политического режима был наиболее четко и последовательно обоснован С.М. Липсетом в конце 50-х годов⁶. В дальнейшем типичным для большинства исследователей становится утверждение, что «уровень экономического развития оказывает выдающееся влияние на политическую демократию», а «ВВП является главным объясняющим фактором»⁷.

Связь между уровнем социально-экономического развития и демократией обусловлена комплексом факторов, необходимых для устойчивого функционирования демократического режима. Хотя вокруг этого вопроса ведутся разнообразные дискуссии, можно заключить, 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 властью⁸. Это довольно общий перечень, хотя его отличает и некоторая логическая несоподчиненность, и неравнозначность перечисляемых факторов. В частности, «достаточно высокий уровень экономического развития» предподре-

⁶ *Lipset S. M. Political Man. The Social Basis of Politics. N. Y.: Doubleday, 1960. P. 45–76.*

⁷ *Bollen K. A., Jackman R. W. Economic and Noneconomic Determinants of Political Democracy in the 1960s // Research in Political Sociology. 1985. P. 38–39.*

⁸ *Sancton T. A. Democracy's Fragile Rower Spreads its Roots. In: Time 130.1987. № 28. Цит. no: Vanhanen T. Prospects for Democracy. L. — N. Y.: Routledge, 1997. P. 11.*

деляет во многом и развитие среднего класса, и наличие независимых общественных групп.

Кроме того, и это главное, данный подход по существу своему статичен, он не дает ответа на вопрос о факторах, обуславливающих процессы демократизации. Между тем именно динамичная постановка проблемы является наиболее интересной и актуальной. В ней анализируется взаимосвязь 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, т. е. 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, существенные изменения в экономической динамике стран с недемократическими политическими системами. Экономический кризис (например, по причине скачка 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, значительное ускорение роста, ведущее к резким сдвигам в социальной и экономической структуре страны, дестабилизирующим существующую систему власти⁹.

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, т. е. рост национального богатства и индустриализации ведет к росту урбанизации, а

⁹ Забегая вперед, отметим, что СССР пострадал от сдвигов обоего 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 в середине 80-х годов произошло падение мировых цен на нефть, разрушилась экономическая основа общественного договора «благополучие в обмен на стабильность».

потому и к росту образования, культуры людей, развитию коммуникационных процессов¹⁰, 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 демократизацию 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/ВВП на душу населения. Этот индикатор подробно анализируется многими авторами, показывающими наличие связи между уровнем ВВП и процессами демократизации. Подробно эти вопросы были рассмотрены С. Хантингтоном применительно к «третьей волне» демократизации, т. е. к современному периоду.

Его рассуждения основаны на том очевидном тезисе, согласно которому 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»¹¹. И в качестве индикатора, характеризующего готовность воспринять демократию, С. Хантингтон использует показатель ВВП на душу населения. Определенный уровень этого пока-

¹⁰ Связь между уровнем развития коммуникаций и демократии была подробно проанализирована еще в 1960-е годы. (См.: *Outright Ph. National Political Development: Measurement and Analysis* // *American Sociological Review*. Vol. 28. 1963. April. P. 253–260.)

¹¹ *Huntington S. P. The Third Wave*. P. 60.

зателя задает «зону перехода», которая, по мнению данного автора, составляет 1000–3000 долл. (в ценах 1976 г.).

В этом выводе есть, впрочем, одно исключение структурного характера: он не распространяется на страны, живущие преимущественно за счет нефтяных доходов. Это очень важное положение, поскольку оно высвечивает механизмы 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, стабильность режима все больше начинает зависеть от готовности населения платить налоги. Диверсифицированность налоговой системы означает уменьшающуюся возможность прямого бюрократического (полицейского) контроля за уплатой налогов всех видов и, следовательно, возрастающую готовность населения воспринимать себя как налогоплательщика, имеющего договор с властью, а не как подданного, выполняющего повинность перед режимом. Когда же в госбюджете 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»¹². Разумеется, в результате происходит углубление 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»¹³. Другое дело, что кризис бюджета, основанного на подобного

¹² *Huntington S.P.* The Third Wave. P. 65.

¹³ *Ibid.*

рода ресурсах, может привести к краху всей системы, которая перестает выполнять свои обязательства перед населением.

Помимо корреляции демократии с ВВП на душу населения, предпринимались и другие попытки выявления социально-экономического индикатора, который 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)¹⁴, причем превышающей корреляцию с ВВП на душу населения. Это было понятно, поскольку 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».

Впрочем, при всех преимуществах «индекса человеческого развития» он имеет существенный недостаток по сравнению с душевым ВВП. Индекс ООН разрабатывается относительно недавно и его можно использовать только в ограниченных временных рамках. Кроме того, вопрос о методике его формирования остается по крайней мере спорным. В то же время среднедушевой ВВП является ежегодным индикатором с достаточно отработанной методикой расчета и приведения его к сопоставимому по странам 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») развития¹⁵.

¹⁴ *Diamond L.* Economic Development and Democracy Reconsidered. In: *Marks G., Diamond L. (eds.)*. Reexamining Democracy. L.: Sage, 1992. P. 102.

¹⁵ По нашим расчетам, корреляция между среднедушевым ВВП и «индексом человеческого развития» достаточна — примерно 0,65. Кроме того, среднедушевой ВВП тесно связан с индексом экономической свободы — коэффициент корреляции превышает 0,7 (см. приложение 1).

Несложные расчеты, приведенные в приложении 1, показывают наличие очевидной связи между индексами демократии и различными показателями уровня социально-экономического развития — среднедушевым ВВП, «индексом человеческого развития», а также индексом экономической свободы. Последний находится в естественной связи с развитием демократии, хотя формально методология определения соответствующих индикаторов различна. Нетрудно заметить сопоставимость индикаторов социально-экономического развития многих стран, вставших на путь демократического развития за последние четверть века.

Наконец, в литературе существуют попытки построения искусственных индикаторов, которые бы более полно несли в себе социально-экономические характеристики, существенные с точки зрения перспектив развития демократических процессов. Один из примеров подробного и разностороннего анализа при построении такого индекса содержится в работах Т. Ванханена¹⁶, 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 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 образования). Тем самым повышение уровня диверсификации контроля становится важнейшим индикатором приближения краха авторитарной (тоталитарной) системы¹⁷. Развивая эту мысль, М. Олсон пи-

¹⁶ *Vanhanen T. The Process of Democratization; Vanhanen T. Prospects for Democracy.*

¹⁷ «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*). Близки к этой позиции и взгляды

сал: «Если данная теория верна, тогда верными являются и исследования, согласно которым демократия возникает в определенных исторических условиях и при таком распределении ресурсов, которое делает невозможным присвоить власть для какого-то одного лидера или группы»¹⁸.

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

1.2. Социально-экономические предпосылки демократизации в СССР

Кризис коммунизма и создание демократических режимов в большинстве посткоммунистических стран явились полной неожиданностью для большей части мировой политической и научной элиты. Позднее появились разнообразные интерпретации и объяснения этих событий — более или менее убедительные, но имевшие уже лишь исторический и отчасти теоретический характер.

Между тем опыт перехода к демократическим режимам в современном мире действительно давал некоторые аргументы в пользу соответствующих прогнозов. Разумеется, ни один предварительный анализ, ни одна система аргументов не могли быть стопроцентными, поскольку слишком многое зависело здесь от конкретного соотношения социальных, политических и экономических факторов. Хотя теперь, с выгоды пройденного времени и написанной литературы по

М. Олсона, по мнению которого «автократия оказывается отброшенной и демократия утверждается в истории тогда, когда почему-либо возникает патовая ситуация в балансе власти, т. е. складывается такое распределение сил и ресурсов, которое делает невозможным для одного из лидеров или группы оказаться более мощной, чем все остальные». См.: *Olson M. Dictatorship, Democracy and Development // American Political Science Review. Vol. 87. 1993. № 3.*

¹⁸ Ibid.

проблемам демократизации, соответствующие предпосылки и аргументы просматриваются гораздо более отчетливо.

Для оценки зрелости позднекоммунистического (и, в частности, позднесоветского) общества с точки зрения его готовности к осуществлению демократического перехода применимы критерии, рассмотренные в предыдущем разделе. Приводимые в приложении 1 данные по уровню среднедушевого ВВП и «индексу человеческого развития» ООН показывают, что на рубеже 1980–1990-х годов СССР, в общем, соответствовал уровню, типичному для большинства стран, в которых начинались демократические преобразования.

Помимо коммунистических стран, примерно на этом же уровне находилось большинство государств Латинской Америки и Азии, которые также уходили от авторитарного или тоталитарного прошлого.

Дело, разумеется, не сводится к формальному уровню обобщающих индикаторов. За ними стояли различные показатели, характеризующие состояние позднесоветского общества. Среди последних отметим три, которые представляются в данном случае особенно важными.

Во-первых, социальная структура общества. К середине 80-х годов в городах проживало более трех четвертей населения, причем значительную часть составляли горожане уже во втором поколении. Урбанистическая культура существенно отличается от сельской прежде всего политическими предпочтениями, связанными с большей открытостью и восприимчивостью мирового опыта эффективного общественного развития. Не нуждается в особых аргументах тот факт, что городское население в гораздо большей мере, чем сельское, склонно к восприятию и отстаиванию ценностей плюралистической демократии.

Во-вторых, экономическая структура и соответствующая ей структура занятости. К середине 1980-х годов менее 15% занятости приходилось на долю сельского хозяйства, тогда как примерно 50% занятости сосредоточивалось в промышленности, в строительстве и на транспорте, а еще примерно одна треть — в сфере услуг. Тем самым социально-экономическая структура оказывалась более подвижной и в большей мере соответствовала вызовам постиндустриального времени.

В-третьих, уровень образования населения. Дело не только в том, что уровень грамотности приблизился к 100%. Среднее образование приобрело всеобщий характер (порядка 90% населения старше 15 лет). Значительных размеров достигло и продолжало расти количество людей с высшим образованием (около 20% в средних возрастных группах), а также обладающих учеными степенями.

Формированию социально-экономических предпосылок перехода к демократическому режиму, равно как и дестабилизации советского коммунизма, способствовали и собственно экономические процессы, протекавшие на протяжении 1970-х — первой половины 1980-х годов в СССР. Ключевую роль сыграл здесь произошедший нефтяной бум, который создал, как тогда казалось, чрезвычайно благоприятную ситуацию для режима, позволяя потоком нефтедолларов покрывать издержки неэффективности централизованной экономики. Во внутренней политике это дало возможность попытаться решить многие экономические и социальные проблемы, связанные с природой самого коммунистического строя: наращиваются капиталовложения при одновременном массовом импорте потребительских товаров (включая продовольствие).

При всей своей привлекательности эта политика подрывала основы тоталитарной системы. Поток нефтедолларов привел к резкому повышению экономической нестабильности СССР, что естественным образом вызвало кризис, когда цены на нефть в середине 80-х годов пошли вниз¹⁹. Одновременно те же факторы создали ряд специальных предпосылок для демократизации. Благодаря обилию «дешевых денег» правительство смогло обеспечить выполнение масштабных социальных программ (в частности, была введена обязательность среднего образования), а в потреблении населения резко возросла доля импорта. Иными словами, население становилось все образованнее и получало большие возможности приобщиться к «потребительскому раю» западных демократий.

¹⁹ Связь кризиса коммунистической системы с нефтяным бумом подробно проанализирована в книге: *Гайдар Е.* Аномалии экономического роста. М.: Евразия, 1997.

Более высокая вовлеченность страны во внешнеэкономическую деятельность не позволяла поддерживать и прежний уровень закрытости общества, его изолированности от внешнего мира. Происходила либерализация туристического режима, неуклонно расширялись масштабы культурных обменов с западными странами, что подрывало один из существенных источников социальной стабильности СССР. Сравнение уровня жизни, технологических достижений, отношений между людьми в Советском Союзе и на Западе формировало ощущение неудовлетворенности, заставляло почувствовать неадекватность господствующих в стране отношений и жизненных стандартов уровню, достигнутому в условиях рыночной демократии. Это распространялось и на элиту, и на интеллигенцию, и на более широкие круги населения.

Некоторые исследователи обращали внимание на то, что ряд важных структурных и институциональных характеристик, приближающих страны к демократическому повороту, в СССР и у большинства его партнеров по восточному блоку все-таки не был достигнут. Речь идет, в частности, о чрезмерной концентрации экономических ресурсов в собственности одного субъекта (государства), что являлось мощным блокиратором на пути развития процессов демократизации. Концентрация собственности, в данной логике, перевешивала такие факторы демократизации, как диверсификация знаний и профессиональных занятий, структура которых все более усложнялась и все более выходила из сферы прямого государственного регулирования. Словом, причины неспособности спрогнозировать демократизацию советской системы Т. Ванханен видит в преувеличении роли концентрации ресурсов и недооценке социально-культурных факторов²⁰.

Подобные оценки ситуации в позднесоветском обществе, признание чрезвычайной жесткости системы, основанной на концентрации собственности в руках государства как мощного фактора, противодействующего демократизации, имеют под собой серьезные основания. Однако было бы неверным переоценивать уровень жесткости социально-классовой

²⁰ *Vanhanen T. Prospects for Democracy. P. 57.*

и управленческой структуры советского строя, ее неспособность усваивать новые, идущие извне явления и использовать их в своих интересах. Советское общество вовсе не было социально однородным, а командная экономика не была командной в изначально сталинском смысле этого слова.

Структура интересов уже к 1970-м годам была достаточно развитой и не вписывалась в модель «единой фабрики», управляемой из центра. Более того, при всей условности денежных отношений и механизмов эта система по-своему обеспечивала согласование интересов, происходившее в процессе торга — правда, не рыночного, а административного²¹.

Соответственно, формировалась более сложная система социальных отношений, а на ее основе трансформировалась и система собственности. Это было новое отношение к собственности, когда часть государственной бюрократии и особенно директорский корпус все более воспринимали государственную собственность как свою, в лучшем случае — как корпоративную²².

В результате именно позднекоммунистическая элита (точнее, значительная часть этой элиты) сделала свой выбор в пользу демократической конституции. Далеко не все, конечно же, понимали, что выбор этот приведет к трансформации самой элиты. И тем более никто не шел сознательно на

²¹ «Административный торг» (и «административный рынок») как специальная научная проблема был подробно проанализирован в статье: *Авен П. О., Широнин В.М.* Реформа хозяйственного механизма: реальность намечаемых преобразований // *Известия Сибирского отделения АН СССР. Сер. «Экономика и прикладная социология»*. 1987. Вып. 3.

²² На эти процессы обращали внимание некоторые исследователи позднесоветского общества. Например, В. Пастухов замечал, что в 60-е годы чиновники могли относиться к должности как к своей частной собственности, однако одновременно с таким отношением «советская элита опосредованно относится как к частной собственности и к той доли государственного имущества и благ, доступ к которым она получает благодаря служебному положению» (*Пастухов В.* Три времени России: общество и государство в прошлом-настоящем-будущем. М.: ПОЛИС-РОССПЭН, 1994. С. 27). Об этом же писал и Е. Гайдар: «При внешнем господстве все той же тотально-государственной собственности внутри нее развиваются своеобразные «теневые» процессы, возникает особый «бюрократический рынок». Внутри защитной оболочки государственной... собственности зарождается, развивается в скрытой, но действенной форме «квазичастная», «прачастная» собственность. Идет по нарастающей перерождение номенклатуры, незаметный процесс «предприватизации» собственности». (*Гайдар Е. Т.* Государство и эволюция // *Гайдар Е.Т.* Сочинения. Т. 1. М.: Евразия, 1997. С. 93.)

полномасштабную революцию, коренным образом меняющую общественный строй. Однако сама по себе готовность элиты пойти на серьезные новации в направлении усиления своей независимости от государственной машины как таковой, превращения из собственников фактических в собственников формальных была более или менее очевидна.

Как писал С. Хантингтон по поводу соотношения настроений элиты и перспектив демократии, «центральным требованием становится то, что или существующие в авторитарном обществе, или же наследующие им элиты связывают свои интересы с установлением демократического режима»²³. Это было написано в первой половине 80-х годов, однако в полной мере нашло подтверждение в последние годы существования советской системы. Элита пошла на реформы в значительной мере под воздействием определенных экономических интересов и ожиданий. В стране начались глубокие трансформационные процессы, по существу своему революционного характера²⁴.

²³ См.: *Huntington S. P.* Will More Countries Become Democratic? // *Political Science Quarterly*. 1984. Vol. 99. № 2.

²⁴ Наиболее последовательно кризис советской системы как «выбор элиты» последних лет существования СССР проводится в книге: *Kots D., Weir F.* Revolution from above: The Demise of the Soviet System. L. — N. Y.: Routledge, 1997.

Глава 2

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И СОВРЕМЕННЫЕ КОНСТИТУЦИИ

2.1. Очерк истории

Социально-экономические сюжеты, органически входящие в большинство современных конституций, являются 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 Штатов¹. Первоначально Конституция рассматривалась как

¹ Особое место занимает в этом отношении Конституция Великобритании. Будучи не единым документом, но совокупностью актов Парламента, британская Конституция уже с конца XVII в. уделяет значительное внимание финансовым проблемам. Действительно, одним из важнейших результатов Славной революции (1689) стало Финансовое соглашение (Financial Settlement), достигнутое наряду с конституционными и религиозными соглашениями. Конституционное соглашение определяло рамки политических и гражданских свобод. Религиозное соглашение сделало определенный 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 роль, причем в двух отношениях.

С одной стороны, наличием финансового соглашения объясняется некоторая декларативность конституционного (т. е. политического) соглашения. Политический документ не включал какие-то специальные дополнительные гарантии обеспечения

документ, определяющий характер взаимоотношений государства и общества по поводу организации и функционирования власти.

Ситуация стала меняться на рубеже XIX–XX вв. 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 естественным результатом процессов индустриализации и укрупнения производства, которые были характерны для того 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 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 экономики, усиление патернализма и соответственно социальных аспектов деятельности власти — таковы были важнейшие новые характеристики государства. Это привело к иным подходам к построению конституций. В них появля-

свободы выборов или независимости Парламента, он лишь суммировал и подтверждал традиционные для того времени положения. Однако его декларативность компенсировалась наличием финансового документа, ставившего Корону под контроль народного представительства. (См.: *Miller J. The Glorious Revolution. L. — N. Y.: 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 г. и системы государственного кредита), вскоре после чего страна первой вступила в эру промышленной революции и бурного экономического роста. Недаром ряд исследователей говорят об этом периоде как о «финансовой революции». (См.: *Miller J. The Glorious Revolution. P. 55; Roseveare H. The Financial Revolution 1660–1760. L. — N. Y.: Longman, 1991.*)

ются 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.

Современный 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 в них появляются положения, нацеленные на ограничение государственного вмешательства в социальные процессы и хозяйственную жизнь при более строгом прописывании функций власти 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 увеличение государственного вмешательства 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).

Очевидно, что эта эволюция отражала эволюцию как развития производительных сил, так и уровня экономического развития стран. Массовое индустриальное производство, сопровождающееся концентрацией труда и ослабляющей конкурентные начала стандартизацией всего и вся, предъявляло к государству иные требования, нежели индивидуализиро-

ванное производство в век информационных технологий. Аналогично социальные и иные требования, предъявляемые рабочими в условиях высокой концентрации производства, отличаются от требований высококвалифицированного персонала венчурных фирм. И, наконец, изменения происходили по мере расширения материальных возможностей общества и государства решать социальные задачи. Иными словами, эволюция конституционализма — это часть эволюции общества, развития его производительных сил и интеллектуального потенциала.

Эта эволюция постоянно воспроизводила конфликт либеральной и этатистской доктрин общественного устройства. Уже в XVIII в. обозначился конфликт между доктринами «народного суверенитета» Руссо и «естественных прав» Монтескьё. И если для современников обе модели были близки, так как противостояли монархическому абсолютизму, то последующая практика (особенно XX столетия) убедительно показала наличие антагонизма между ними.

Концепция «народного суверенитета» предполагала возможность формулирования подлинных общественных интересов, которые должна и, главное, могла выражать верховная власть. Из этого тезиса с очевидностью выводятся унификация индивидов, патернализм и право правительства, обладающего «высшим знанием», вмешиваться в частную деятельность 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 граждан. «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»².

Социально-экономическая интерпретация подобных рассуждений достаточно очевидна. Она получила подробное

² Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998. С. 29.

развитие в работах французских социалистов, а затем и в марксистско-ленинской трактовке национальной экономики как единой фабрики. К этой логике примыкает и представление о способности власти, познавшей истину (социальные и экономические законы), активно вмешиваться в общественную жизнь, функционирование которой воспринимается механистически, что позволяет подходить к ней в терминах «социальной инженерии».

Напротив, концепция «естественных прав» предполагала ограниченную возможность любого политического субъекта эффективно влиять на общественную жизнь. Поэтому здесь акцент делался на создании механизма, оптимизирующего принимаемые властью решения. Здесь признается одинаковая ценность интересов как большинства, так и меньшинства. Центральный пункт этого подхода — принципиальное признание возможной 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, о типе избирательного права, выявляющего не только общественные настроения, но и стратегические интересы развития общества, которые могут не соответствовать представлениям голосующего большинства. 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.

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 советская политическая практика. С формальной точки зрения эти документы в значительной мере соответствовали принципам демократии в руссоистском их понимании, т. е. ориентировались на выявление единой воли, выраженной в деятельности единственной правящей партии и ее вождя³. Соответствующий подход был характерен и для интерпретации экономических проблем коммунистической системы⁴.

Все советские конституции, начиная с первой, принятой в 1918 г., содержали специальный раздел, регулирующий экономические проблемы. Однако соответствующие сюжеты не ограничивались лишь данным разделом. Социально-экономические вопросы пронизывали весь текст конституций, включая проблемы собственности (отмену частной собственности), бюджета, плана, а также декларацию социальных прав. По мере укрепления и развития режима усиливались тезисы об общественном характере собственности и о централизованном плановом руководстве народным хозяйством⁵.

³ 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. С. 482–563. Для характеристики советской системы автор использует здесь понятие «номинальный конституционализм».)

⁴ 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 г., 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 являются государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием» (Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Р-н/Д: Феникс; М.: Зевс, 1997. С. 165–166).

⁵ См. подробнее: Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. С. 76–213.

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

2.2. Принципы функционирования рыночной демократии и их отражение в демократической конституции

Опыт функционирования развитых демократий позволяет выделить несколько принципов, которые обеспечивают устойчивость функционирования экономических систем. Эти принципы находят отражение в основных нормативных актах соответствующих стран, и прежде всего в их конституциях (приложение 2). Среди основных принципов функционирования социально-экономической жизни, реализацию которых должна обеспечивать демократическая конституция, можно выделить неприкосновенность личности и собственности, социальность, единство территории и федерализм, а также стабильность экономической системы (что иначе может быть определено как принцип противодействия популизму).

Фундаментальным принципом, который пронизывает конституции развитых демократий, является принцип неприкосновенности личности и наличия у нее ряда абсолютных, неотчуждаемых прав. Это центральная проблема, без которой немислимо 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 г., не только заложил основы современной правовой сис-

темы Европы, но и одновременно стал одним из краеугольных камней, составивших основание промышленной революции и быстрого экономического роста⁶.

Другой стороной проблемы прав личности является защита собственности, т. е. обеспечение государством устойчивости отношений собственности. Здесь должно обеспечиваться по крайней мере три 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, что обеспечивает важную для устойчивости демократии диверсификацию ресурсов (см. главу 1).

Приобретением XX столетия стало появление в ряде конституций трактовки собственности не только сквозь призму открываемых ею возможностей, но и как обязанности, которые она создает для собственника. «Собственность

⁶ Противоположная — негативная — трактовка этой проблемы хорошо просматривается при обращении к отечественному послереволюционному опыту. Весьма характерная картина вырисовывается в статье видного юриста 20-х годов С. Членова: «Понесет ли теперь буржуазия деньги в банк?» — спросили мы одного русского 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.

обязывает» — эта формулировка ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 г. выражает само существо современного (и особенно послевоенного) подхода к собственности⁷.

Как писал один исследователь, «ни одна система права не обеспечивает теперь собственнику на недвижимость таких прав, как это было по римскому праву (доминиум)⁸».

Конечно, это утверждение является слишком 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 упоминаются практически во всех разделах конституции, в том числе и в разделах, регулирующих социально-экономические процессы.

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

Еще в начале XVII столетия в Англии принцип неприкосновенности частной собственности находил наиболее явное и последовательное проявление в непримиримой борьбе, которая велась против произвола Короны в установлении налогов. Несанкционированные Парламентом налоги рассматривались как покушение на частную собственность. Как писал применительно к дискуссии о недопустимости для Короны произвольно устанавливать налоги видный член Палаты общин Дж. Эл-

⁷ 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 г. Однако только в XX столетии закрепление соответствующих положений на конституционном уровне получило широкое распространение.

⁸ *Yakubu M. Land Law in Nigeria.* Hong Kong, 1985. P. 55. (Цит. по: *Ковлер А. И. и др. Сравнительное конституционное право.* М.: Манускрипт, 1996. С. 333.)

лиот, «закон, который защищает собственность, является верховным по отношению к королю и ограничивает его власть»⁹. Это вообще была характерная особенность идеологических воззрений периода ранней модернизации. Если в более поздние эпохи (особенно в XX столетии) проблема налогообложения будет рассматриваться преимущественно сквозь призму экономической эффективности или социальной справедливости, то в XVII–XVIII вв., когда современные системы демократии находились еще в зачаточном состоянии, налоги являлись ключевым вопросом оценки политической организации общества, а также критерием при определении характера отношений собственности. Сюда же примыкал и вопрос неприкосновенности личности (прежде всего перед произволом властей, разумеется), без чего неприкосновенность собственности оставалась бы пустым звуком.

Схоже оценивали и произвол властей в области денежной политики. Когда революционное правительство Франции в конце XVIII в. стало прибегать к масштабной эмиссии бумажных денег формально для приватизации государственных земель, а фактически для покрытия бюджетного дефицита, наиболее жесткие критики подобной практики рассматривали подрыв устойчивости национальной валюты как невиданное доселе покушение на права собственности¹⁰.

Таким образом, стабильность денежной системы и легитимность системы налоговой изначально интерпретировались в качестве формы проявления фундаментальных политико-экономических проблем — реализации прав человека и стабильности собственности. Но если вопросы налоговой системы относились к таковым изначально, то тема организации денежного хозяйства становится предметом конституционного регулирования лишь в XX столетии.

Другим принципом является обеспечение социальной справедливости. Сам по себе этот принцип не имеет сколько-нибудь определенной интерпретации ни в теоретических

⁹ См.: *Sommerville J. P. Politics and Ideology in England 1603–1640*. L. — N. Y.: Longman, 1986. P. 158.

¹⁰ См.: *Бёрк Э. Размышления о революции во Франции...* L.: Overseas Publications Interchange Ltd., 1992.

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 страны равным минимальным набором базовых социальных гарантий. Подобные различия имеют вполне понятные политические и исторические основания.

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 понятия, чем «социальная рыночная экономика» по Эрхарду и «социальное равенство» по Сталину? И тем не менее оба феномена должны рассматриваться как формы реализации (и формальной, и содержательной) принципа социальной справедливости в конституционном законодательстве.

Принцип социальной справедливости является важным основанием устойчивости демократических систем. Во-первых, демократии противопоказано слишком глубокое социальное неравенство, подрывающее основы политической и экономической стабильности общества. Во-вторых, глубокое социальное неравенство 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 однозначна. Связь

демократической системы и принципа социальности весьма противоречива, что наглядно проявляется при анализе взаимоотношений данного принципа с другими правами и конституционными принципами. С экономической точки зрения это прежде всего относится к правам частной собственности и свободы предпринимательской деятельности.

Не вдаваясь в подробности анализа этой проблемы, отметим наличие здесь ряда противоречий. Наиболее очевидным является конфликт между правом частной собственности и системой социальной защиты, что непосредственно связано с принципами организации налоговой системы. Действительно, можно ли осуществлять социальные программы за счет чрезмерного налогового бремени? Ведь чрезмерное, а тем более нелегитимное налогообложение является не чем иным, как покушением на право частной собственности. Другой пример: возможность недофинансирования социальной или правоохранительной деятельности из-за использования соответствующих средств на финансирование социальных программ¹¹.

Разумеется, проблема соотношения частной собственности и социальной справедливости не существует применительно к коммунистической системе. Принципиальное отрицание в них частной собственности и предпринимательской деятельности создает формальное основание мас-

¹¹ Некоторые исследователи формулируют проблему социальных прав гораздо более жестко. «Это «права», производные от деятельности государства, т. е. октроированные, а не естественные и неотчуждаемые. Это «права» в кавычках, так как в действительности большинство из них суть не права, а привилегии (льготы и преимущества) социально слабых. Например, «право на жилище»... Но для того, чтобы одни получили жилище бесплатно, государство должно у других отнять в виде налогов часть имущества. Подобные привилегии социально слабых означают, что общество в социальном правовом государстве делится на тех, в чью пользу перераспределяется национальный доход, и тех, за чей счет он перераспределится. Поэтому принцип социальной государственности — это несправедливость, или уравниловка». (См.: Четвернин В.А. (ред.). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. С. 57.) Более того, ниже утверждается, что «принцип социального государства... являет собой прямую противоположность принципу правового государства — правовому (формальному) равенству, т. е. равенству индивидов в их свободе, равенству их общих правовых статусов» (там же. С. 59).

штабной перераспределительной деятельности и, по существу, делает бессмысленным само понятие справедливого налогообложения.

Принцип социальности является, безусловно, историческим. Дело здесь не сводится к чисто культурному контексту, к тому, что развитые страны все более расширяют сферы социальной защиты своих граждан. Историзм принципа социальной справедливости подразумевает, что государство может себе позволить решать соответствующие задачи, лишь достигнув определенного экономического уровня, т. е. для обеспечения социальной справедливости необходимо иметь достаточно развитую материально производственную базу. В обществе необходимо наличие ресурсов, позволяющих осуществлять перераспределительные процессы без чрезмерного изъятия собственности у части общества.

Социальный характер современных рыночных систем связан и с тем, что они усвоили уже уроки стихийного (или, можно сказать, либерального) развития. На этой фазе формировались социальные и институциональные ограничения на вмешательство власти в экономическую жизнь, гарантии индивидуализма и собственности. Эти принципы сохранились и в дальнейшем, когда в XX столетии происходило усиление социальных (или социалистических) начал в функционировании экономики¹².

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)¹³. Исключение являл опыт коммунистических стран, но это следовало из неприятия ими самого права частной собственности. Неудивительно, что окончание коммунистического режима, восстановление частной собственности как важнейшего конституционного принципа со-

¹² См. подробнее: Манов Г.Н. (ред.). Теория государства и права. М.: БЕК, 1995. С. 272–273.

¹³ См.: Гайдар Е. Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику // Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ. Научные труды ИЭПП. № 8Р. М.: ИЭПП, 1998.

проводилось во всех этих странах заметным снижением бюджетной нагрузки в ВВП, приведением ее в соответствие с нормальным трендом, демонстрирующим соотношение среднедушевого ВВП и бюджетной нагрузки в современных рыночных экономиках¹⁴.

Наконец, исключительно важно, что принцип социальной справедливости может быть реализован только в правовом государстве, т. е. в таком государстве, которое не на словах, а на деле может обеспечить формальное равенство граждан и освободить их от чрезмерной перераспределительной активности власти, обеспечить разумное взаимодействие социального начала и неприкосновенности собственности. «Возможно лишь социальное правовое государство, в котором допускается не вредное для правового начала уравнивающее социальное регулирование... Здесь решение социальных задач признается невозможным за счет чрезмерного налогообложения, сдерживающего экономический рост»¹⁵.

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. Этот принцип имеет непосредственное отношение к организации денежной системы, которая в современных конституциях также обычно входит в сферу конституционного регулирования.

¹⁴ См.: The World Bank. *From Plan to Market*. Wash.: Oxford University Press, 1996. P. 114.

¹⁵ Четвернин В. А. (ред.). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. С. 58. См. также: Манов Г. Н. (ред.). Теория государства и права. С. 273–274.

Принцип федерализма создает условия для повышения эффективности функционирования политических и хозяйственных систем крупных или исторически складывавшихся как союзные государств. Прежде всего он предполагает создание определенных правил организации бюджетного процесса, налоговой системы, управления госсобственностью.

Наконец, особым принципом является ограничение популизма. Этот вопрос пока недостаточно изучен с конституционной точки зрения, однако практика посткоммунистических стран показала принципиальную важность его рассматривания. 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 кризису¹⁶, но и к подрыву отношений частной собственности, поскольку инфляция становится прежде всего механизмом нелегитимного изъятия накоплений граждан.

Популизм связан с недостаточной развитостью системы политических и экономических институтов и особенно со слабостью партийно-политической системы, не обладающей еще достаточным запасом устойчивости. В результате группы интересов получают возможность оказывать влияние непосредственно на принятие решений институтами власти, причем это влияние практически не проходит никакой проверки на соответствие государственным или общественным интересам. Предельным случаем такого рода может быть деятельность диктатора, навязывающего свои интересы стране как национальные. Однако гораздо чаще свои интересы навязывают отдельные хозяйственно-политические груп-

¹⁶ 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 Lat. America.* Chicago — London: The University of Chicago Press, 1991. P. 7–13; *Гайдар Е.* В начале новой фазы // Коммунист. 1991. № 2.

пировки. Это хорошо наблюдается на опыте как латиноамериканских, так и посткоммунистических стран.

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, т. е. регулированию через декларации и запреты. Здесь важно отстраивать всю систему экономических и политических отношений таким образом, чтобы решения властей были ответственными, ориентированными на решение стратегических задач.

Политическая система создает рамки для функционирования экономических процессов и определяет возможность 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 (т. е. на уровне бюджета и на уровне фирм), ориентировала бы на стратегические интересы перед краткосрочными. Практическая реализация этих задач на национальном уровне означает создание эффективных механизмов недопущения безответственных решений.

Проблема противодействия популизму приобрела особую остроту в XX столетии, что было результатом перехода большинства стран ко 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 вмешательство государства 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 политиче-

ская система оказывается тогда, когда она формируется индивидами, примерно равными в социальном и экономическом отношениях¹⁷. Понятно, что 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»¹⁸. Однако понимание социального равенства здесь отличается от принципа социальной справедливости. Мы имеем в виду не уравнивание всех, но наличие принципиального равенства граждан, какое является результатом определенного уровня развития общества и наблюдается в экономически развитых странах. Данный фактор критически важен для реализации принципа противодействия популизму.

Этот вывод тождествен утверждению, что обладание собственностью (или реальный доступ к использованию собственности) делает индивида гражданином и включает его в законотворческий процесс. Ограничение доступа собственников к управлению чревато революцией¹⁹. Формальный доступ к участию в государственном управлении вне зависимости от наличия собственности и, следовательно, заинтересованности в стабильности приводит к власти диктатуры²⁰.

¹⁷ «Индивидуальные участники должны входить в конституционный процесс как «равные» в узком смысле этого слова. Необходимое «равенство» может быть обеспечено, только если существующие различия во внешних характеристиках индивидов не приводят к вражде между ними и если явно отсутствуют основы для формирования постоянных коалиций». (*Buchanan J.M., Tullock G. The Calculus of Consent. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965. P. 80.*) Это положение оспаривается рядом авторов. (См. об этом в предисловии А. Салмина к книге: *А. Лейнхарт. Демократия в многосоставных обществах. М.: Аспект-Пресс, 1997. С. 20–21.*)

¹⁸ *Аристотель. Политика // Сочинения. Т. 4. М.: Мысль, 1984. С. 405.*

¹⁹ Отказ жителей североамериканских колоний платить налоги без своего представительства в парламенте («no taxation without representation») стал лишь наиболее известным и последовательно проведенным на практике принципом из характерных для революций прошлого и для демократических процессов («демократизаций») настоящего.

²⁰ Нетрудно заметить, что данное рассуждение фактически совпадает с аристотелевским понятием «демократии» как одного из неправильных, извращенных видов государственной власти. В отличие от политики, т. е. правления большинства, определенного на основе некоторого ценза и заботящегося о всеобщем благе, демократия рассматривалась Аристотелем как правление неимущего большинства — эгоистичного и мало пекущегося о проблемах страны. (См.: *Аристотель. Политика.*)

Последний тезис требует особых пояснений. Достаточно очевидным из истории Нового времени фактом является постепенное движение стран, которые относят сегодня к развитым, ко 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, т. е. участвовать в государственном управлении должны были лишь те, кому было что терять и кто вносил свой материальный вклад 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. Переход ко всеобщему избирательному праву в развитых странах произошел на уровне примерно 4–5 тыс. долл. (в долларах 1990 г.) ВВП на душу населения²¹. До такого перехода в данных странах существовали высокие, хотя и постепенно снижающиеся, имущественный (собственность или размер уплачиваемого налога), возрастной и образовательный (грамотность) цензы для обладания активным избирательным правом.

Разумеется, были и попытки прорыва за рамки этой социально-экономической логики, связанные обычно с великими революциями. Наиболее известные примеры здесь — французская революция конца XVIII в. и российская рево-

С. 457–462.) По мнению А. Салмина, аристотелевское понятие демократии на рубеже XIX–XX вв. было принято на вооружение именно социалистами (см. его предисловие к книге: *Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. С. 7). Можно добавить, что в дальнейшем приоритет в использовании этой идеи отошел к коммунистам.

²¹ *Maddison A.* Monitoring the World Economy, 1820–1992. P.: OECD, 1995. P 194–196.

люция начала века XX. Несмотря на более чем столетний временной разрыв, это были страны, вполне сопоставимые по уровню развития: ВВП на душу населения составлял примерно 1200–1400 долл. (1990) во Франции и в России, две трети населения проживало в деревне, более половины было неграмотно. Якобинцы ввели всеобщее избирательное право во Франции в 1793 г., 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 г.), 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 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 всеобщего избирательного права и уровня экономического развития по отдельным стра-

нам приведены в табл. 2.1. Здесь отчетливо выделяются три группы стран. Во-первых, те, где всеобщее избирательное право было введено на высоком уровне экономического развития (4–5 тыс. долл. 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. долл. на душу населения), т. е. 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 демократическому порядку вещей. Наконец, в-третьих, страны, находившиеся в момент соответствующих политических реформ на 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 представляют собой Япония и Италия, но не следует забывать, что в первой демократия насаждалась под контролем американской оккупационной армии, а вторая вскоре попала под стабилизирующее влияние Североатлантического союза и США.

Разумеется, это деление довольно условно. Однако оно достаточно ясно отражает ключевую тему: стабильная демократия требует определенного уровня экономического развития, причем здесь важен не только абсолютный уровень, но и момент формирования соответствующей конституционно-политической конструкции.

И только по достижении определенного уровня социально-экономического развития принцип всеобщего избирательного права становится не только формальным, но и фактическим. Это означает, что на смену тоталитарным (или авторитарным) режимам приходит демократия²². Однако режим оказывается

²² Соотношение демократии и уровня экономического развития (ВВП на душу населения) применительно к современному миру было проанализировано С. Хантингтоном. (См.: *Huntington S. P. The Third Wave.*)

весьма неустойчивым, если он не сопровождается укреплением слоя собственников, т. е. тех слоев, которые жизненно заинтересованы в социальной и экономической стабильности, в недопущении популистских шарханий и экспериментов.

Таблица 2.1

Всеобщее избирательное право и уровень экономического развития отдельных стран

| Страна | 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 | | | |
| Япония | 1948 | 1660 | | |
| Бразилия | 1891 | 772 | 1932 | 1030 |
| Мексика | 1917 | 1500 | 1953 | 2151 |
| Аргентина | | | 1947 | 5089 |
| Египет | 1956 | 570 | | |

Примечание. Данные по ВВП на душу населения приводятся по расчетам А. Мэддисона, бравшего за единицу измерения доллар США 1990 г. (см.: *Maddison A. Monitoring the World Economy 1820–1992.*)
В тех случаях, когда всеобщее избирательное право вводилось, а потом отменялось, приводится последняя дата его установления.

2.3. Социально-экономические вопросы в конституциях современных рыночных демократий

В предыдущем разделе нами были рассмотрены основные принципы функционирования социально-экономической системы, которые находят отражение в демократических конституциях. Теперь дадим краткую характеристику трактовке в современных конституциях конкретных социально-экономических проблем²³.

Ключевым моментом конституционного регулирования социально-экономических процессов в современных развитых странах является 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 права²⁴.

Вопросы гарантий прав собственности, как и вопросы гарантий политических прав личности, являются базовыми

²³ В обобщенном виде трактовка социально-экономических сюжетов в конституциях ряда зарубежных стран представлена в приложении 2.

²⁴ Вопросы неприкосновенности частной собственности были закреплены в постреволюционных документах Англии (как в середине XVII столетия, так и в результате Славной революции) и США. Однако наиболее жестко и последовательно они были сформулированы в конституционных документах Великой французской революции — Декларации прав человека и гражданина и Конституции 1793 г. Здесь, в частности, подчеркивалось, что «право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла», что «гражданам не может быть воспрещено заниматься каким угодно трудом, земледелием, промыслом, торговлей», что «никто не может быть лишен ни малейшей части своей собственности без его согласия».

для любого демократического и рыночного государства и поэтому должны быть предметом особенно жестких правил и процедур²⁵.

Правда, после Первой мировой войны право частной собственности уже не признавалось таким же священным, как в доктринах и практике XVIII–XIX вв. Национализация, объясняемая общественной выгодой, становится достаточно распространенным явлением (хотя, конечно же, между национализацией по-большевистски и национализацией с выкупом существует серьезная разница). Эта же тенденция продолжалась после Второй мировой войны на протяжении еще примерно четверти века. Даже в Конституцию Швейцарской Конфедерации в 1969 г. была включена статья, позволяющая Конфедерации и кантонам «в пределах своих конституционных полномочий... законодательным путем по мотивам общественного интереса предусмотреть экспроприацию и ограничение собственности», хотя и при обеспечении «обязательного полного возмещения» экспроприруемой собственности.

Еще сильнее общественные элементы интерпретации собственности сформулированы в Конституции ФРГ. Здесь не только прямо указывается на возможность отчуждения частной собственности, но и содержится положение о необходимости использования частной собственности в интересах общего блага²⁶. Схожие формулировки имеются в кон-

²⁵ 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*).

²⁶ Имеет смысл полностью процитировать ст. 14 Конституции ФРГ:

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

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

(3) Принудительное отчуждение собственности допускается только для общего блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего

ституциях Франции (1946 и 1958), Испании (1988), Бразилии (1988) и др. А в ряде конституций говорится о социальной функции частной собственности²⁷.

Напротив, в нынешних 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 формирование бюджета и функционирование центрального банка. Здесь можно проследить 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, отражающее повсеместное вытеснение металлических денег бумажными и прекращение 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 центробанка — один из наиболее популярных в современной литературе по политической экономии²⁸, хотя практика такого рода разделения денежных и политических властей насчитывает по

вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон. В случае споров о размерах возмещения оно может устанавливаться в общем судебном порядке».

²⁷ См. подробнее: *Ковлер А. И. и др.* Сравнительное конституционное право. С. 332–334.

²⁸ См.: *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? L.: The IEA, 1993; *Alesina A., Roubini N., Cohen G.* Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge, MA and London: The MIT Press, 1997. P. 211–225.

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

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

Вопрос о характере денежной политики в некоторых конституционных дискуссиях переходил в обсуждение формы денежного обращения. Отцы–основатели США остро дебатировали вопрос о принципиальной допустимости бумажных денег и о целесообразности введения конституционного запрета на их использование. Причем сторонники и противники этой идеи апеллировали к одному и тому же опыту — к эмиссионному финансированию войны за независимость, результатами чего стали высокие темпы инфляции, с одной стороны, и победа в войне, с другой²⁹.

Финансовым и денежным проблемам посвящен специальный, причем весьма обширный, раздел Конституции ФРГ. Испытав дважды в XX столетии тяжелейшую гиперинфляцию, Германия пошла на принятие особых мер по обеспечению здоровой денежной политики. Центральный банк ФРГ

²⁹ Так, Дж. Мэйсон утверждал, что без бумажных денег невозможно было бы вести войну за независимость, а потому «при всем его неприятии бумажных денег невозможно предвидеть все неожиданности, и потому не следует излишне связывать руки власти». Схожие дискуссии возникали и при разработке Конституции Италии в 1946 г. (См.: *Elster J. The Impact of Constitutions on Economic Performance // The World Bank. Proceedings of the World bank Annual Conference on Development Economics, 1994. Wash.: The World Bank, 1995. P. 222.*)

(Бундесбанк) являет собой классический пример независимости денежных властей. Однако в Основном законе этот вопрос сформулирован лишь в самом общем виде.

Весьма подробно регулируются вопросы формирования и исполнения бюджета, включая меры против популизма парламентской республики, какой является ФРГ. Конституция требует не только того, чтобы все доходы и расходы включались в бюджет, но и обеспечивает особые права правительства при принятии законов бюджетного характера. Во-первых, «законы, увеличивающие предложенные федеральным Правительством бюджетные расходы, которые включают новые расходы или допускают их в будущем, нуждаются в согласии федерального Правительства». Во-вторых, это же относится и к законопроектам, предполагающим уменьшение поступлений в бюджет. В-третьих, «федеральное Правительство может в четырехнедельный срок после принятия закона Бундестагом потребовать, чтобы он провел новое рассмотрение»³⁰.

Естественно, особое внимание уделяется в конституциях налоговым проблемам. Конституции многих стран трактуют уплату налогов в качестве одной из основных обязанностей граждан и относят принятие решений о налогообложении к исключительной компетенции законодательных органов власти. (Последнее является важнейшим конституционным положением со времен гражданской войны в Англии³¹.) Ряд конституций (например, испанская и японская) еще и устанавливают принципы налогообложения, равно как и принципы использования полученных государством налоговых доходов³².

³⁰ Весьма элегантное противодействие популизму касается даже столь чувствительной сферы, как оборонные расходы. В ст. 87-а Конституции ФРГ содержится следующее положение: «Федерация создает для своей обороны вооруженные силы. Их численность и основные черты их организации должны соотноситься с бюджетом».

³¹ Кстати, любопытно положение британского Акта о Парламенте 1911 г., где ограничиваются права Палаты лордов по утверждению финансовых законов — при принятии его в течение одного месяца закон поступает на подпись монарху. Это весьма нетипично и отражает прежде всего тот факт, что верхняя палата не является в Великобритании избираемой.

³² Статья 31 Конституции Испании содержит, в частности, следующие положения: «1. Все будут вносить вклад в покрытие публичных расходов в соответствии

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: 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. Единство 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. Штатам запрещается чеканить монету, выпускать кредитные билеты и без согласия Конгресса облагать налогами экспорт или импорт товаров.

Разрабатывавшаяся более полутора веков спустя Конституция ФРГ вносит уже новые акценты в вопрос 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 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

со своими экономическими возможностями посредством системы справедливо-го налогообложения, основанной на принципах равенства и прогрессивности, которая ни в коем случае не будет носить конфискационного характера. 2. Публичные расходы будут осуществляться путем справедливого распределения публичных ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и экономичности».

деятельности». Наконец, в Конституции ФРГ перед законодателем ставится задача создания условий для выравнивания финансовых возможностей между землями.

Современные конституции содержат социальные гарантии граждан. Они, как правило, задают общие рамки социальной защищенности населения.

Ключевым моментом здесь является право на труд, которое содержится в конституциях целого ряда стран, прежде всего тех из них, в которых сильные позиции занимали левые партии (в Италии, Испании). Другое дело, что право на труд не имеет юридического механизма реализации, если понимать под ним традиционное для коммунистической системы право на «получение гарантированной работы с оплатой труда по ее количеству и качеству»³³. 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, объяснение которой, впрочем, не всегда связано с интересами общества и государства. Как говорится в Конституции Испании (1988), «все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться с целью удовлетворения посредством труда своих потребностей и потребностей своей семьи».

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

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

³³ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: общая часть. М.: БЕК, 1996. С. 154.

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

В некоторых конституциях содержится специальная характеристика экономической роли государства. Хотя вынесение этих вопросов в отдельный раздел не является типичным и более всего характерно для конституций, принимавшихся после Второй мировой войны, 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 г. 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 вмешательства государства в социально-экономическую сферу. В некоторых государствах были приняты законодательные акты, уточняющие регулятивные функции государства. А в посткоммунистических странах, имевших опыт чрезмерного госрегулирования, во вновь принимавшиеся конституции вносились специальные положения, которые ограничивали роль государства в экономике. Например, Конституция Сербии содержит положения типа «каждый может основать фонд» или «свободный обмен товаров и услуг и движение капитала и рабочей силы». А Конституция Хорватии гарантирует иностранному вкладчику «свободный вывоз прибыли и вложенного капитала».

Экономические процессы неотделимы от вопросов организации институтов государственной власти, принципов их формирования, взаимоотношения между органами власти, их роли в регулировании экономической жизни. Эти вопросы относятся к области чистой политики. Однако от них в значительной мере зависит и устойчивость функционирования экономической системы, включая наличие (или отсутствие) механизмов защиты от популизма и других некомпетентных или прямо опасных решений.

Разумеется, все перечисленные проблемы отражены в конституциях лишь в самом общем виде. Как правило, все они более подробно регулируются специальными законодательными актами, раскрывающими и конкретизирующими отдельные статьи конституций.

Глава 3

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

3.1. Конституционные и экономические преобразования: варианты взаимосвязи

Проведение значительных общественных реформ накладывает глубокий отпечаток на характер и тенденции развития конституционного процесса. Реформы становятся временем проверки на прочность конституционно-правового режима данной страны. История последних десятилетий позволяет выделить несколько типов такого рода преобразований, которые различаются по степени радикальности осуществляемых мер, что дает возможность сделать ряд выводов общетеоретического характера.

Во-первых, проведение реформ возможно и при сохранении действующей конституции. Это приводит к надежным результатам или в случае ограниченности реформ, или при наличии глубоких традиций конституционализма. На сегодняшний день, как нам представляется, лишь часть западных государств может с достаточной уверенностью рассчитывать, что их конституционный строй выдержал испытание временем. К таким странам можно отнести прежде всего Великобританию и США, прошедших через Великую депрессию без заметных политических потрясений и конституционных кризисов, а также Германию начала 1990-х годов, выдержавшую испытание воссоединением.

Особым случаем здесь — возвращение практической актуальности существующей конституционно-правовой системе. Это происходит, когда в недемократической стране формально существует конституция, отвечающая современным стандартам демократического общества. Осуществляющие реформы политические силы склонны в такой ситуации пойти по пути актуализации существующей правовой системы, превращения ее из формальности в реальность¹. Подобные попытки предпринимались, в частности, в СССР, Югославии, Чехословакии. Практика свидетельствует, однако, что этот путь не дает устойчивого положительного эффекта, а в федеративных государствах ускоряет их крах.

Во-вторых, осуществление экономико-политических преобразований, основанных на восстановлении 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». Однако после падения коммунизма возврат к старым конституциям стал на первых порах характерным явлением для ряда государств Центральной и Восточной Европы, включая некоторые республики бывшего СССР. Причем здесь происходило восстановление конституций, не действовавших на протяжении полувека. Такое развитие событий призвано было 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 переворотов².

¹ «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.*)

² 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. Wash.: Woodrow Wilson Center Press, 1993.*

Восстановление старого (докоммунистического) конституционного порядка может рассматриваться, по крайней мере теоретически, и как один из вариантов формирования современной правовой системы России. Такой подход не стал предметом широкого обсуждения и относится, скорее, к разряду экзотических. Однако некоторые общественные и политические деятели поставили в середине 90-х годов вопрос не только о возможности, но и о необходимости возвращения к конституционно-правовой системе начала XX столетия (точнее, к режиму, сформировавшемуся в 1906–1913 гг. и получившему отражение в Основных законах Российской империи того времени), видя в этом единственный путь к восстановлению легитимности политической системы посткоммунистической России³. Разумеется, здесь не предполагалось немедленное восстановление действия старого российского законодательства в полном объеме *de facto*. Речь шла о восстановлении этой системы *de jure* с объявлением длительного переходного периода для постепенной адаптации старой системы к современным условиям. Акцент делается не на преимущества старого правового механизма, а на необходимость обеспечения легитимности посткоммунистического права. Как подчеркивалось в обращении участников конференции по проблемам правопреимства, «только обращение к ценностям и нормам исторической России, восстановление прерванного революцией государственно-правового преимства положит надежный предел возрождению тоталитарной диктатуры, следствием которой стал бы распад страны, ужасающее обнищание народа, гонения на веру и попрание исконных прав личности»⁴.

В-третьих, проведение конституционной реформы и принятие новой конституции в результате преодоления глу-

³ См.: Зубов А. Б. Обращение к русскому национальному правопорядку как нравственная необходимость и политическая цель. М.: Группа Гросс, 1997. (Здесь важно также подчеркнуть, что эти идеи развиваются не русскими националистами, но представителями русской либеральной интеллигенции, активно поддерживающими режим рыночной демократии и озабоченными приданием этому режиму адекватной идеологической и правовой базы.)

⁴ Там же. С. 70.

бокого экономического и политического кризиса. Выход из такого кризиса нередко связан с силовыми методами или 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 приходится иметь дело с проведением масштабных преобразований, не укладывающихся в существующие или традиционные для данной страны правовые рамки.

Особым случаем формирования нового конституционно-го порядка является заимствование колониальной или полуколониальной страной конституционно-правовой системы метрополии или другого развитого государства, служащего образцом для данной страны. Примерами такого развития событий являются колониальные государства Африки и Азии, которые в XX столетии строили свои государственные системы формально по образцу Великобритании и Франции, а также большинство латиноамериканских государств, опиравшихся на опыт США после обретения ими независимости от Испании и Португалии⁵. Использование такого подхода — во всяком случае, по конкретным направлениям политических и экономических реформ — не исключалось и по отношению к странам, выходящим из коммунизма. Это нашло отражение в частности в том, что на рубеже 1980–1990-х годов ОЭСР разработала комплекс типовых нормативных актов, которые могли бы быть использованы при формировании посткоммунистической правовой системы, а российский МИД даже перевел эти материалы на русский язык⁶.

Наконец, *в-четвертых*, конституционные изменения могут сопровождать радикальную ломку существующих экономических, политических и социальных институтов. Здесь уже нельзя говорить о реформе как таковой, поскольку разворачивающиеся процессы имеют революционный характер.

⁵ См.: *Posner R. A. Creating a Legal Framework for Economic Development // The World Bank Research Observer. Vol. 13. 1998. № 1. P. 5–6; Ford Ch. A. The Indigenization of Constitutionalism in the Japanese Experience // Case Western Reserve Journal of International Law. Vol. 28. 1996. № 1.*

⁶ См.: Решения, рекомендации и другие действующие документы Организации экономического сотрудничества и развития. В 3-х томах. М.: МИД, 1997.

В данном случае прежде всего имеется в виду Россия — как современная, так и 1917–1929 гг. При таком развитии событий новая конституция с высокой вероятностью оказывается неустойчивой и изначально несет в себе опасность болезненных корректировок и пересмотров. Более того, сам характер происходящих событий, их радикальность, подвижность всех социально-экономических структур и соответствующих групп интересов обуславливают вторичность конституционных рамок, а также зависимость политических процессов и их правовых рамок от баланса политических сил, предопределяемого в конечном счете балансом реальных групп интересов.

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

С одной стороны, можно наблюдать изменения краткосрочные, осуществляемые режимами переходного типа и сохраняющие социально-экономическую природу данного государства. По существу своему это перевороты, в результате которых происходит лишь замена одной правящей группировки на другую. В этом случае возможна временная отмена конституции с практически неизбежным ее восстановлением в дальнейшем. Формально говоря, под этот критерий подходят два столь противоречивых опыта, как восстановление конституций после внутреннего переворота (типично для Африки и Латинской Америки) и после длившейся десятилетия внешней оккупации. Здесь возможно как восстановление старой, действовавшей до переворота, конституции, так и принятие новой.

С другой стороны — глубокие изменения социально-экономического характера, требующие соответствующего конституционного оформления. Здесь также возможны различные варианты — от осуществления комплекса глубоких и нередко болезненных реформ (Чили 70–80-х годов, Франция рубежа 50–60-х, Германия и Япония конца 40-х) до радикализма революционных перемен (включая и Кубинскую

революцию 1959–1961 гг., 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 самих основ существующего порядка (отказ от частной собственности или возвращение к ней). Однако очевидно и то общее, что объединяет все перечисленные в данном пункте примеры: в них 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 развития. Тем самым задавалась и необходимость формирования политико-правовой модели, не имеющей реальных прецедентов в собственном историческом прошлом.

Не менее показательны сравнение генералов А. Пиночета и Зия-уль-Хака. Оба пришли к власти под лозунгами выхода из экономического и политического кризисов, однако в Чили через несколько лет начались глубокие структурные реформы, а Пакистан, пройдя через террор военного режима, не смог осуществить необходимые стабилизирующие преобразования. Аналогично Чили развивались события в Турции и Таиланде, схоже — в Испании и Португалии. Первоначальная направленность всех этих изменений была различной, но результаты в общем схожими — как в политическом (конституционном) отношении, так и в отношении экономическом⁷.

По нашему мнению, Россия 80–90-х годов относится именно к этому типу. Разумеется, посткоммунистические преобразования в России являются гораздо более глубокими, чем в большинстве из перечисленных примеров, причем в

⁷ См. подробнее: *Haggard S., Kaufman R. R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, N-J.: Princeton University Press, 1995.*

данном случае речь идет еще и о революции. 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 стран⁸.

Еще одним моментом принципиальной важности является вывод о существенно различном характере событий в России, с одной стороны, и посткоммунистических странах Восточной Европы, с другой. Все они 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.

3.2. Особенности конституционно-правовых реформ в посткоммунистических странах

В дискуссиях о соотношении конституционно-правовых и экономических реформ в посткоммунистических странах в центр внимания были поставлены два вопроса, отражающие суть обсуждаемой темы. Во-первых, о роли конституции при движении от коммунизма к рыночной демократии. Во-вторых, о роли государственной власти в проведении посткоммунистических реформ.

Прежде всего вставал вопрос о характере государственного вмешательства в экономические процессы. Речь шла о том, должна ли конституция задавать общие рамки государственного вмешательства в экономику и по существу играть роль

⁸ Обоснование революционного характера посткоммунистической трансформации России см.: *Мау В., Стародубровская И.* Революция и экономический кризис: опыт социально-экономического прогнозирования // *Экономические реформы: Альманах.* М., 1992. Ниже этот сюжет будет рассмотрен более подробно.

тормоза, предотвращающего избыточный интервенционизм власти. Подобного рода утверждение вытекало из всего опыта функционирования коммунистической системы. Тотальное огосударствление всех сторон жизни общества было принципиальной характеристикой советского коммунизма, источником его силы и слабости. Кризис коммунизма в конечном счете стал результатом этого огосударствления и неспособности системы адаптироваться к новым вызовам времени, когда постиндустриальные тенденции развития общества привели к ренессансу либерализма и индивидуализма⁹. Традиции этатизма были все-таки слишком сильны в посткоммунистических государствах (особенно в странах бывшего СССР), что делало необходимым их сознательное ограничение.

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

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

⁹ См.: *Fukuyama F.* The End of History and the Last Man. L.: Penguin Books, 1992; *Rosser J. B., Rosser M. V.* Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism // Review of Political Economy. Vol. 9. 1997. № 2.

Способы решения этой задачи могли быть различны: от сохранения при некоторой модификации действующей (коммунистической) конституции до принятия специального переходного Основного закона. Общая цель развития стран — движение к либеральной конституции западного типа — здесь не отрицалась, но для достижения ее предлагалось использовать другие механизмы и институты. В качестве одного из способов решения этих проблем рассматривалось формирование сильной президентской власти, плохо корреспондирующей с современным западноевропейским опытом (в том числе и с французским). В такой ситуации общая либерализация экономической и политической жизни протекала одновременно с укреплением позиций исполнительной власти за счет законодательной. Теоретически усиление исполнительной власти не должно быть тождественным усилению государственного вмешательства в экономическую жизнь. И практика осуществления посткоммунистических реформ показала, что, действительно, сильная исполнительная власть может достаточно эффективно решать задачи либерализации общественной (в том числе и хозяйственной) жизни¹⁰, хотя однозначных решений здесь все-таки не существует.

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

Таким образом, в литературе сформировались две точки зрения на роль конституционно-правовых реформ в пост-

¹⁰ Аналогичным образом развивались события и в некоторых странах «третьего мира», вставших на путь демократических реформ. (См.: *Bates R. H., Krueger A. O. Generalizations Arising from the Country Studies // Bates Robert H., Krueger Anne O. (eds.). Political and Economic Interactions in Economic Policy. Cambridge, Mass: Blackwell, 1993.*)

коммунистических экономических преобразованиях: позитивный конституционализм и негативный конституционализм, причем последний занимал доминирующие позиции¹¹. Сторонники позитивного конституционализма утверждали, что в благородном стремлении защитить общество от хорошо известной ему по недавнему прошлому тирании государства существует опасность лишиться реформаторов необходимых властных ресурсов, что помешает и созданию новой институциональной структуры, необходимой для дальнейшего развития общества¹². В ответ раздавались не менее убедительные рассуждения, что сам успех посткоммунистической экономики требует установления прозрачных, понятных и стабильных правил игры, без чего невозможны инвестиции, а тем самым экономическая стабильность и рост¹³. Впрочем, большинство подобных рассуждений основывалось на опыте прошлого, иногда весьма далекого.

По прошествии ряда лет и накоплении 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 тридцати посткоммунистических стран на протяжении 90-х годов позво-

¹¹ *Hellman J. S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions // Sachs J.D., Pistor K. (eds.). The Rule of Law and Economic Reform in Russia. Boulder Co: Westview Press, 1997. P. 55–56.*

¹² *Holmes S. The Postcommunist Presidency // East European Constitutional Review. 1993. № 2/3-4/1; Holmes S. Superpresidentialism and Its Problems // East European Constitutional Review. 1994. № 2/3-4/1. См. также: Haggard Stephan, Kaufman Robert R. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1995; von Mettenheim Kurt. (ed.). Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Context. Baltimore — London: The John Hopkins University Press, 1997.*

¹³ Эти взгляды традиционно разделяет большинство исследователей. См., например: *Hardin R. Why a Constitution? // Grofman B., Wittman D. (eds.). The Federalist Papers and the New Institutionalism. N. Y.: Agathon Press, 1989; Hoptm Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997; Weingast B. R. Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets // Journal of Institutional and Theoretical Economics. 1993. Vol. 149. № 1.*

лил сделать два следующих основных вывода по интересующей нас проблеме.

Во-первых, о важности принятия новой конституции. Как показывает Дж. Хеллман, задержка с принятием новой конституции не оказывает сильного, и тем более решающего, влияния на экономическое развитие рассматриваемых стран. 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 позитивный эффект на ход экономических преобразований, хотя и не является доминирующим фактором этого процесса¹⁴.

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 власти¹⁵. Напротив, количественный анализ, предпринятый Дж. Хеллманом, подводит к выводу об 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 процессы¹⁶.

Итак, хотя принятие новой конституции и не является решающим фактором успешного осуществления экономических реформ в направлении рыночной демократии, новая

¹⁴ *Hellman J. S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions.* P. 68–69.

¹⁵ *Holmes S. The Postcommunist Presidency // East European Constitutional Review.* 1993. № 2/3–4/1; *Holmes S. Superpresidentialism and Its Problems // East European Constitutional Review.* 1994. № 2/3–4/1.

¹⁶ *Hellman J. S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions.* P. 70–71.

конституция играет определенную положительную роль в экономике, и потому пренебрегать этим фактором не следует. Откладывание принятия новой конституции не приведет к экономической катастрофе, но может лишить экономические реформы одного из факторов их развития.

Впрочем, все эти выводы имеют преимущественно формальное значение, отражая усредненный результат изучения опыта почти тридцати различных государств. Конкретные страны имеют, естественно, свои специфические черты. И как будет показано ниже, конституционная реформа в России играла несравненно большую роль в экономическом развитии, чем это можно увидеть при обращении к опыту посткоммунистических стран. Это также непосредственно связано с революционным характером российской трансформации, происходящей в условиях отсутствия общественного консенсуса по базовым проблемам развития страны.

3.3. Конституционные проблемы в условиях революции

В настоящей главе мы уже не раз упоминали о специфике общественной трансформации в условиях революции, и поэтому представляется целесообразным дать краткую характеристику такой специфики. Здесь у нас речь пойдет об опыте постановки конституционных проблем в ряде революций прошлого и о выводах, которые из этого следуют с позиций сегодняшнего дня. Это тем более важно, что «рассмотрение в контексте крупных революций дает нам возможность проследить динамику создания основных теоретических парадигм конституционализма»¹⁷.

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

¹⁷ *Медушевский А.* Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: МОНФ, 1998. С. 35.

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

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

В-третьих, слабое государство. Революция характеризуется отсутствием сильной политической власти, способной консолидировать общество для осуществления системных преобразований. Именно слабость власти предопределяет резкое усиление в революционном обществе стихийности социально-экономических процессов, с одной стороны, и

появление по этой причине некоторых закономерностей революционной трансформации, с другой стороны¹⁸.

Последний фактор является критически важным. На самом деле именно кризис и следующий за ним распад государственной власти делает практически неизбежным трансформацию общества по революционному (а не реформистскому) типу. Радикализм революционной ломки набирает силу и приобретает стихийный характер тогда, когда власть оказывается неспособна контролировать и направлять развитие событий¹⁹. Можно выделить две основные причины, обуславливающие резкое ослабление государства накануне и в ходе революции.

Одна причина — глубокий финансовый кризис. Он возникает, когда власть по тем или иным причинам лишается традиционных источников поступлений в бюджет или (и) происходит резкое расширение расходов бюджета. Первое может быть связано с изменениями социального характера, доходы начинают концентрироваться в новых секторах экономики, и налоговая система оказывается неспособна адаптироваться к меняющимся условиям. Второе происходит при усилении внешних и внутренних факторов давления на существующий режим, при значительном увеличении расходов, являющихся в данную эпоху необходимыми атрибутами сильного государства. (Скажем, таким фактором выступает резкое возрастание стоимости военных

¹⁸ Приведенная здесь интерпретация может вызвать ряд возражений как не учитывающая некоторые характеристики, которые принято считать неотъемлемыми чертами всякой революции. Прежде всего это насилие, а также наличие стихийного массового движения и радикальность смены элит. Этот вопрос заслуживает особого рассмотрения, здесь же мы обратим внимание только на два момента. Насилие, безусловно, наличествует во всякой революции, однако всегда возникает вопрос: какова мера насилия, «достаточная» для того, чтобы трансформация могла быть определена как революционная. Словом, критериальная роль этого момента является весьма ограниченной. Весьма специфичным является и критерий массового неорганизованного движения — его обычно выводят из опыта революций в странах с преобладающим крестьянским населением, потенциал которых в основном исчерпался к началу XX в.

¹⁹ К любой великой революции применима данная Ф. Фюре характеристика Франции конца XVIII столетия: «Революционная волна 1789–1794 гг., хотя и была поднята и направлена группами, впоследствии пришедшими к власти — вначале шедшими с этой волной, — на самом деле не контролировалась никем, так как включала слишком много противоположных целей и интересов» (*Furet F. Interpreting the French Revolution. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. P. 124.*)

расходов — или в форме «удорожания войны», характерное для Европы XVII столетия, или в форме качественно нового витка гонки вооружений в 1970–1980-х годах.)

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

У нас нет здесь возможности подробно останавливаться на этом вопросе, но исторический анализ показывает, что превращение общества в «поскутное одеяло» характерно для предреволюционной ситуации в любой стране. В результате такого развития государственная власть теряет ориентиры и опорные точки своей политики. То, что еще недавно приводило к укреплению режима, теперь ослабляет его. Любая попытка реформ и преобразований еще более усиливает недовольство большей части общества существующим режимом, поскольку в условиях фрагментации коалиция «против» обычно оказывается больше коалиции «за». Постепенно, но неуклонно разрушается консенсус относительно базовых ценностей и принципов развития данной страны. Теряя социальную опору, власть начинает метаться, еще более подрывая свой авторитет.

Словом, ослабление власти связано с отсутствием консенсуса по базовым проблемам, ценностям, целям функционирования данного общества. Отсутствие консенсуса как раз и означает, что общество распадается на множество проти-

воборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), обладающих каждая своими политическими и экономическими интересами, причем никакое правительство не способно предложить политический курс, который обеспечивал бы консолидацию и соответственно поддержку сколько-нибудь значимого большинства.

В конечном счете кризис государственной власти находит проявление в кризисе конституционного строя. И здесь надо сделать два важных уточнения.

Во-первых, само понятие конституционной системы должно трактоваться расширительно. Конституционная система — это не просто Основной закон как таковой. Разумеется, он важен. Но еще важнее существующее в обществе понимание если не справедливости, то по крайней мере предопределенности, легитимности установленного порядка вещей — прежде всего организации власти и воспроизводства отношений собственности, т. е. речь не должна сводиться к писаной конституции. Конституции может просто не быть — примером чего является Великобритания, — но именно конституционный вопрос стоял в центре двух английских революций XVII в. и в ходе последующих политических реформ²⁰.

Кризис конституционного строя и борьба за новый строй по-разному проявляются в разных революциях. Это может быть борьба под лозунгами традиционной системы ценностей, как было в Англии середины XVII в. Это может быть борьба за идеальный (освященный разумом) порядок организации политической власти, примером чему стала Франция конца XVIII столетия²¹. Словом, формы здесь могут

²⁰ Это положение хорошо характеризуется следующими словами историка: «Англичане XVII в. обычно воспринимали конституцию и политическую жизнь сквозь призму закона и истории... Конституция виделась как естественное развитие, уходящее в доисторические времена и освященное мудростью бесчисленных поколений» (*Miller J. The Glorious Revolution. P. 23–24*).

²¹ Кстати, историками отмечается любопытный факт. Война между революционной Францией и Англией в 1792 г. велась с обеих сторон под лозунгом защиты британской Конституции. Британия считала, что борется за сохранение освященного веками политического порядка и незыблемость собственности, на которую покушается французская революция. Революционные же лидеры Франции утверждали, что они ведут

быть различны, но суть процессов остается схожей — речь идет о поиске новой легитимности режима, который был бы признан или мог бы быть навязан силой.

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

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

- постоянные колебания экономического курса. Революционная власть находится под непрекращающимся давлением с различных сторон, и, чтобы выжить, ей нужно беспрестанно маневрировать между разными силами и группами интересов;
- возникновение множественности центров власти, конкурирующих между собой за доминирование в обществе. «Двоевластие» — термин, вошедший в отечественную политическую лексику на фоне опыта Февральской революции 1917 г., на самом деле является характерной чертой любой великой революции. Центров власти может быть и несколько. Причем предельным, хотя и не единственным, типом конкуренции центров власти является гражданская война;
- отсутствие сложившихся политических институтов, поскольку старые вскоре после начала революции оказываются разрушенными, а новые еще только предстоит создать. В результате функции политических посредников могут выполнять самые разнообразные, стихийно возникающие организации и институты;

войну за «истинную британскую конституцию», описанную в работах Монтескье и основанную на ценностях демократии и свободы. (См.: *Martin K. French Liberal Thought in the Eighteenth Century*. 2-nd ed. L.: Turnstile Press Ltd., 1954. P. 193.)

- соответственно отсутствие сколько-нибудь понятных и устоявшихся «правил игры». Процедуры принятия решений властью не являются жестко установленными. Принятые решения далеко не всегда исполняются, а даже когда исполняются, трактуются весьма субъективно.

Общей чертой революций с точки зрения конституционно-правового процесса является резкое усиление роли социально-политической борьбы и ее зависимости от баланса социальных сил, который, в свою очередь, постоянно меняется. «В этих условиях борьба за заполнение тех или иных пробелов в конституции становится особенно острой, поскольку выражает столкновение различных социальных сил, выступающих за прогресс или регресс демократических преобразований»²². На эту же черту конституции обращали внимание многие революционеры, причем в некоторых случаях выводя такую трактовку за рамки собственно революции и применяя ее ко всей эпохе «революционной борьбы трудящихся». Наиболее ярким примером такого подхода служит знаменитая речь Ф. Лассалья «О сущности конституции», в которой за действительную конституцию страны выдается «существующее в стране фактическое соотношение сил», тогда как писаная конституция именуется не иначе как «листом бумаги»²³. Эти позиции, естественно, разделяли В. И. Ленин и его соратники²⁴. А еще ранее схожие соображения высказывал и М. Робеспьер. Хотя, разумеется, подобная оценка ситуации характерна лишь для периода острой социально-политической и экономической нестабильности, каковым и является революция.

Опыт революций прошлого позволяет также утверждать, что на разных фазах революции по-разному дают о себе знать конституционные проблемы, проблемы организации

²² Медушевский А. Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации. С. 34.

²³ Лассаль Ф. О сущности конституции. Ростов-на-Дону: А. Тер-Абрамян, 1905. С. 6, 16.

²⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 12. С. 37. П.И. Стучка писал: «Право — это система или порядок общественных отношений, соответствующие интересам господствующего класса и охраняемые организованной силой» (*Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига: Латвийское государственное издательство, 1964. С. 189*).

государственной власти²⁵. В начале, когда у власти находится «раннее революционное правительство» (умеренные), в обществе и во власти господствует представление о возможности и даже неизбежности быстрого утверждения нового общественного порядка, основанного на разумных и общепризнанных принципах. Затем, на радикальной фазе, когда в центре внимания стоит удержание власти и недопущение победы контрреволюции, реальная правовая база уступает место политической целесообразности, а последняя, по существу, сводится к поиску баланса прореволюционных сил, который не может быть устойчивым²⁶. Наконец, на завершающей фазе революции (термидор) происходит выстраивание нового правового порядка, который всегда характеризуется доминированием авторитарных тенденций и в большинстве случаев — сменой конституции²⁷.

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

Глубокий, системный характер российских преобразований никем не подвергается сомнению. Возникает необходи-

²⁵ Фазы революции рассматриваются здесь в трактовке, содержащейся в работах: *Brinton C. The Anatomy of Revolution*. N. Y.: Vintage Books, 1965; *May B., Стародубовская И.* Перестройка как революция: опыт прошлого и попытка прогноза // *Коммунист*. 1990. № 10.

²⁶ На радикальной фазе возникает ситуация, когда баланс социальных сил, иначе называемый «революционная целесообразность», становится главным фактором, детерминирующим революционный политический и конституционный процесс. На языке своего времени это очень точно подметил М. Робеспьер, говоривший: «Революция — это война между свободой и ее врагами; конституция — это режим уже достигнутой победы и мира свободы». Поэтому «для того, чтобы создать и упрочить среди нас демократию, чтобы перейти к мирному господству конституционных законов, надо довести до конца войну свободы против тирании...». И наконец, «Революция опирается в своих действиях на священнейший закон общественного спасения и на самое бесспорное из всех оснований — необходимость». (Цит. по: *История Франции*. Т. 2. М.: Наука, 1973. С. 52.)

²⁷ Исключением здесь является большевистская Россия, режим которой, по словам В. И. Ленина, осуществил «самотермидоризацию» для сохранения политической власти. Здесь соответственно сохранилась в основе своей и Конституция 1918 г. Однако нельзя не признать, что сохранению этой Конституции способствовал ее явно недемократический характер. Иными словами, она соответствовала задачам консолидации постреволюционной элиты.

мость решения сложного комплекса задач, которые редко переплетаются в одной стране в одно и то же время. В ходе социально-экономической трансформации 80–90-х годов практически одновременно приходилось осуществлять коренные изменения в отношениях собственности и проводить соответствующие институциональные реформы, радикально менять конституционно-политическое устройство страны, трансформировать доставшуюся в наследство от индустриализации структуру народного хозяйства, решать задачи макроэкономической стабилизации.

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

Сила и жесткость власти в СССР, устойчивость советской политической системы создали видимость ее незыблемости не только среди отечественных обществоведов (что вполне естественно), но и у значительной части западных аналитиков. Возможность радикальных сдвигов, революционных потрясений большинство исследователей связывали со слаборазвитыми или среднеразвитыми странами Азии и Африки, но никак не с Советским Союзом. Именно так оценивал ситуацию и перспективы ее развития, скажем, С. Хантингтон, выделяя СССР и США как страны наиболее устойчивого, наиболее стабильного типа²⁸. Это стало своеобразной методологической традицией, которая в дальнейшем воспроизводилась в работах многочисленных авто-

²⁸ *Huntington S. P. Political Order in Changing Societies. New Haven: Yale University Press, 1968.*

ров — политологов, экономистов, да и собственно советологов вплоть до 1989 г.

Государственная же власть России конца 80-х – 90-х годов с очевидностью является слабой. Поразивший страну затяжной финансовый кризис (прежде всего связанный с падением в первой половине 80-х годов мировых цен на нефть, но не только с ним) существенно сузил поле возможного маневра коммунистических властей²⁹. На фоне финансового кризиса дало о себе знать усложнение социальной структуры общества, все более уходящего от традиций индустриализма. Быстро формировались новые группы интересов, возникали противоречия между ними. На естественное для централизованной индустриальной экономики расхождение интересов отдельных отраслей накладывался конфликт между рентабельными и нерентабельными предприятиями, возникавший уже в рамках одной отрасли. Усиливались расхождения интересов между отдельными союзными республиками и регионами. Назревал конфликт между окрепшей региональной и центральной (союзной) политической элитой. Начались расколы внутри самой номенклатуры как реакция на чрезмерную стабильность кадровой политики 70-х – начала 80-х годов, когда движение кадров было практически заморожено. Все это формировало исключительно конфликтную и потенциально малоуправляемую социальную среду.

Дальнейшее развитие продемонстрировало реальное отсутствие консенсуса относительно базовых принципов, направлений развития общества. Ранее всего обнаружился непримиримый характер представлений элит разных союзных республик относительно искомого, желательного послереформенного устройства страны. Балтийские республики стремились к формированию современных рыночных демократий западного типа, к этому же склонялись Россия, Украина и Армения. Среднеазиатские лидеры тяготели к сохранению *status quo*, т. е. некоммунистической системы с более сильным национальным компонентом. Ряд республик не имел достаточно выра-

²⁹ См.: Гайдар Е. Аномалии экономического роста. С. 161–173.

женной позиции. Результатом всего этого стал распад СССР и возникновение 15 независимых государств.

Далее с аналогичными проблемами столкнулась Россия, однако противоречия здесь имели не столько территориальный, сколько социальный характер. Это, разумеется, отодвигало опасность дезинтеграции страны, но отнюдь не делало конфликт менее острым. Наиболее отчетливо эти проблемы проявились здесь в ходе осуществления экономических реформ, каждый шаг на пути которых наталкивался на противодействие. «Чтобы экономические реформы были успешными, требуется не только хорошо проработанный план, но и государство, которое готово и способно этот план осуществить»³⁰. Здесь сформулирована наиболее существенная проблема, с которой сталкивается правительство, проводящее экономические реформы в условиях революции.

В результате складывается ситуация постоянной борьбы за конституционные ценности. В разные периоды 90-х годов (и соответственно в разные периоды современной российской революции) эта борьба приобретала острые формы то вооруженного противостояния, то затяжных позиционных парламентских боев. Поиск механизмов разрешения социальных конфликтов находил непосредственное проявление и в динамике конституционного творчества, о чем пойдет речь несколько ниже. «Для российского конституционализма особенно характерны противоречия, которые присущи процессу модернизации: между правом и необходимостью быстрых социальных изменений; между нововведенными экономическими институтами и необходимостью концентрации власти для обеспечения направленности реформ; наконец, между классическими западноевропейскими конституционными моделями и автохтонными формами политического развития»³¹ — эти слова как нельзя более точно выражают существо борьбы вокруг конституции, свойственное не только современной России, но и вообще полномасштабной социальной революции.

³⁰ *Hellman J. S. Constitutions and Economic Reform in the Post-Communist Transitions.* P. 57.

³¹ *Медушевский А. Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации.* С. 34.

И наконец, последнее замечание. Радикальный (революционный) характер системной трансформации сам по себе еще не означает одномоментности смены одного конституционно-правового режима другим. Даже в великих революциях прошлого, которые принято приводить в качестве классических примеров радикализма, при более внимательном их изучении прослеживается этапность проведения преобразований. Хотя, несомненно, темпы преобразований в условиях революции резко возрастают, как бы компенсируя отставание адаптационных институциональных реформ в условиях старого режима³². Поэтому при более близком рассмотрении современной российской трансформации проводившиеся преобразования можно анализировать как эволюционные. Тем более что многие из них действительно запаздывали по сравнению с требованиями устойчивого экономического развития. Революционный же характер этих конституционно-правовых преобразований связан не столько с их радикализмом, сколько с их зависимостью от реального баланса социально-политических сил в стране. Ведь именно в слабости государственной власти и ее зависимости от баланса социально-политических сил в конечном счете состоит особенность революционной трансформации.

³² По замечанию Д. Норта, «удивительной чертой» революционных изменений является то, что «они редко бывают настолько прерывистыми, как кажется (или какими они представляются в утопических видениях революционеров)». (См.: *Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. С. 117.)

Глава 4

КОНСТИТУЦИЯ И ЭКОНОМИКА: ОПЫТ РЫНОЧНЫХ ДЕМОКРАТИЙ

Если конституционные системы современных развитых стран достаточно хорошо изучены в правовой и политологической литературе, то конституционные проблемы социально-экономических трансформаций в этой части мира привлекают гораздо меньшее внимание. И это вполне естественно, поскольку «первый мир» традиционно принято считать образцом социально-политической стабильности.

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

Франция и Германия — страны, претерпевшие коренные конституционные изменения в результате острейших кризисов. В обоих случаях существенную роль играл внешний фактор — неудачные колониальные войны или поражение в мировой войне. Новый конституционный режим, несмотря на остроту политической борьбы, стабилизировал как эко-

номическое, так и политическое положение, обеспечил выход из кризиса и имел, таким образом, долгосрочные последствия для развития этих стран.

Другой пример дает опыт Великобритании. Глубокий кризис, в который попала эта страна в 70-е годы, не был связан с военно-политическими факторами. Это был кризис в чистом виде социально-экономический. Он не сопровождался конституционными реформами в узком (современном) смысле этого слова, но порожденные им преобразования касались существенных основ британской общественно-политической системы.

Ниже мы дадим краткую характеристику наиболее важных проблем экономико-политического развития двух стран — Франции рубежа 50–60-х годов и Великобритании 80-х годов.

Конституционный кризис, как и вообще кризис политический, почти всегда связан с экономическим кризисом. Разумеется, не всякий экономический кризис обязательно приводит к кризису власти. Более того, в истории нельзя проследить и наличия явной корреляции между разворачивающимся экономическим кризисом, глубиной политических потрясений и соответственно экономических и политических реформ.

Прежде всего глубина реформ связана с характером существующих политических рамок, способных или неспособных приспособляться к потребностям экономического развития. В самом общем виде можно утверждать, что демократическая система является более гибкой и потенциально способна создавать гораздо более благоприятные условия и для обеспечения экономической стабильности¹, и для пре-

¹ Некоторые авторы обращают внимание на тот факт, что ни в одной демократической стране не случалось серьезного голода, ставящего вопрос о физиологическом выживании людей. (См.: *Dreze J., Sen A. Hunger and Public Action*. N. Y.: Oxford University Press, 1989.) Впрочем, по нашему мнению, это связано не только с наличием институтов, способных следить за ситуацией и предотвращать катастрофы, но и с тем простым фактом, что демократические общества существуют в странах определенного (относительно более высокого) уровня социально-экономического развития (*Huntington S. The Third Wave*. P. 62–63).

одоления кризисов. Наиболее характерный пример в этом отношении дает Великая депрессия, которую достаточно успешно, с минимальными политическими потрясениями преодолели устойчивые, развитые и старые демократии. Великобритания и США вышли из нее с наименьшими потерями, Франция оказалась тогда политически сильно ослабленной, а сравнительно молодые демократии Германии, Испании и Португалии рухнули. Аналогичные конституционные кризисы с заменой политических режимов произошли тогда и в других регионах мира.

Следующий фактор, способный повлиять на масштабы и глубину сопровождающих кризис политических преобразований, связан с характером предшествующего экономического развития страны. Политический кризис при прочих равных условиях тем острее, чем более быстрым было предшествующее кризису экономическое развитие. Обстановка затяжной стагнации, длящейся годы и десятилетия, является временем крайне неприятным, но, как правило, не чреватым острыми потрясениями. В этом случае глубина реформ обычно не становится синонимом их радикальности и тем более не приводит к революционным потрясениям.

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

4.1. Франция: формирование Пятой Республики

Смена конституционного устройства — привычный для современной Франции путь преодоления системного кризиса. Начиная с революции 1789 г. в этой стране было принято пять республиканских конституций, четыре раза устанавливался монархический строй. В итоге можно говорить о девяти различных конституционных режимах на протяжении примерно 200 лет, причем все эти изменения были реальными, а не формальными². Даже с учетом высокой динамики политической жизни, характерной для Европы XIX–XX вв., такая подвижность конституционно-политической системы — явление уникальное.

Все эти изменения происходили в результате резкого обострения политической борьбы. Однако такие сдвиги, часто (или даже как правило) вызываемые комплексом экономических проблем и противоречий, обычно не сопровождались глубокими экономическими реформами, которые в современной французской истории осуществлялись эволюционным путем. Типичным в этом отношении был и политический кризис Четвертой Республики.

Четвертая Республика просуществовала сравнительно недолго. Ее годы характеризовались ускоренным экономическим развитием и постоянными правительственными кризисами, естественными в парламентской системе со множеством политических партий. Практика показала, что такой режим является устойчивым при наличии общего благоприятного экономического и политического климата, но не имеет достаточных ресурсов для преодоления более глубоких кризисов.

² Забегая вперед, надо подчеркнуть принципиальную разницу конституционных изменений во Франции и в России советского времени. Советская Конституция также менялась неоднократно (точнее, четырежды) за 70 лет коммунистического режима, но эти изменения, при всей их внешней масштабности, не носили принципиального характера, поскольку реальная власть все равно оставалась в руках нескольких человек из высшего партийного руководства. В этом отношении Устав КПСС представлял собой подлинную Конституцию СССР.

В условиях быстрого послевоенного экономического роста относительно слабое влияние политической власти на жизнь страны устраивало основные группы населения. Смена кабинетов, чье положение полностью зависело от текущего соотношения сил в парламенте, происходила в среднем каждые 4–6 месяцев. Президент был весьма ограничен в правах. Политическую элиту и избирателей в общем удовлетворяла существующая система, практически никто из влиятельных на тот момент политиков не выступал с идеями усиления исполнительной власти. Исключением была позиция генерала де Голля, но даже на волне послевоенной популярности он не мог получить на выборах сколько-нибудь заметной поддержки избирателей.

Однако во второй половине 50-х годов ситуация и в экономике, и в политике Франции начала ухудшаться. Быстрый послевоенный рост резко замедлился. По ряду показателей Франция стала отставать от Германии. Снижение конкурентоспособности французских товаров и рост инфляции привели к ухудшению жизни населения. Эти процессы можно было преодолеть и в рамках парламентской республики, но катализатором кризиса стали неудачи во внешней и внутренней политике — франко-англо-израильская война 1956 г. с Египтом, а также начало войны в Алжире, который считался неотъемлемой частью Франции. Начался быстрый подъем цен на топливо, а затем и на другие товары. Результатом стал рост политической нестабильности при одновременном усилении интереса к интервенционистской (дирижистской) экономической политике властей.

В этих условиях быстрая смена кабинетов стала вызывать раздражение у населения как признак нежелания партий «нести ответственность за страну». Все большей симпатией начали пользоваться идеи усиления исполнительной власти, которая была бы способна принимать ответственные решения и проводить их в жизнь. Впервые в послевоенный период большинство французов стало склоняться к мысли о необходимости «сильного влияния» на экономику правительства, которое защитит граждан от кризиса.

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

- значительная поляризация политических сил, представленных в парламенте, что являлось препятствием для формирования устойчивых политических коалиций, способных к осуществлению стабильного и последовательного курса;
- поляризация социальных сил, острота борьбы между правой и левой частями политического спектра, с трудом способных найти консенсус даже в условиях национального кризиса;
- и наконец, наличие такого фактора, как опасность дезинтеграции государства, сопровождавшаяся усилением националистических настроений.

Все перечисленные факторы являются актуальными и для политической жизни современной России. Распад империи и опасение за судьбу своих соотечественников переплетаются здесь с недовольством либеральной экономической политикой и традиционной склонностью к государственному патернализму в экономике. Тем более что харизматический характер исполнительной власти на практике, как правило, сопровождается попытками усиления вмешательства правительства в хозяйственную жизнь.

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

ституции. Кроме того, передача власти происходила на фоне мятежей, которые подняла армия в Алжире и экстремисты на Корсике.

Формирование нового режима имело ряд особенностей, важных для устойчивости новой власти и впоследствии сыгравших серьезную роль при конструировании нового конституционного поля. В рамках исследуемой нами проблемы целесообразно специально выделить следующие особенности.

Во-первых, единство значимых для данного времени политических сил, несмотря на их идеологическую пестроту. В кабинете де Голля были представлены практически все парламентские партии за исключением коммунистической. Во-вторых, коалиционный характер правительство имело больше по форме, нежели по существу. Партии, представленные в кабинете, несли политическую ответственность за осуществляемые реформы, делегируя ее с харизматическим лидером. Однако зависимость власти от баланса сил в парламенте и возможных изменений настроений ищущих популярности и переизбрания депутатов резко ослабла. Полномочия де Голля были таковы, что он практически не зависел от настроений, намерений и амбиций входящих в его кабинет политических сил. А парламент, вручая власть премьеру, объявил об уходе на каникулы, что было равнозначно самороспуску. Тем самым формировались и как бы опробовались на практике основы конституционного устройства будущей Пятой Республики. Реальная же власть сосредоточивалась в руках структур высшей управленческой бюрократии, формируемой лично президентом и ему подотчетной.

В-третьих, единство экономических и политических реформ. Это нашло отражение как в ряде формальных моментов (создание соответствующих правительственных органов), так и в персональных назначениях. Прежде всего де Голль создал два комитета по разработке основополагающих политических и экономических положений формирующегося режима. Первым стал Комитет по разработке Конституции во главе с министром юстиции и в составе ведущих правоведов страны — сотрудников Государственного совета и

высших инстанций судебной власти, юридических консультантов де Голля. Осенью 1958 г. был создан Комитет по подготовке экономических реформ (комитет по экономике), куда вошли только профессионалы-экономисты и опытные управленцы-бюрократы. По такому же принципу позже был сформирован аппарат президента, с помощью которого де Голль реально управлял страной. Как видим, к разработке конституирующих принципов активно привлекались экономисты, юристы и менеджеры, пользовавшиеся высоким профессиональным авторитетом и ответственные непосредственно перед ним. Фактически они заняли место профессиональных политиков в иерархии государственного управления.

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

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

Утвердившийся конституционный порядок, сам будучи порождением острого экономико-политического кризиса, сыграл важную, если не решающую роль в преодолении этого кризиса и переходе экономической системы в режим более или менее устойчивого функционирования. Поэтому теперь мы рассмотрим некоторые принципы организации и функционирования данной системы, которые важны для дальнейшего анализа развития экономико-политических реформ в посткоммунистической России.

Прежде всего это касается вопросов взаимоотношения парламента и правительства. Для нашего анализа здесь существенным является факт подотчетности правительства президенту и ограничение функций законодателей лишь одобрением кабинета и принятием законов, важнейшим среди которых является, разумеется, бюджет. Формирование правительства теперь гораздо меньше зависело от расклада сил в парламенте, что повышало устойчивость исполнитель-

ной власти вообще и устойчивость экономической политики в особенности.

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

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

Избирательная система способствовала укреплению представительства в парламенте центристских сил и стабилизации структуры политических интересов депутатского корпуса. Двухтуровые мажоритарные выборы укрепляли позиции тех, кто был способен идти на компромиссы и формировать устойчивые внутрипарламентские объединения при максимальной изоляции сил, занимающих в политическом спектре крайние позиции³. Отчасти это приводило к сниже-

³ Этот эффект дал о себе знать уже на первых после принятия нового избирательного закона парламентских выборах, результаты которых были неожиданны для многих политиков и наблюдателей. На них в первом туре компартия (ФКП) собрала 18,8% голосов, а голлистский Союз в защиту Республики (ЮНР) — 17,6%, однако во втором туре, при подведении окончательных итогов коммунисты получили лишь 2%, а голлисты — 40,6% голосов.

нию уровня представительства в парламенте некоторых реальных политических сил (не склонных идти на компромиссы, вроде ФКП), но консолидировало законодательную власть, что способствовало общей стабилизации экономической и политической жизни Франции.

Существенные сдвиги произошли в системе взаимоотношений государственной власти и бизнеса. Отчасти это было результатом изменения концептуальных основ экономической политики, а отчасти — изменения конфигурации институтов государственной власти. Прежде всего это стало следствием внедрения в жизнь режима «сотрудничества» в экономике, что означало усиление государственного вмешательства в хозяйственную жизнь. Правительство активизировало разработку индикативных планов экономического развития, пошло по пути расширения государственного сектора в экономике и стало рассматривать себя в качестве прямого участника отношений между экономическими агентами. Переговоры правительства с крупным бизнесом («патронатом») стали существенной частью политической и экономической жизни страны.

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

Усиление позиций профессионалов (бюрократов, технократов) в политической и экономической жизни стало важнейшим, хотя и не сразу всеми осознанным новшеством. Де Голль создал мощный государственный аппарат, состоявший из специалистов высокой квалификации и опытных управленцев. Центральным звеном в нем стал Генеральный секретариат Президента, функции которого не были официально регламентированы и в который принимали только хорошо знакомых президенту или его ближайшим сотрудникам людей. Задача этого органа состояла в контроле за всей струк-

турой власти в стране. Представители Генерального секретариата были во всех провинциях, во всех министерствах и ведомствах. Именно аппарат президента организовывал межминистерские совещания в правительстве, а также «особые» совещания небольшой группы самых влиятельных министров. Аппарат собирал и обрабатывал огромный объем информации. Однако де Голль сумел так организовать работу своего генсекретариата, что последний не стал «коллективным президентом страны».

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

Впрочем, экономическую политику первых лет Пятой Республики нельзя считать популистской. Скорее, здесь можно говорить о доминировании популистских лозунгов. Реальные же меры были направлены на укрепление национальной валюты и снижение бюджетного дефицита, что требовало решительных действий.

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

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

В производственной сфере при всем популизме политических лозунгов государство оказывало реальную поддерж-

ку ограниченному кругу производств, прежде всего крупных и экспортно-ориентированных, т. е. способствующих улучшению платежного баланса страны. Выбор этого критерия был принципиально важен, поскольку он позволял избегать бессмысленных вложений в отрасли неэффективные, но способные претендовать на статус «предмета национальной гордости». Правительство отказалось от помощи малорентабельным предприятиям, которые должны были реально конкурировать на рынке. Одновременно правительству удалось создать базу для сотрудничества правого правительства с профсоюзами.

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

Последнее проявилось уже к середине 60-х. В конце 1963 г. де Голль пришел к выводу о необходимости пересмотра основ своего экономического курса в направлении усиления конкурентных начал и использования государством преимущественно денежно-кредитных механизмов регулирования экономики. Это не могло встретить понимания профсоюзов, находившихся под сильным влиянием левых партий. Причем позиции профсоюзов к этому времени укрепились. Политическим результатом такого развития событий стал тяжелый характер предвыборной борьбы 1965 г., в которой

де Голлю с трудом удалось победить Ф. Миттерана, единого кандидата левых.

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

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

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

Опора на данную доктрину не могла пройти бесследно. Профсоюзы в дирижистской хозяйственно-политической системе формируют жесткий каркас отношений между трудом и властью. Эффективность этих отношений оказывается подорванной при необходимости реформ, предпо-

лагающих реструктуризацию производства и занятости — особенно в секторах, до того относимых государством к числу приоритетных. В такой ситуации профсоюзы неизбежно становятся тормозом на пути реформирования национальной экономики со всеми вытекающими отсюда следствиями для положения страны на мировом рынке. Это отчасти проявилось уже в середине 1960-х, но еще более остро даст о себе знать в 1990-е годы. Однако, подчеркнем, задачам национально-политической консолидации сложившаяся в начале Пятой Республики система отношений труда, власти и капитала более или менее соответствовала.

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

Пятая Республика оказалась жизнеспособной даже в ситуации, которая в конце 1950-х годов всерьез не обсуждалась. Мы имеем в виду сосуществование президента и правительства, оппозиционных друг другу. При харизматическом главе государства, опирающемся на выражаемую через референдумы «волю народа», такое было почти невозможно. Однако при нормализации политической атмосферы и снижении спроса на сильных вождей противостояние президента и парламентского большинства в 1986 г. стало реальностью. Сперва возникли идеи по изменению Конституции в части срока полномочий президента — сокращения его с семи до пяти лет, т. е. до периода полномочий Национального собрания. Но первый опыт сосуществования Ф. Миттерана с кабинетом Ж. Ширака оказался вполне удовлетворительным (несмотря на все сложности технического и субъективного

характера), и вопрос о конституционных поправках потерял свою актуальность. А в 1997 г. началось сосуществование правого президента с левым правительством.

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

4.2. Великобритания: экономические реформы 80-х годов

В XX столетии Великобритании пришлось пройти через трансформацию ряда фундаментальных черт ее экономико-политической системы. Капитализм свободной конкуренции к середине века был практически полностью вытеснен социализированной системой, основанной на высокой роли государства и профсоюзов в регулировании экономической жизни, а затем, уже в 80-е годы, система эта была подвергнута глубокой реформе, основывавшейся на принципах эконо-

номического либерализма. Если ограничение рыночной конкуренции происходило постепенно и было связано с потребностями ведения двух мировых войн, то преодоление государственного регулирования⁴ проведено в сжатые сроки благодаря решительности и последовательности политического руководства страны. Оценки результатов реформ остаются неоднозначными⁵, но их опыт дает богатую пищу для размышлений.

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

В стране фактически сформировался новый конституционный режим, существенно отличный от режима XIX – начала XX вв. Несущими конструкциями этого режима были активная роль государства в перераспределении национального богатства и доминирование в политической жизни профсоюзов⁶, поддержание отношений с которыми было принципиально важно для основных политических партий и политиков. Эта система отличалась повышенной жесткостью, консерва-

⁴ По нашему мнению, здесь точнее было бы говорить о монополистическом характере регулирования рынка, поскольку в основе его лежали целенаправленные воздействия на него двух таких мощнейших институтов Великобритании XX в., какими являлись государство и профсоюзы.

⁵ В своем роде типичной является ставшая бестселлером книга: *Hutton W. The State We're In. L.: Vintage, 1996.* Впрочем, ничего иного и нельзя ожидать от современников и участников этих реформ.

⁶ «В Великобритании правят не партии, а профсоюзы» — этот тезис был широко распространен среди британских политологов (разумеется, не связанных с профсоюзами) 1960–1970-х годов. Профсоюзные вожди были частыми визитерами правительственных офисов, включая резиденцию премьер-министра, и имели значительные возможности влияния на выработку и принятие политических решений. В этой связи критики сложившегося «политического ландшафта» указывали, что деятели, не избранные народом на законных основаниях, участвуют в формировании правительственного курса так же, как и парламентарии — члены кабинета.

тивностью, поскольку в основе ее лежали устоявшиеся интересы основных политических агентов и связанных с ними агентов экономических. При всем внешнем различии, такая система по своей жесткости была во многом схожа с СССР 1970-х годов, который тоже постепенно трансформировался от мобилизационного государства всеобщего принуждения к государству как союзу влиятельных лоббистских структур. Снижение темпов экономического роста оказалось характерной чертой обеих стран.

К концу 70-х годов необходимость реформ, прежде всего социально-экономических, была очевидна. Недовольство проявляли практически все слои, включая даже всевластные профсоюзы. Забастовки следовали одна за другой, одновременно демонстрируя мощь профсоюзов и усиливая общественное недовольство ими. Консервативная партия, менее других в британской политике связанная с профсоюзным движением, стала силой, способной взять на себя ответственность за проведение глубоких реформ.

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

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

Второй особенностью является парламентский строй как фундаментальная черта британской конституции. Опыт сви-

детельствует, что при прочих равных условиях парламентская система является более консервативной и более популистской, в связи с чем в современной политологии и политической экономии довольно распространенным является вывод о предпочтительности сильных авторитарных режимов для проведения экономических реформ, как правило, довольно болезненных для широких слоев населения. Однако опыт Великобритании нес в себе некоторые особые черты.

Здесь следует подчеркнуть три особенности положения парламента в британской конституционной системе. Во-первых, парламента обладает исключительно широкими полномочиями, и принимаемые им законодательные акты являются обязательными для всей страны. Во-вторых, сильны позиции главы кабинета. В-третьих, довольно устойчива политическая структуризация общества и парламента и связанная с этим система выборов, что, как правило, обеспечивает наличие абсолютного большинства в Палате общин у формирующей правительство политической партии. Все эти три момента создают благоприятные возможности для проведения последовательного и независимого от групп давления курса, в том числе и курса экономического.

Вопрос о роли главы кабинета, о его способности и готовности в полной мере воспользоваться своими полномочиями должен обсуждаться особо. Высокий потенциал авторитарного правления для британского премьера осознавался политической элитой этой страны, и поэтому во главе правительства здесь редко (во всяком случае, в нынешнем столетии) становились личности с ярко выраженными авторитарными чертами. Такое случалось лишь в условиях глубоких кризисов. И такого же рода лидер стал премьер-министром в обстановке системного кризиса 1970-х годов.

Стиль нового руководства партией проявился уже в том, что М. Тэтчер впервые за десятилетия открыто выступила на всеобщих выборах с программой возвращения к нормальной рыночной экономике. Консерваторы обещали значительно снизить налоги; начать приватизацию национализированных отраслей; отказаться от государственного контроля за уров-

нем заработной платы в частном секторе; ограничить права профсоюзов, запретив забастовки солидарности, и ввести тайное голосование всех членов профсоюза на выборах в руководящие органы и по вопросу о забастовках; сократить расходы на государственный аппарат и укрепить правопорядок, увеличив расходы на полицию; восстановить международный престиж страны и модернизировать армию. Причем относительная непопулярность лидера партии⁷ не стала препятствием для получения консерваторами в мае 1979 г. абсолютного большинства мест в Палате общин.

Однако в первый период правления консервативного кабинета премьер-министр часто оставалась в меньшинстве в своем кабинете⁸. Сильные конституционные позиции премьера позволяли нередко проводить решения вопреки мнению большинства министров, однако это формировало исключительно жесткий стиль руководства, о котором вскоре стали ходить легенды. «Совершенно ясно, что в ее взаимоотношениях с коллегами-министрами, государственными служащими и членами парламента от консервативной партии ее главным оружием был страх, который она внушала гораздо сильнее, чем такие политики, как Черчилль, Макмиллан или Вильсон», — пишет один из исследователей деятельности М. Тэтчер, причем сторонник ее деятельности как премьера⁹.

⁷ М. Тэтчер, еще будучи министром социального обеспечения в правительстве Э. Хита, вызвала сильное недовольство широких слоев населения проведенным тогда решением о сокращении ряда социальных пособий. Кроме того, журналисты считали ее плохим оратором.

⁸ Лорд Роберт Скидельски, непосредственно участвовавший в выработке реформ М. Тэтчер, обращает внимание, что жесткость ее деятельности как премьера была связана с исключительно низкой поддержкой со стороны других членов кабинета. «На протяжении большей части своего нахождения у власти Тэтчер управляла при поддержке «тройки» в составе Хоу, Лаусона и Теббита (Howe, Lawson и Tebbit), и никто из премьер-министров не терпел столь часто поражения в своем кабинете». А один из исследователей обращает внимание, что «она, возможно, терпела поражение в своем кабинете чаще, чем любой другой британский премьер в XX в., особенно на протяжении первых двух лет своего премьерства» (см.: *King A. Margaret Thatcher as a Political Leader // Skidelsky R. (eds.) Thatcherism. L.: Chatto & Windus, 1988. P. 56*).

⁹ *King A. Margaret Thatcher as a Political Leader. P. 57.*

Необходимость и вместе с тем наличие парламентской поддержки является одновременно сильной и слабой стороной реформаторского потенциала британской политической системы. С одной стороны, наличие парламентского большинства у правящей партии создает политическую базу для осуществления экономических (да и любых других) реформ, поскольку при необходимости включается «машина голосования». Однако, с другой стороны, партия неоднородна, она отражает разные интересы, существующие в обществе, и британскому премьеру часто приходится балансировать между представителями различных группировок и центров силы. Стабильность партии может обеспечиваться путем компромиссов или авторитаризма. По какому пути пойдет премьер, зависит и от личности главы кабинета, и от вызовов времени. Можно, по нашему мнению, согласиться с общим выводом, нередко звучащим в литературе, что в сравнении, скажем, с президентской системой правления в США реформы в Великобритании труднее начать, но легче осуществлять¹⁰. Последний вывод имеет принципиально важное значение как для анализа процессов экономических реформ вообще, так и для опыта посткоммунистической трансформации в особенности.

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

¹⁰ «При президентской системе в США реформы легче начать, чем продолжать; президент может получить ясный мандат народа на их проведение, однако Конгресс организован для противодействия и ослабления их реализации. Зато в Британии уникальные трудности для начала реформ». (*Minford P. Mrs Thatcher's Economic Reform Programme — Past, Present and Future // Skidelsky R. (ed.). Thatcherism. P. 95.*)

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

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

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

Роль членов правительства, напротив, существенно снизилась. Регулярно проводились реорганизации кабинета с изменением состава государственных секретарей и министров и перераспределением портфелей между ними. Принципиальным условием пребывания в кабинете была готовность поддерживать идеологию проводимых социально-экономических реформ¹². При отсутствии необходимости заботиться об ус-

¹² «Идеологическая чистота», т. е. идеологическая близость позиций премьера и его министров, была принципиально важна для М. Тэтчер при определении политической судьбы тех или иных активистов консервативной партии. Она открыто делила своих коллег на «твердых» и «мягких» с соответствующим отношением к тем и другим. Она была убеждена, что единство базовых ценностей членов команды, позволяющее избе-

тойчивости коалиционного правительства следование такому принципу было вполне возможным, особенно по мере продвижения реформ вперед и появления первых политических, экономических и даже военных (победа в фолклендской войне) успехов. Для глубоких экономических реформ такое требование является даже необходимым, поскольку иначе преобразования не смогут быть последовательными.

4.3. Опыт Франции и Великобритании с точки зрения посткоммунистической России

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

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

Во-вторых, сами реформы в рассмотренных странах не были однозначными и тем более однозначно успешными. Они вызывают противоречивые оценки не только политологов, но и экономистов¹³. Особенно это касается реформ, осуществлявшихся под руководством М. Тэтчер. Характерно, впрочем, что интенсивность негативного восприятия реформ снижается по мере их отдаления от сегодняшнего дня. В этой связи не-

гать идеологических дискуссий и связанного с этим противодействия курсу, является принципиальным условием для последовательного и успешного осуществления реформ.

¹³ См., например: *Hirst P. After Thatcher*. L., 1989.

трудно заметить, что резкость тона в Великобритании по отношению к реформам М. Тэтчер значительно сильнее, чем в современной Франции по отношению к де Голлю и уж тем более несопоставима с отношением в Германии к Л. Эрхарду. Однако реформы и де Голля, и Эрхарда воспринимались многими их современниками более чем негативно.

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

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

Прежде всего следует обратить внимание на такую особенность политической ситуации в России, как отсутствие консенсуса по базовым вопросам развития страны. Раскол современного российского общества гораздо более глубок, чем в рассмотренные периоды французской и британской истории, где ценности демократии и рынка не подвергались серьезному сомнению. Однако для данных стран (и особенно для Франции) социально-политический раскол был субъективно весьма глубок, этот фактор не мог не учитываться при трансформации политической системы и формировании экономического курса. Опыт этих стран показывает, что политический консенсус постепенно воссоздается при наличии политической воли и последовательности в реализации реформ. Развитие событий, правда, не гарантирует от новых острых кризисов (вроде событий 1968 г. во Франции), но они находят фор-

му своего разрешения в рамках существующего конституционного процесса. Другое дело — политические лозунги, которые могут оказываться весьма противоречивыми, что, однако, не сказывается на стабильности формируемой системы. Иными словами, практика свидетельствует о возможности разграничения политического и экономического популизма с различной мерой влияния того и другого на проводимые мероприятия¹⁴, тем более что «французский тип» соотношения ролей президента и правительства позволяет в восприятии экономических агентов и электората институционально разделить политическую и экономическую составляющие деятельности исполнительной власти.

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

Российская ситуация 1994–1999 гг. характеризуется наличием конституции французского типа при необходимости осуществления гораздо более глубоких экономических реформ, по своей направленности аналогичных реформам М. Тэтчер. Однако более сложные реформы, как

¹⁴ Впрочем, к данному выводу надо относиться исключительно осторожно. Опыт Латинской Америки (прежде всего Бразилии и Аргентины середины XX в.) существенно иной.

свидетельствует британский опыт, должны проводиться идеологически однородной командой профессионалов. Теоретически Конституция позволяет формировать идеологически целостное правительство почти безотносительно к соотношению сил в Государственной Думе. Однако практика свидетельствует, что командный характер правительства может стать фактором политической жизни лишь в исключительных случаях, как правило, в ситуации резкого обострения кризиса.

Глава 5

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ РЕФОРМ В РОССИИ

Осуществлявшееся М. Горбачевым реформирование советской экономики, завершившееся крахом советской системы, и затем проведение системных преобразований, имеющих целью формирование основ рыночной демократии в России, распадаются на ряд исторических фаз, логически взаимосвязанных и естественно сменяющих друг друга. Эти фазы получили достаточно полное освещение в литературе¹. Основные фазы конституционно-правовых реформ в своих принципиальных моментах совпадают с общей периодизацией трансформационных процессов в СССР и в России 80–90-х годов. Эти фазы видятся нам следующим образом:

- 1985–1988 гг. Поиск концепции реформ, способных реанимировать коммунистическую систему, не меняя базовых характеристик ее функционирования;
- 1989–1991 гг. Углубление экономических реформ. Выход за традиционные рамки коммунистической системы при сохранении тезиса о приверженности «социалистическому

¹ См.: *Mau V.* The Political History of Economic Reform in Russia. L.: CRCE, 1996; *Auslund A.* How Russia Became a Market Economy. Wash.: The Brookings Institution, 1995.

выбору». Начало пересмотра коммунистической ортодоксии по отношению к собственности, начало конституционных реформ;

- 1992–1993 гг. Выход за рамки советского коммунизма. Борьба за новые принципы функционирования российского общества и его экономики. Движение России к посткоммунистической конституции;
- 1994–1996 гг. Формирование базовых правовых предпосылок, обеспечивающих макроэкономическую стабилизацию и функционирование рыночной экономики. Прежде всего Гражданского кодекса (I и II части), приватизационного и валютного законодательства;
- 1997–1998 гг. Усиление внимания к институциональным предпосылкам экономического развития. Разработка и принятие нормативных актов, необходимых для устойчивого функционирования рыночных институтов и экономического роста.

В данной главе мы рассмотрим основные конституционно-правовые проблемы в той последовательности, в какой они ставились и решались на отдельных этапах социально-экономической трансформации советского, а затем и российского общества.

5.1. Экономика и право в условиях позднесоветского общества. Перестройка (1985–1988)

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

Во-первых, в самих традициях советской политической системы было пренебрежение правовыми вопросами. Сложившееся еще в 1930-е годы представление о юридическом образовании как о «факультете ненужных вещей» продолжало, хотя неявно, господствовать в общественном и, глав-

ное, 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 формулировок². Юридического образования М. Горбачева было явно недостаточно для отказа от этой традиции. Впрочем, отказ от нее не 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 ее реформирования. Суть этого понимания сводилась к тезису, что конституционная система СССР является в принципе развитой и современной, задача же состоит в том, чтобы обеспечить реализацию продекларированных принципов на практике³.

² 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 г. председатель Верховного Суда СССР. (Цит. по: *Berman H.J. Justice in the USSR*. N. Y.: Vintage, 1963. P. 26.) Понятно, что подобное отношение к праву не могло оставаться лишь идеологемой, а получало соответствующее проявление на практике.

³ Характерно, что тезис о ключевой роли выполнения советской Конституции как основы демократизации коммунистической системы разделяли даже общественные деятели из диссидентского лагеря. Типичным и одновременно одним из наиболее последовательных документов, отражающим конституционно-правовые иллюзии того времени, может быть письмо А. Сахарова, Р. Медведева и В. Турчина, направленное Л. Брежневу в 1970 г. Уже тогда, квалифицируя состояние советской системы, и особенно экономики, как «начало стагнации», они связывали провал экономической реформы 1965 г. с сохранением антидемократических норм общественной жизни. Среди предлагавшихся ими мер были: развитие открытости и гласности, свобода информации, восстановление реальной власти Советов, наличие альтернативных кандидатов при выборах в партийные и советские органы. (См.: *Appeal of Soviet Scientists to the Party-Government Leaders of the USSR // Survey*, 70 (1970). P. 160–170.)

Иными словами, эта программа не шла дальше лозунга «Вся власть Советам» в условиях сохранения однопартийной системы в СССР. Суть конституционной реформы сводилась к необходимости соблюдения действующей Конституции и обес-

Тем самым правовая реформа не рассматривалась в качестве ключевой проблемы проведения преобразований, нацеленных на «улучшение» коммунистической системы. Это не означало, что правовые вопросы полностью игнорировались. Среди юристов велись широкие дискуссии по проблемам совершенствования законодательства, в том числе и экономического⁴, разрабатывались и обсуждались новые и новые нормативные документы. Однако даже среди прогрессивно мыслящих обществоведов основным вопросом при проведении экономических и политических реформ оставалось правоприменение, т. е. реализация законодательства⁵.

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, постановлений). 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 —

печения торжества закона над партийной директивой. В этом же духе был разработан и сахаровский проект конституции «Союза суверенных республик Европы и Азии». Схожие 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. И.* Власть народа: формирование, состав и деятельность Советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.) Ситуация практически не изменилась и во второй половине 1980-х годов, когда в разгар горбачевской перестройки А. Сахаров предлагал положить в основу политических реформ действовавшую тогда советскую Конституцию 1977 г.

⁴ В 1970-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.

⁵ По мнению Х. Линца и А. Степана, попытки «актуализации» действующего законодательства (прежде всего конституционного) способствовали 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.)

идеологами экономической реформы при весьма ограниченном участии специалистов в области права.

Важной особенностью этой фазы реформ было активное обращение к историческому опыту функционирования советской системы. Принимаемые правовые акты в значительной мере ориентировались на документы времен нэпа (1920-е годы) и косыгинской экономической реформы (середина 1960-х годов). Идеи многообразия форм собственности, допущения элементов конкуренции между предприятиями, разделения ответственности предприятий и государства — все это имело прямые аналогии с нэпом. В 1960-е годы уходили корнями проекты нормативных актов, которые в значительной степени ориентировались на логику решений ЦК КПСС и Совета Министров СССР 1965–1966 гг., на неудачный опыт реализации этих непоследовательных документов, а также на теоретические разработки экономистов 60–70-х годов в рамках «теории совершенствования социалистического хозяйственного механизма»⁶.

Среди нормативных документов, привлекавших тогда повышенное внимание, были те, которые заключали в себе подходы к регулированию деятельности предприятий. Прежде всего это касалось Декрета о трестах, принятого 9 апреля 1923 г.⁷ и ставшего своеобразным манифестом нэповской экономики. В его основу был 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 г. Однако Декрет о трестах стал 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 г. такой закон так и не появился: максимум,

⁶ 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. 1996. № 2.*

⁷ См.: *Законодательство о трестах и синдикатах / Под ред А.М. Гинзбурга. 3-е изд. М.: ВСНХ, 1926.*

чего смогли добиться сторонники рыночных реформ, было принятие в 1965 г. Положения о социалистическом производственном предприятии (объединении), которое отчасти опиралось на идеологию Декрета о трестах 1923 г.⁸ Принятие же в 1987 г. Закона СССР «О государственном предприятии (объединении)» стало ключевым шагом в направлении к усилению рыночной направленности советской хозяйственно-политической системы⁹.

Аналогично обстояло дело и в отношении кооперативов. О плюрализме форм собственности речь до конца 80-х годов идти вообще не могла. Однако ссылками на опыт нэпа экономисты пытались обосновать необходимость развития кооперативного движения. Первые реальные шаги в этом направлении относятся к 1986–1988 гг., когда были приняты нормативные акты, допускающие широкое развитие «индивидуальной трудовой деятельности» и кооперативов¹⁰. Однако и здесь собственно правовая сторона дела не играла существенной роли. Бурное их развитие началось только потому, что высшее руководство страны четко продемонстрировало наличие политической воли к развитию новых форм собственности.

С самого начала было более или менее понятно, что на практике индивидуальное и кооперативное производство при последовательном его развитии превратится в нормальную частнопредпринимательскую деятельность. Так оно и произошло, даже несмотря на то, что коммунистическое руководство среднего звена всячески противодействовало его развитию.

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».

⁸ Хозяйственная реформа в СССР. М.: Правда, 1969.

⁹ См.: Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сборник документов. М.: Правда, 1988.

¹⁰ См.: О коренной перестройке управления экономикой: Сборник документов. М.: Политиздат, 1987.

Экономическая составляющая этих решений также представляется достаточно очевидной. Формирование независимых хозяйствующих субъектов было возможно только при их реальной независимости от директив партийных органов. И напротив, появление слоя частных предпринимателей (пока под видом кооператоров) означало и возникновение новых мощных групп интересов, которые не могли не стремиться оказывать политическое влияние. Можно сказать, что советское руководство второй половины 1980-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 известной еще со времен конфликта Великобритании с населением ее североамериканских колоний в середине XVIII в.

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, не его духа). Относительная самостоятельность государственных предприятий и даже выборность их руководителей трудовыми коллективами, индивидуальная и кооперативная трудовая деятельность, политические свободы — все это с формальной точки зрения не противоречило принципам советского права. Это противоречило традициям и, главное, подрывало реальные механизмы функционирования советского коммунизма. Однако последнее еще никогда до того момента не было опробовано на практике. Сказанное не означает, что экономические реформы последних лет коммунистического режима (т. е. реформы периода перестройки) осуществлялись без серьезного вмешательства в действующее правовое поле. Но 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 принципиаль-

ную новизну, их авторы-политики пытались вписать в существующее конституционно-правовое поле.

5.2. Начало экономического кризиса (1989–1991)

Новый этап трансформации начался с признания необходимости осуществления ряда глубоких преобразований в экономической и 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, совершенно новые подходы к пониманию проблем, а не попытки вписать новое содержание в старые формы.

Новыми были прежде всего следующие положения и выводы.

Во-первых, была легализована многопартийность, что создавало базу для политического оформления различных групп интересов.

Во-вторых, была признана допустимость частной собственности и политическое (а следовательно, и правовое) равенство различных форм собственности. Частная собственность стала квалифицироваться как неприкосновенная. Власти впервые заговорили о целесообразности (а затем и необходимости) приватизации, которая поначалу называлась «разгосударствлением»¹¹.

В-третьих, была фактически признана необходимость отказа от государственного установления цен. Переход на свободные цены предполагалось осуществлять поэтапно. Однако и сам факт признания возможности отказа от государственного ценообразования означал, что была пробита важнейшая брешь в коммунистической системе. Под напором экономического кризиса власти пошли по пути реальной либерализации цен гораздо активнее, чем они сами того хотели, — осенью 1990 г. была уже фактически либерализо-

¹¹ См.: Закон СССР «О собственности в СССР» (6 марта 1990 г.), Закон РСФСР «О собственности в РСФСР» (24 декабря 1990 г.), Закон РСФСР «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» (3 июля 1991 г.).

вана значительная часть оптовых цен промышленности. А возникновение многочисленных товарных бирж создало 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, и это все более ослабляло возможности государства влиять на хозяйственную (да и политическую) жизнь страны.

В-четвертых, были приняты 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 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 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 (т. е. рыночную торговлю), за сделки с иностранной валютой и др. Дополнительных гарантий требовало обеспечение неприкосновенности личности, ее ограждения от незаконного вмешательства государства. Правда, юридическое оформление этих проблем произошло позднее, уже после распада СССР и краха коммунистической системы.

Трансформация происходила на фоне углубления экономического кризиса. С одной стороны, кризис был порожден несовершенством правового поля и несоответствием 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, т. е. региональных правительств и хозяйственных структур).

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

Распад СССР и ликвидация коммунистического режима создали принципиально новую ситуацию в стране. С одной стороны, появилась острая необходимость проведения комплексных реформ правовой системы функционирования народного хозяйства. С другой стороны, государственная власть России оказалась исключительно ослабленной перед лицом мощных экономических субъектов. В стране отсутствовали сложившиеся институты власти, «исполнительная вертикаль». Не было ни реально функционирующих силовых структур, ни государственной границы. Эмиссией валюты могли заниматься 12 оставшихся в 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 российской трансформации создается впечатление, что политическая власть, и прежде всего власть президентская, в России начала 90-х годов была очень 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 обстоя-

тельств. Во-первых, высочайшая популярность Б. Ельцина, достигшая своего пика после победы над антидемократическим путчем в августе 1991 г. 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 г. и на время потерявших сколько-нибудь серьезное политическое влияние. В-четвертых, как результат всего перечисленного, предоставление президенту чрезвычайных полномочий сроком на один год, т. е. права издавать указы, имеющие силу законов (которые, впрочем, могли быть легко отменены законодателями).

Именно дезориентация 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. Опираясь на полномочия и харизму Б. Ельцина, первое правительство независимой России смогло осуществить шаги, направленные 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, стали активно формироваться рыночные институты. В основном эти решения имели форму соответствующих указов (о либерализации заработной платы, о либерализации цен, о банкротстве, о свободной торговле, о государственной программе приватизации¹²) и лишь в редких случаях получали одобрение законодательного корпуса.

¹² Таковы, например, указы Президента «Об отмене ограничений на заработную плату и на прирост средств, направляемых на потребление» (15 ноября 1991 г.), «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)» (15 ноября 1991 г.), «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР», «О коммерциализации деятельности предприятий торговли в РСФСР» (25 ноября 1991 г.), «О мерах по либерализации цен» (3 декабря 1991 г.), «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР» (27 декабря 1991 г.), Основные положения программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 г. (29 декабря 1991 г.), а также постановление Правительства

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 форме исполнительная власть оказалась на практике весьма слабой — как в конституционно-правовом, так и в политическом отношениях.

Политически власть была 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 слабой и в конституционном отношении, несмотря на чрезвычайные полномочия президента. По мере усиления популистских настроений в среде законодателей возможности проведения последовательной стабилизационной макроэкономической политики 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 финансовые) могли приниматься без сколько-нибудь определенной процедуры предварительного обсуждения и консультаций. Законы и поправки к законам могли приниматься сразу же и «с голоса» (т. е. 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 гг. изменения в нее вносились очень часто.

Во-вторых, отсутствие в конституционно-правовом поле механизмов противодействия популизму. В частности, исключительно слабым было вето Президента, которое преодолевалось законодателями простым большинством голосов, т. е. повторным голосованием за законопроект.

В-третьих, вне контроля исполнительной власти оставался Центральный банк, подотчетный 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 ослабляла политические позиции центрального правительства и подрывала его авторитет 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 разработанной быть, разумеется, не могла. Кроме того, в СССР значительный объем правового регулирования, в том числе и в экономической сфере, приходился на союзное законодательство. 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.

5.4. Первый этап посткоммунистических реформ (1992–1993)

Необходимость формирования нового конституционно-правового поля стала ясна к середине 1992 г. К этому времени уже в полной мере проявились 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 г.), 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 дефицита.

Практически безграничным было вмешательство в денежную политику Центрального банка. Под давлением популистски настроенных депутатов Центральный банк на протяжении всего 1992-го и части 1993 г. не мог поднять ставку рефинансирования до положительных значений. Ставка рефинансирования реально стала положительной лишь в последнем квартале 1993 г., т. е. после роспуска депутатского корпуса (21 сентября 1993 г.) и фактической отмены советской Конституции (табл. 5.1).

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 гг. своей инфляционистской политикой дешевых кредитов способствовал передаче значительной доли национального дохода ведущим группам интересов¹³. Точнее, тем из них, которые были по-

¹³ «По некоторым данным, эта доля составила астрономические суммы в 40% ВВП в 1992 г. и 20% в 1993 г. (См.: *Sachs J. D., Pistor K., (eds.). The Rule of Law and Economic Reform in Russia.* P. 9.)

литическими союзниками популистских лидеров руководства Верховного Совета.

Таблица 5.1

Ставка рефинансирования и инфляция в 1993–1994 гг.

| Период | Ставка рефинансирования Центрального банка РФ | Темп прироста ИИЦ | Реальная межбанковская процентная ставка по кредитам на один-два месяца |
|--|---|-------------------|---|
| 1993 г. | | | |
| Январь | 6,7 | 25,8 | -11,7 |
| Февраль | 6,7 | 24,7 | -10,6 |
| Март | 6,7 | 20,1 | -6,6 |
| Апрель | 8,3 | 19,0 | -5,6 |
| Май | 8,3 | 18,0 | -4,2 |
| Июнь | 11,7 | 19,9 | -4,9 |
| Июль | 14,2 | 22,0 | -5,8 |
| Август | 14,2 | 26,0 | -8,5 |
| Сентябрь | 15,0 | 23,0 | -5,9 |
| Октябрь | 17,5 | 20,0 | -2,2 |
| Ноябрь | 17,5 | 16,0 | 1,0 |
| Декабрь | 17,5 | 13,0 | 4,1 |
| 1994 г. | | | |
| Январь | 17,5 | 17,9 | 0,0 |
| Февраль | 17,5 | 10,8 | 6,3 |
| Март | 17,5 | 7,4 | 9,4 |
| <p>Примечание. Здесь надо обратить внимание на то, что на протяжении 1993 г. месячный уровень ставки рефинансирования определялся как 1/12 от годовой ставки, а не по сложным процентам, т. е. годовая ставка оказывалась выше официально объявленной. Это был нехитрый психологический прием: высокие ставки вызвали недовольство экономической элиты, которой требовалось время, чтобы привыкнуть к такому уровню платы за кредит, и подобные арифметические манипуляции, как представлялось, могли немного «остудить» это недовольство.</p> | | | |

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

По этим же причинам долго сохранялась практика предоставления льготных кредитов отдельным предприятиям.

Наконец, руководство Верховного Совета стремилось вмешаться 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 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, постоянно шел 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 регионами, действительно находящимися в аналогичном положении.

Неурегулированность налоговых отношений имела и еще одно проявление, особенно опасное на фоне только что произошедшего 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 г. Р. Хасбулатов открыто призвал субъектов федерации прекратить перечисление налогов «антинародному правительству». Все это не могло не сказываться на возможностях решения проблем макроэкономической стабилизации.

Летом 1993 г. конституционный кризис достиг особой остроты, причем каждое действие законодательной власти немедленно сказывалось негативным образом в сфере эконо-

мической. В июле Верховный Совет одобрил федеральный бюджет, удвоив заложенный в нем первоначально размер дефицита, что вело к краху финансовой системы 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 предприняли попытки ужесточить свой контроль за деятельностью Центрального банка и подтолкнуть его к новым массовым вливаниям «дешевых денег».

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

5.5. Конституция 1993 г. как этап в развитии посткоммунистических экономических реформ в России¹⁴

Новая Конституция радикально изменила принципы организации политического пространства, в том числе и в эко-

¹⁴ В данном разделе содержится характеристика места Конституции 1993 г. в логике посткоммунистических экономических и политических реформ. В следующей главе книги мы дадим подробный анализ этого Основного закона с точки зрения его влияния на экономические процессы в России 1990-х годов.

номической сфере. Она была нацелена на достижение большей устойчивости 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 посткоммунистической экономико-политической системы.

Ограничение зависимости от популизма является делом весьма относительным. Безусловной защиты от популизма не существует, в том числе и в устойчивых демократиях с богатыми традициями. Поэтому в Конституции главным «противоядием» популизму стало 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 гг., 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 компанию. 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 нашел отражение в вынесенном на референдум проекте Конституции.

Разумеется, сильные конституционные позиции президента не давали абсолютных гарантий против экономического популизма. Было более или менее ясно, что экономическая политика будет зависеть от баланса политических сил и групп интересов. Но, по крайней мере, это не создавало ситуацию доминирования популистских настроений по определению, и президент получал шанс избегнуть популистской ловушки. Важными моментами

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

Конституцией 1993 г. 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. Законы по вопросам федерального бюджета, налогов и сборов, а также финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии предполагали экспертизу со стороны правительства и подлежали обязательному одобрению в Совете Федерации. Во избежание популистских спекуляций и демагогии в экономико-политической сфере было запрещено выносить подобные вопросы на референдум.

Стабилизации экономической политики 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 гг., 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. По факту он стал более тесно связан с исполнительной властью, а председатель Центробанка стал обязательным участником заседаний 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 четырех 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.

Одновременно с подготовкой к принятию Конституции осенью 1993 г. федеральные власти предприняли шаги по формализации налоговых отношений в России. 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.

При всех недостатках Конституции 1993 г. 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. Это оказывало влияние на возможности исполнительной власти осуществлять ответственный макроэкономический курс. Последнее отчетливо проявилось на рубеже 1994–1995 гг., когда была предпринята наиболее масштабная попытка финансовой стабилизации.

5.6. Конституция, законодательство и практика макроэкономической стабилизации (1994–1996)

Конституция 1993 г. 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 подчеркнуть, что принятие новой Конституции не привело и не могло привести автоматически к резкому повороту к стабилизационному курсу. Оставались социально-экономические группировки, жизненно заинтересованные в продолжении проинфляционного курса. Кроме того, необходимо было разработать и реализовать комплекс правовых и организационных мер, создать соответствующую институциональную среду, критически важную для решения базовых макроэкономических задач.

1994 год стал очередным годом инфляционного витка. Если раньше (в 1990–1993 гг.) инфляционистская политика обуславливалась 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 вмешиваться в экономическую политику были заметно ограничены, и одновременно новый депутатский корпус мог стать политическим посредником во взаимоотношениях исполнительной власти и бизнеса. Однако всего этого было недостаточно.

Шок от итогов выборов в Государственную Думу 12 декабря 1993 г. 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 именно.

Этот курс находил понимание и в Центральном банке. Практика 1994 г. продемонстрировала, что сама конституци-

онная независимость Центробанка является фактором, не достаточным для стабилизации денежной системы. Не менее важна личность главного банкира, его политические взгляды и профессионализм. В. Герашенко придерживался тогда традиционных советских представлений о подчиненной роли денежно-кредитной системы по отношению к материальному производству, что он неоднократно демонстрировал на протяжении 1992–1993 гг. Конституционного положения о роли Центробанка в поддержании стабильности денежной единицы оказалось недостаточно для возникновения конфликта между Центробанком и склонным тогда к инфляционизму кабинетом. Потребовались замена руководителя и уточнение законодательства о Центральном банке, чтобы в этой сфере сформировались необходимые для макроэкономической стабилизации предпосылки.

Еще одним важным фактором было формирование коалиции социально-экономических сил, заинтересованных в стабилизации. Ключевым моментом здесь являлось проведение приватизации и формирование ее нормативно-правовой базы. Именно приватизация в конечном счете и создала тех экономических агентов, которые были готовы к самостоятельному и эффективному функционированию на рынке и потому требовали стабильности кредитно-денежной системы, а не потока «дешевых денег». Помимо принятых нормативных актов, надо 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 гг. Правительство смогло удержаться от этого шага.

Особой темой стало дальнейшее развитие финансовых рынков и формирование в России института государственного долга. Именно в 1994 г. был сделан важнейший организа-

ционно-правовой шаг в этом направлении. Появились новые механизмы для неинфляционного финансирования народного хозяйства и, тем самым, преодоления высокой инфляции. С 1995 г. заимствования на внутреннем, а с 1996 г. — и на внешнем рынках становятся важнейшим инструментом государственной экономической политики, определив как ее основные достижения, так и поражения.

Весь названный комплекс политико-правовых факторов подвел Россию и ее правительство к наиболее масштабной попытке подавления инфляции в 1995–1996 гг. Эту фазу борьбы с инфляцией, которая велась на базе новой Конституции, отличал ряд особенностей политического и правового характера.

Во-первых, кодификация отечественного права. Ключевым моментом здесь явилось принятие первой (ноябрь 1994 г.) и второй (декабрь 1995 г.) 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 кодекс¹⁵. Принципиально важным с точки зрения развития экономических реформ стало принятие нового Уголовного кодекса РФ, в котором были отменены наказания за частно-предпринимательскую деятельность (включая спекуляцию, т. е. частную торговлю).

Во-вторых, сохранение неурегулированности отношений собственности, что значительно ослабляло весь курс экономической политики и одновременно достаточно четко предопределяло основное направление развития правового процесса. Хотя некоторые шаги на этом пути 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

¹⁵ См.: Сборник кодексов Российской Федерации. М.: Уникс, 1998.

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 г.), а потом и президентской (первая половина 1996 г.). Это могло внести в нормотворческую деятельность значительную долю популизма. На практике же 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 системе устойчивости, однако в подобных шагах нельзя не видеть попытки смягчения социальной напряженности без принятия разрушительных для макроэкономической ситуации мер собственно экономического популизма.

На протяжении 1994–1996 гг. процесс законотворчества протекал при остром противоборстве исполнительной и законодательной ветвей власти. 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, принятие Гражданского кодекса продемонстрировало принципиальную возможность правительства и Государственной Думы договориться относительно ключевых правовых проблем. Противоположная ситуация складывалась вокруг Земельного кодекса, дискуссия о котором с самого начала была сильно идеологизирована в связи с вопросом о частной 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.

Все это снижало эффективность законотворческой деятельности, что наиболее наглядно проявлялось в принятии законов сомнительной важности (вроде Федерального закона «О пчеловодстве»), тогда как практически без движения оставались некоторые острые вопросы регулирования отношений собственности, устойчивости функционирования рыночной экономики.

Глава 6

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ В КОНСТИТУЦИИ РФ 1993 г.

Не будет большим преувеличением утверждать, что вся Конституция, все ее разделы в их органическом единстве имеют отношение к экономическому развитию страны, задавая базовую логику ее функционирования. Тоталитарная конституция поддерживает тоталитарную экономику, демократическая конституция создает предпосылки и задает рамки функционирования экономики рыночной. Причем связь понятий «демократия» и «рынок» является односторонней: демократическая конституция предполагает рыночную экономику, но рыночная экономика может существовать и вне демократической конституции.

Возможен и иной, узкий взгляд на этот предмет: рассмотрение лишь тех разделов конституции, которые прямо регулируют экономические проблемы — свободу предпринимательства, конкуренцию, денежные и бюджетные проблемы, экономические функции ветвей власти и органов государственного управления разных уровней. Этот анализ может быть достаточно интересным, но предполагает полный отрыв от логики функционирования общественной системы, в которой политические и экономические вопросы всегда тесно и органически переплетены.

Наконец, речь может идти и об анализе различных положений конституции с точки зрения того, как они влияют на осуществление экономических процессов. Помимо собственно экономических статей Основного закона, здесь важно обратить внимание 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. Именно этот подход и положен в основу данной главы.

6.1. Отражение социально-экономической проблематики в тексте Конституции РФ

В Конституции 1993 г. социально-экономическая тематика получила достаточно подробное освещение. Не столь подробное, как, например, в Основном законе ФРГ, однако некоторый перечень экономических проблем, требующих высшего законодательного закрепления, здесь содержится. Экономическая проблематика не выделяется в какой-то один раздел, но пронизывает весь текст Конституции, за исключением разве что раздела 9, говорящего о способах изменения Конституции, и части 2, регулирующей переходные положения. В документе содержатся и перечень основных экономических прав и свобод, и экономические функции органов власти и управления, и вопросы функционирования отдельных институтов, непосредственно связанных с осуществлением экономической политики.

В юридической литературе последних лет дается подробное изложение того, как социально-экономическая тематика отражается и интерпретируется в действующей российской Конституции¹, что избавляет нас от необходимости

¹ См.: *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., Лепеляев С.Г.* Предприниматель — налогоплательщик — государство. М.: ФБК-ПРЕСС, 1998.

постатейного рассмотрения этих вопросов. Мы же сосредоточимся на анализе того, как базовые принципы конституционного регулирования социально-экономической жизни находят отражения в Конституции 1993 г.

Ключевой характеристикой Конституции 1993 г. является ее либеральный характер. Впервые в российской истории в основном документе страны органически переплетаются либерализм политический и экономический. Несомненна их взаимная связь, 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.

Мы уже отмечали, что 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 разные хозяйственные режимы. Для большей части XX столетия было 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) до Конституции Бразилии (1988). Все они характеризуются значительным объемом прямой (административной) регулирующей деятельности государства.

Выход за пределы индустриального общества сопровождался поворотом к либерализму как на институциональном, так и на правовом уровнях. Это нашло отражение и в конституциях ряда посткоммунистических стран. Российская Конституция 1993 г. 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.

Российская Конституция, будучи документом конца XX столетия, безусловно включает 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 влиянии также социальной традиции новейшего времени. Это находит отражение в весьма концентрированном изложении экономических проблем в главах 1 и 2 Конституции, т. е. 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, что проявляется 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 г. является приоритет фактического понимания принципов рыночной экономики перед формальным. В документе нет ни понятия «рыночная экономика», ни главы (раздела), специально посвященного экономической системе страны². Однако «содержащиеся в ней нормы не оставляют сомнений в том, что государство охраняет основные принципы именно рыночной

² Отмечая отсутствие в Конституции РФ 1993 г. 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. С. 19*).

экономики»³. Более того, по нашему представлению, ст. 8 Конституции содержит достаточно точное определение рыночной экономики, которое дается через ее 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»⁴.

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

Важнейшей чертой Конституции как либерального документа является то, что вся его логика основана на обеспечении плюрализма в трех отношениях — политического (многопартийность и политическая свобода), экономического (плюрализм форм собственности и свобода предпринимательства) и идеологического (недопустимость признания какой-либо 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 документа.

³ Баглай М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. С. 138.

⁴ Там же. С. 138.

Соответственно в Конституции закреплены три группы прав, вполне естественных для демократической системы: права политические, экономические и социальные. Достаточно очевидной является и их соподчиненность, проявляющаяся как в историческом, так и в логическом отношениях. Политические права формируют основу экономических прав и свобод, защищая их от глупости и произвола чиновников⁵. Социальные же права является результатом, следствием максимальной реализации экономических прав, т. е. результатом достижения обществством определенного уровня своего экономического развития.

К основным экономическим свободам 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, т. е. на рубеже 1920–1930-х годов;
- свобода выбирать род деятельности, включая выбор между предпринимательством («самозанятостью») и наймом

⁵ Здесь можно привести один наглядный и вполне практический пример. В сентябре 1998 г. только что пришедшее к власти правительство Е.М. Примакова подготовило программу своих действий. Программа содержала достаточно стандартный для левопопулистских правительств набор мер резкого усиления административного контроля за хозяйственной жизнью (принудительный валютный курс и запрет на операции с иностранной валютой, госрегулирование цен, фактическое огосударствление банков, ограничение 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 левокоммунистического 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.)

(ст. 34, 37). Фактическое признание принципа «разрешено все, что не запрещено законом»;

- право на свободу договора (ст. 35) — право заключать любые неограниченные законом сделки;
- поддержка конкуренции и право на защиту свободной конкуренции (ст. 8, 34). Это положение приходит на смену традиционному советскому положению о плановом, государственно-управляемом характере экономической системы. Особенно важно, что в Конституции РФ не содержится разного рода оговорок, делающих допустимым государственное вмешательство (если не произвол) в экономику и частно-предпринимательские отношения — оговорок, 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 и уведомительный порядок образования предпринимательских структур (ст. 34).

Следует особо подчеркнуть важность первых трех пунктов изложенного перечня — свободу передвижения, свободу предпринимательской деятельности и свободу договора. Именно эти положения делают политические и экономические свободы не декларативными, а реальными. Именно они на практике порывают с огосударствлением и делают либерализм не только лозунгом, но и практикой.

Впрочем, не будет ошибкой сказать, что при разработке Конституции 1993 г. явно боролись популистский и либеральный подходы. Первые две главы Конституции содержат гораздо более либеральные положения, чем другие разделы. Провозглашенный в ее начале и закрепленный в фундамен-

тальных основах функционирования общества либеральный принцип 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»⁶.

В действующей российской Конституции концентрированно и достаточно последовательно сформулированы подходы к отношениям собственности. Соответствующие положения пронизывают практически весь текст документа, и особенно ст. 8, 9, 34, 35, 36, 44, 53, 57, а также положения, рассматривающие проблемы федерализма. Провозглашаются свобода собственности, включая частную собственность на землю⁷, решимость государства защищать собственность независимо от ее формы и неотделимую от нее конкуренцию.

⁶ Четвернин В.А. (ред.). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. С. 63. Впрочем, разделяя сформулированной здесь тезис о разрыве либеральной теории и хозяйственной практики, мы не можем 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, т. е. постлиберального или «межлиберального» общества (т. е. общества, находящегося между капитализмом свободной конкуренции и постиндустриальным либерализмом).

⁷ Обратим внимание, что положение о частной собственности на землю является достаточно четким, и отказ от практической реализации его не является результатом неясности ст. 9 Конституции 1993 г.

Трактовка собственности в Конституции РФ носит характер, близкий к абсолютному, т. е. не обусловливается обязанностями собственника по ее использованию в чьих бы то ни было интересах. Это консервативная трактовка, уходящая корнями в либеральные традиции прошлого и существенно отличающаяся от ограничительных трактовок XX в. 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 культурно-исторических традиций.

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 налоготворчество 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. Основанием для подобной трактовки служит тезис о том, что «права и свободы... могут быть ограничены федеральным законом». Правда, здесь же содержится исчерпывающий перечень ситуаций, когда такие 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 то, 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 ст. 56, т. е. 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 главы 1 и 2, т. е. 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 ст. 37–43 излагаются основные социальные права. В принципе их трактовка является довольно 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 частной 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, т. е. как свобода труда. Важным моментом такой трактовки является провозглашение права на защиту от безработицы (т. е. 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, исключаящего дискриминацию, как право на забастовку. Здесь же декларируется и право на отдых.

К праву на труд примыкают положения о возможности образования работниками «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 конфликтов, типичных для развитых рыночных обществ, — между коллективным и личным подходами к разрешению трудовых споров, 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). За государством же фактически признается роль гаранта предоставления определенного набора услуг, а также источника единых стандартов. Развивая этот тезис, можно предположить, что любые действия, которые ограничивали бы возможности предоставления соответствующих услуг негосударственными организациями, должны признаваться неконституционными.

Право на жилище (ст. 39) трактуется прежде всего как недопустимость произвольного лишения жилища, т. е. как

защита 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», т. е. 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 общества⁸. Подобная двойственность характерна для большинства из перечисленных социальных прав, хотя и не для всех.

Проблема организации институтов власти является важной не только с политической, но и с 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 (т. е. конституция, основанная на принципе всеобщего избирательного права) просто невысказима.

Практически всеми исследователями российского политического процесса отмечается смещенность Конституции 1993 г. 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 смысл обратить внимание по крайней мере на три важных обстоятельства.

Во-первых, крайний популизм представительной власти в современной России, связанный и с отсутствием опыта

⁸ См.: Четвернин В.А. (ред.). Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. С. 253.

функционирования демократических институтов, и с неразвитостью политической структуры (т. е. 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 нередко выступает источником стабильности). Экономический популизм депутатского корпуса наиболее наглядно проявился уже в 1992—1993 гг., однако и в последующем, даже при ограниченных полномочиях, депутаты нижней палаты проявляли склонность к принятию нереалистичных экономических документов.

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, 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 сферах. Однако его полномочия являются сильными как бы потенциально. В отличие от «классических» президентских республик (прежде всего США), большинство существенных управленческих полномочий Президента РФ дублировано. 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, середины 1997 и конца 1998 г. это наглядно продемонстрировала. Поскольку же большинство президентских функций дублировано, не возникает и вопрос об обеспечении непрерывности их осуществления — 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 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 укрепляет партийную структуризацию Государственной Думы, а с другой — обеспечивает представительство конкретных территориальных образований.

Ряд положений Конституции РФ посвящен 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 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 моно-

польное право на выпуск национальной валюты. 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 и Нижегородская области) предприняли попытку эмиссии собственных денежных знаков. Кроме того, данное положение фактически признает неправомерным как выпуск параллельной валюты (рекомендации такого рода со ссылками на опыт 1920-х годов периодически поступают от экономистов-теоретиков), так и использование денежных суррогатов, получивших широкое распространение в середине 1990-х.

Во-вторых, декларируется независимость Центрального банка, его неподконтрольность другим органам государственного управления. Тем самым преодолевается опыт прошлого, когда Центробанк был или функциональным звеном системы госуправления экономикой (в СССР), или находился в полной зависимости от популистски настроенных законодателей (1991–1993). 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 рассматриваются в качестве основной функции Центрального банка. Это стало ответом на негативный опыт прошлых лет, когда денежная политика рассматривалась как способ решения производственных, а то и политических проблем.

Конституция предполагает также более сложную, чем для других законов, процедуру принятия бюджетного и налогового законодательства. Соответствующие законопроекты требуют обязательного заключения правительства и обязательного одобрения верхней палатой. Запрещается придание

обратной силы законам, ухудшающим условия предпринимательской деятельности (ст. 104, 106, 114).

Конституция сформулировала и определенные правила осуществления государственных заимствований (ст. 75, 104, 106). Во-первых, предполагается регулирование заимствований федеральным законом, что должно обеспечить 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 1930-х по начало 1950-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 для понимания экономических проблем федерализма.

Во-первых, признание единства экономического пространства в качестве фундаментального принципа (ст. 8). Сформулированное в главе 1, это положение должно быть основой жесткого противодействия федерального правительства любым попыткам введения внутренних таможенных границ. Подобного рода действия начиная с рубежа 1980–1990-х годов периодически предпринимались руководителями отдельных регионов, что, правда, зачастую объяснялось не сепаратистскими настроениями, но стремлением ограничить влияние экономического кризиса на данный конкретный регион. Вместе с тем соответствующее положение Конституции имеет отношение и к деятельности федераль-

ных властей. Принцип единства экономического пространства содержит в себе 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 (т. е. скрытая или подавленная инфляция).

Во-вторых, признание фундаментальным принципом организации федерации ее асимметричного характера. Последнее с очевидностью вытекает из признания главой 1 практики заключения 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 гг. свидетельствовал, что такого рода договоры могут давать решения, казалось бы, тупиковых проблем. К тому же политическое противостояние осени 1993 г. 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 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 федерации в социально-экономической сфере Конституция РФ относит защиту прав и свобод, управление федеральной собственностью, единство основ экономической политики и рынка, финансовое, таможенное, валютное регулирование, денежную эмиссию, федеральный бюджет, внешнеэкономические отношения (хотя последние имеют право заниматься и субъекты федерации).

Совместное ведение относится к распоряжению землей и природными ресурсами, разграничению госсобственности,

установлению общих принципов налогообложения, координации международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Правда, разграничение полномочий сформулировано недостаточно четко. Многие положения оказались не вполне 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 и дискутировались вопросы бюджетного федерализма.

Особой проблемой является организация и роль местного самоуправления, которое в Конституции 1993 г. 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 важный тезис, существенным образом отличающий 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 часть 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. Этим 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.

6.2. Направление совершенствования конституционного регулирования социально-экономических процессов⁹

При всей сложности внесения поправок в действующую российскую Конституцию, обращаясь к этой проблеме, было бы целесообразно усиление либерального характера и последовательности этого документа, прежде всего в направлении обеспечения изложенных в главе 1 базовых положений более надежными и устойчивыми механизмами их реализации. По существу это означало бы дальнейшее закрепление рассмотренных выше принципов функционирования социально-экономической системы — стабильности отношений собственности, противодействия популизму, федерализма, социальности. Усиление последовательности реализации этих принципов в их логической взаимосвязи означало бы на практике усиление либерального характера действующей российской Конституции.

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 гораздо более четкого обозначения того, что частная собственность является основой стабильного, поступательного развития общества, одним из устоев экономической системы, а потому защита частной собственности должна быть

⁹ В данном разделе не обсуждается вопрос о целесообразности внесения поправок в Конституцию в конкретной политической ситуации того или иного момента. Этой теме мы коснемся в заключении. В данном же случае речь будет идти лишь о сюжетах, которые с точки зрения экономиста нуждаются в дополнительном конституционном регулировании.

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 охватывает различные виды собственности. Исторически потому, что эта декларация означала бы разрыв с отечественными традициями пренебрежения к частной собственности. Политически потому, что признание приоритета частной собственности означает фактическое признание приоритета частной жизни, невмешательства в нее государственной 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 производству¹⁰.

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 (или 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,

¹⁰ 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 работе «Дорога к рабству» Ф. Хайека.

связанных с различными формами проявления и реализации отношений собственности.

Так, нуждается в гораздо более четком изложении вопрос о возможности отчуждения прав собственности государством, т. е. о национализации¹¹. В принципе этот сюжет мог бы быть предметом отдельного законодательного акта. Однако в России, с ее масштабным опытом национализации (точнее, конфискаций как предельной формы национализации), установление конституционных рамок этого процесса было бы особенно необходимо — или в форме соответствующего положения в Основном законе, или принятием специального федерального 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. Из ч. 3 ст. 36 можно увидеть наличие двух механизмов лишения собственника его имущества: лишение имущества через суд и отчуждение собственности для государственных нужд. Однако здесь описывается две существенно различных ситуации. Первая — изъятие собственности в пользу государства или третьих лиц по приговору суда. Вторая — изъятие в государственных интересах. Судебная же процедура фактически предусматривается только в первом случае,

¹¹ 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 Думе разрабатывали проект закона о национализации, стремясь очертить жесткие юридические рамки этого процесса.

тогда как во втором — «предварительное и полноценное возмещение». Но где гарантии такого возмещения?

Поэтому, 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 задачами национальной безопасности и защиты окружающей среды.

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 могут 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 ввести монополию 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 форме. Это полностью соответствовало бы положению главы 1 о конкуренции как одном из оснований экономической жизни страны;
- возможность ограничения предпринимательской деятельности исключительно на основе федеральных законов. Передача этого вопроса в исключительное ведение федерации стало бы важнейшим шагом по ограничению активности

региональных руководителей, стремящихся поставить местный бизнес под свой контроль;

- обеспечение условий для свободы и надежности частных сделок, находящихся под юридической защитой государства. Речь здесь должна 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, т. е. законом, требующим для своего принятия две трети 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.

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 средства¹². 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, т. е. лишаящую 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 Конституцион-

¹² См.: Брагинский М.И., Витрянский В.А. Договорное право. М., 1997. С. 233. Характерно, что этот подход был фактически поддержан и Конституционным Судом. (См.: Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. С. 122.)

ный Суд найдется всегда. Хотя компенсация инфляции более быстрым ростом экономики и душевых доходов стала бы основанием для признания конституционности низкой инфляции.

Ограничение 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.

Выше уже была обозначена проблема конфликта между уровнем социально-экономического развития страны и принципом всеобщего избирательного права. Речь шла о том, что отрицающий имущественный ценз принцип всеобщего избирательного права не ведет к подрыву устойчивости социально-экономической системы только начиная с определенного уровня развития общества, когда подавляющая часть населения имеет достаточно высокий имущественный и образовательный уровень и ей 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 в., 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 1930–1980-х годов.)

Понятно, что всеобщее избирательное право в настоящее время не есть предмет политического выбора или торга. Однако вряд ли что-то мешает усилить элементы добровольности финансового участия граждан в избирательном процессе. Иными словами, в финансировании выборов должны при-

нимать 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 объясняет 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 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.

Выше уже шла речь как о самом факте большей склонности к популизму представительной власти по сравнению с исполнительной, так и о причинах такого положения дел. Понятно, что с позиций исторической перспективы снижение общего уровня популизма депутатского корпуса происходит по мере роста экономического благосостояния основной массы населения, а с точки зрения исторической ретроспективы оно непосредственно связано с установлением имущественного ценза для обладания активным избирательным правом. Однако сама выборная система может способствовать минимизации популистской настроенности депутатов.

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 гг. 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 многопартийности¹³. 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.

Множественность представленных в Государственной Думе фракций препятствует тенденции монополизации политической власти, которая может происходить не только в вульгарной форме путем захвата власти одной партией, но 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 фатальным для еще неукоренившейся демократической системы.

Еще одной важной чертой многопартийности является ослабление в таких системах проявления партийного политико-делового цикла, т. е. 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

¹³ См. : *Голосов Г.В., Галкина Л.А. (ред.). Современная сравнительная политология.* М.: МОНФ, 1997. С. 329.

оппонентам, но и партнерам по коалиции получать односторонние преимущества при помощи откровенно популистских действий¹⁴. 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 Четвертой 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.

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

¹⁴ См.: *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.

за положение дел в стране. Правительство, оторванное от депутатского большинства, оказывается в ловушке. Практически все инициативы кабинета не находят поддержки среди депутатов, стоящих к нему в постоянной оппозиции и объективно заинтересованных в неухудшении (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 гг.¹⁵ 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.

Важность прямого запрета бюджетного дефицита вытекает и из революционного характера российской трансформа-

¹⁵ 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» (сентябрь 1994 г.) 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 г.: тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭПП, 1998. С. 16–28.)

ции, т. е. для осуществления глубоких преобразований в условиях слабого государства. Слабое государство, его уязвимость для разнообразных групп давления резко снижает эффективность экономической политики любого правительства и прежде всего возможности социально-экономического маневрирования. Особенно это касается 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 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 (в течение большей части 1994 г.).

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 необходимо было дополнить 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».

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 тому, 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 должности¹⁶.

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 стабилизации¹⁷. Более

¹⁶ Помимо изложенного, в литературе иногда встречается предложение о нецелесообразности 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. 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.

¹⁷ 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. Wash.: IMF, 1997.

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 опыта целесообразно 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 защиты конкуренции. Фактически это означало бы официальное закрепление внутренней конвертируемости рубля и ограничило бы возможности проведения в этой области экзотических экспериментов неокommунистического характера.

Наконец, еще одним фактором, способствующим существенному ограничению популизма в институтах законодательной власти, могло бы быть закрепление 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»¹⁸. (Впрочем, тезис об утверждении верхней палатой не является необходимым, поскольку бюджетные и налоговые законопроекты все

¹⁸ Возможен и другой вариант решения этой проблемы, формулируемый примерно так: «Решения, касающиеся отдельных категорий граждан, регионов или организаций, принимаются только в результате поименного голосования».

равно обязательны для рассмотрения в ней.) Понятно, что такой механизм принятия решений существенно увеличил бы издержки лоббизма и соответственно снижал бы возможности получения политической ренты.

Проблемы федерализма. Этот сюжет является одним из наиболее сложных и многогранных. Он весьма подробно прописан в Конституции 1993 г., однако даже в такой ситуации остается много неясного, требующего существенного уточнения и доработки.

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 самого положения о подобных договорах, целесообразно если не удалить его вообще, то, по крайней мере, вывести его за рамки первых двух глав¹⁹.

Серьезной проблемой Конституции является закрепленная в ней двухуровневость органов государственной власти, тогда как на самом деле этих уровней три. Выведение органов местного самоуправления из системы органов власти ставит последние в 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.

¹⁹ Разумеется, это требование является практически неисполнимым, поскольку может быть реализовано только через референдум.

В этой ситуации необходимо повысить конституционную (и реальную) роль местных самоуправлений (муниципалитетов)²⁰.

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, 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 г. уделяется недостаточное внимание. В конституционном закреплении нуждается целый ряд положений, среди которых особенно важно выделить следующие.

Во-первых, подчеркнуть трехуровневый характер бюджетной системы в Российской Федерации. Это означает, 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 право выработки бюджетной росписи и контроля за расходованием ресурсов должно переходить к федеральному правительству (специально назначенному им орга-

²⁰ 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.

ну). 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 ст. 8.

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

Принцип 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.)

6.3. Правовые проблемы экономического роста

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 устойчиво-

го экономического роста. Собственно, уже примерно с 1997 г. основные политические дискуссии и основная законодательная деятельность были нацелены именно на решение этого комплекса проблем. Этот вывод не потерял своего значения и в условиях резкого обострения финансовой ситуации и начала мирового финансового кризиса, захлестнувшего Россию осенью 1997 г. Финансовый кризис, разумеется, затормозил экономический рост, явно обозначившийся уже в середине 1997 г. Однако с экономической точки зрения было очевидно, что комплекс мер по преодолению финансового кризиса в долгосрочном плане способствует и возобновлению 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, отвечающей 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 прозрачность информации о финансовом положении фирм — эмитентов акций, а также соблюдение прав всех инвесторов, включая мелких. Особая тема — обеспечение прав «добросовестных приобретателей» корпоративных акций, т. е. недопущение отчуждения акций, если выясняется, что при их эмиссии или передаче прав собственности при предыдущих транзакциях был нарушен закон.

К этим мерам примыкают действия по повышению эффективности управления государственной собственностью, последовательная реализация 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. 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 правовых актов, задающих рамки государственного вмешательства в экономическую жизнь²¹. Это законодательство позволило бы сформировать некоторый базовый консенсус между сторонниками дирижистской и либеральной точек зрения по вопросу об экономической роли государства. К данному блоку проблем примыкает и правовое обеспечение механизмов государственного регулирования деятельности естественных монополий.

Оптимизация роли государства в экономике предполагает также принятие комплекса нормативных (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

²¹ Аналогичные документы были приняты Администрациями США во главе с Дж. Картером и Р. Рейганом на протяжении 1979–1984 гг. В настоящее время определенным ориентиром в этом отношении может быть доклад, подготовленный в 1995 г. Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР): *The OECD Report on Regulatory Reform*. In 2 vol. P.: OECD, 1997.

объемов финансовых заимствований государства на внутреннем и внешнем рынках.

Принятие перечисленных мер 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.

Глава 7

ПРАВОВАЯ БАЗА ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ: ПРОБЛЕМА УСТОЙЧИВОСТИ

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

Одной из центральных проблем правового обеспечения реформ в условиях переходной экономики является стабильность формируемой нормативной базы. При осуществлении системной социально-экономической трансформации тема эта приобретает особое значение.

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

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

только изменения революционного характера, в том числе и реформы в послевоенной Европе, сопровождались переосмыслением правовых актов в сфере законодательства.

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

Однако последовательный характер такого рода изменений не означает, что все правовые акты могут изменяться эволюционно. Конкретные нормативные акты требуют решительных и комплексных действий. В первую очередь это касается конституционного устройства, в том числе и в той части, которая определяет характер экономических процессов. Обращаясь к историческому опыту, нетрудно убедиться, что конституционные изменения, происходящие в условиях системного кризиса (например, во Франции или в России), являются результатом решительных действий ведущей политической силы трансформации и практически не могут стать предметом политического торга и компромисса¹. Попытки поэтапного реформирования конституционной системы в условиях радикальных, системных реформ, и тем более в условиях революции, практически всегда оканчиваются провалом.

Наконец, остается специфическая проблема устойчивости вновь принимаемых нормативных актов. Практика показыва-

¹ В условиях радикальных революционных потрясений (во Франции конца XVIII столетия, в России начала XX) конституция становится результатом острого противоборства различных социальных сил и, будучи таковой, не может быть результатом компромисса. Именно поэтому в ходе революции конституционные принципы не бывают окончательно официально одобрены, но претерпевают существенные изменения по мере продвижения революции, по мере смены одной социально-политической силы другой. Лишь в Англии эти процессы всегда (по крайней мере, с середины XVII столетия) протекали в относительно более мягкой, скрытой форме, что объясняется самим фактом отсутствия в этой стране писаной конституции и доминирования в юридической практике норм обычного права. Такая ситуация делала изначально predetermined поэтапное (т. е. через совокупность правовых актов) трансформирование системы фундаментальных юридических норм.

ет, они изначально являются весьма уязвимыми и вскоре отменяются. Отчасти это может быть объяснено техническими и политическими ошибками, совершаемыми при разработке и принятии того или иного документа. В условиях крайней спрессованности событий в эпохи системных трансформаций у юристов и политиков часто просто не хватает времени (или квалификации) подробно проработать документ.

Но главная проблема в другом. Радикальная трансформация происходит в условиях острейшего противостояния социально-экономических сил (групп интересов) при резком ослаблении государственной власти, ее институтов. Группы интересов имеют возможность непосредственно влиять на ход принятия решений, на ход выработки документов². Тем самым сфера нормотворчества оказывается ареной острой политической и административной борьбы. Результатом же этой борьбы является не только «продавливание» нужного той или иной группировке документа. Это лишь одна часть проблемы — вполне достаточная при стабильном (и особенно авторитарном) режиме, но являющаяся лишь первым шагом в условиях радикальных общественных сдвигов, ведь существуют и противодействующие группировки, которые имеют возможность противостоять усилиям конкурентов. И поэтому борьба за реализацию (или нереализацию) данного решения разворачивается буквально на другой день после принятия соответствующего документа.

В этом состоит один из наиболее существенных источников колебаний экономической политики. В результате часть принимаемых документов на практике не действует, а часть вскоре отменяется. Принятие нереализуемых или, тем более, быстро отменяемых документов является естественным индикатором политической нестабильности, т. е. пики

² Популярным афоризмом в деловом сообществе и среди политиков посткоммунистической России стало утверждение о том, что самыми доходными из существующих ценных бумаг являются постановления правительства и другие нормативные акты. Иными словами, прибыль на «инвестиции» в лоббирование нужного нормативного акта окупается гораздо быстрее любых других форм инвестиций. В этом нетрудно увидеть одну из форм поведения, описываемого в политэкономической литературе термином *rent-seeking behaviour* (поиск ренты).

нестабильности примерно совпадают во времени с периодами принятия нормативных документов с короткими сроками действия.

Примеров тому немало, и некоторые из них хорошо известны. Практически каждый период повышенной политической нестабильности федеральной власти характеризовался некоторыми яркими документами, которые принимались, вызвали изумление и отменялись буквально в считанные дни. Перечислим здесь лишь некоторые факты.

Декабрь 1992 г. Пришедший только что к руководству правительством В. Черномырдин подписывает постановление о государственном регулировании цен на ряд товаров, что вполне соответствовало ожиданиям, которые сопровождали появление на первых политических ролях «крепкого хозяйственника». На рынках начинается паника и ожидание всеобщего товарного дефицита. Решение отменяется примерно через месяц после принятия и за несколько дней до вступления его в силу³. Аналогичная судьба ждет решение о запрете на использование на дорогах России машин с правосторонним рулем, которое было принято из соображений повышения безопасности, но, как выяснилось, негативно сказывалось на интересах значительного числа жителей страны, особенно в восточных регионах.

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

Начало 1997 г. Сформированное в августе 1996 г. правительство, представляющее собой объединение представите-

³ Вот как описывает ситуацию, складывавшуюся вокруг решения о государственном регулировании цен, Е. Гайдар: «Очередное предложение о расширении административного управления ценами поступило ко мне из Комитета [цен] в конце ноября 1992 г., и я обычным образом завернул его... Не исключаю, что именно это самое предложение и легло на стол новому премьеру. Насколько мне стало известно, это произошло в канун нового, 1993 года. Документ ему отрекомендовали как завещание Гайдара... В. Черномырдин быстро и решительно поставил подпись» (Гайдар Е. Дни поражений и побед. М.: Вагриус, 1996. С. 252–253).

лей разнообразных лоббистских групп, демонстрирует явную неспособность эффективно решать стоящие перед страной проблемы. Разные члены кабинета лоббируют принятие дорогостоящих и неэффективных проектов — от высокоскоростных магистралей до введения протекционистских пошлин на отечественные телевизоры. После реорганизации кабинета в марте 1997 г. многие принятые перед этим решения были отменены.

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

Понятна цена этого вопроса для заинтересованных экономических агентов, как и возможности их вмешательства в процесс принятия решений: ведь для подписания документа был выбран уникальный и единственный в своем роде день, когда только что назначенный С. Кириенко не мог разобраться в сути дела и подписывал то, что, как ему говорили, было подготовлено еще при предшественнике⁴. И неудивительно, что представленный на подпись главы правительства документ не прошел надлежащую процедуру согласований⁵.

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

⁴ Действительно, решение об отмене внутреннего толлинга со второго квартала 1998 г. было принято еще в июле 1997 г. Однако в декабре КОВ приняла решение о целесообразности его сохранения до конца 1998 г.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. П. 1670. С. 3165; № 16. П. 1871. С. 3620; Кириенко запрещает продление толлинговых операций // Русский Телеграф. 1998. № 62. С. 4. Обратим внимание на схожесть ситуации с первыми днями премьерства В. Черномырдина.

7.2. Сроки действия нормативных документов исполнительной власти: есть ли закономерности?

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

во-первых, мы будем рассматривать только акты исполнительной власти — указы президента, постановления и распоряжения правительства. Вне нашего поля зрения будут федеральные законы, которые имеют более сложный механизм принятия и соответственно пересмотра. Это же означает и более сложный механизм согласования позиций в процессе законотворческой деятельности, что способствует большей оптимизации в них баланса интересов (ситуация была иной в 1992–1993 гг., когда процедура законотворчества была сильно упрощена);

во-вторых, речь идет о совокупности отмененных документов, расположенных хронологически с указанием сроков их действия. Это позволяет выделить периоды, когда принимались документы с минимальным сроком действия;

в-третьих, рассматриваются только документы, касающиеся экономических вопросов;

в-четвертых, вне нашего поля зрения остаются проблемы регионального и ведомственного нормотворчества. Здесь проблемы устойчивости правовых норм и лоббизма не менее, а то и более остры.

При анализе совокупности отмененных постановлений мы рассматриваем не сплошную временную шкалу за пять лет (1992–1996), но отдельные отрезки продолжительностью в календарный год. Ведь средняя длительность периода действия отмененных документов снижается по мере приближения к настоящему времени, так как меньшее количество документов попадает в разряд отмененных и соответственно становится предметом данного исследования.

Теперь обратимся к результатам анализа, отраженным на рис. 7.1–7.9 (они приводятся в конце главы).

В общем наш анализ не позволил выявить макроэкономические показатели, которые определяли бы длительность действия рассматриваемых документов. Напротив, на длительность периода действия гораздо большее влияние оказывают не экономические (макроэкономические) факторы, а политические и социальные.

Дадим теперь краткую характеристику тем моментам (фазам) посткоммунистической экономической реформы, в которые срок действия нормативных документов экономического характера стремился к минимуму. Прежде всего это уместно сделать по постановлениям и распоряжениям правительства, которые более подвержены влиянию групп интересов и более чутко реагируют на социально-политическую конъюнктуру (табл. 7.1). Основное внимание уделяется тем фазам, когда принимались постановления со сроком действия менее 200 дней.

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

Июнь же стал временем существенной трансформации правительства. Созданный поначалу как команда единомышленников, в мае-июне кабинет претерпел существенные изменения. В него, по решению Б. Ельцина, были введены три «крепких хозяйственника» — представители ведущих, наиболее влиятельных на тот момент хозяйственно-политических групп — В. Черномырдин (сырьевой экспорт), В. Шумейко и Г. Хижа (оба из военно-промышленного комплекса). Кабинет явно приобретал коалиционные очертания, и надежды лоббистов, которые к тому же уже нашли ходы и к президенту, в этот период резко возросли. Противостоять им было исключительно сложно.

В декабре произошла смена кабинета, сопровождавшаяся надеждами на то, что В. Черномырдин пойдет по «украинскому пути» (имеется в виду правительство Л. Кучмы — В. Фокина, которое находилось под полным влиянием местных лоббистов), будет принимать неосторожные и несбалансированные решения. Однако большинство принятых правительств-

вом в 1992 г. документов имело достаточно продолжительный период действия — по крайней мере, два-три года, а то и больше. Это является неожиданным результатом, поскольку большинство решений в тот период готовилось в исключительно короткие сроки, в отсутствие практического опыта функционирования российской экономики в рыночных условиях и при крайней уязвимости политических позиций исполнительной власти.

1993 г. Это время политических кризисов и постоянных колебаний. Кабинет был откровенно коалиционным, силы экономистов (либералов) и отраслевых лоббистов («красных директоров») были примерно равны. Поэтому, как нетрудно увидеть на рис. 7.2, Правительство на протяжении года приняло немало документов с небольшим сроком действия. Однако и здесь можно выделить моменты, в которые особенно часто принимались постановления со сроком действия менее 200 дней. Это вторая половина февраля и конец мая, когда правительство пыталось консолидировать группы интересов перед лицом обострения политического кризиса. Но особенно важно здесь выделить конец сентября и начало декабря.

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

Начало декабря — время, предшествующее парламентским выборам, и одновременно период, в который, в отсутствие законодательной власти и конституции, процесс нормотворчества был значительно активизирован.

1994 г., как и год предшествующий, был временем компромиссов и коалиционности. Продолжалось противостояние интересов и программ — инфляционистской и антиинфляционистской. Было принято много документов, отмененных затем в конце года, когда правительство предприняло новую попытку макроэкономической стабилизации. Особенно же здесь выделяются начало марта (именно тогда силы инфляционизма взяли

верх, и правительство пошло по пути раскручивания очередного инфляционного витка), и июль – сентябрь, т. е. период крайне неосторожной финансово-денежной политики, приведший к валютному кризису 11 октября.

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

Для 1996 г. характерно общее ослабление позиций правительства, что было связано с резким повышением неопределенности в условиях предстоящих в июне президентских выборов. Это нашло отражение в некотором увеличении количества документов с коротким сроком действия, а также в концентрации такого рода документов преимущественно в первом полугодии. Особенно выделяется период с февраля по апрель, когда предвыборная кампания была в самом разгаре, а шансы Б. Ельцина на переизбрание были еще невысоки⁶.

Июль также был периодом значительной неопределенности, но уже относительно нового состава правительства, поскольку старое, согласно Конституции, складывало свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Неясности с составом правительства всегда сопровождаются ростом лоббистской активности, да и сами члены кабинета оказываются более к ней уязвимы.

Наконец, последняя декада декабря (точнее, рубеж 1996–1997 гг.), когда лоббистский характер правительства обнару-

⁶ См.: Президентские выборы 1996 года и общественное мнение. М.: ВЦИОМ, 1996. С. 109–111; *Май В.* Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.

жился в полной мере, что нашло отражение в приведенном выше примере с защитой отечественных телевизоров. В отличие от предыдущих эпизодов, в которых основной проблемой была неустойчивость политических позиций кабинета, здесь уже в полной мере проявился беспринципно-коалиционный его характер, в котором представители ведущих экономических группировок откровенно преследовали собственные интересы, выдаваемые ими за интересы национальные.

На этом фоне нетрудно дать характеристику и документам, выходящим из-под пера Президента. В общем же надо отметить, что, поскольку среди них доля экономических документов значительно меньше, чем у правительства, их зависимость от политических колебаний не так выражена и гораздо чаще носила случайный характер (см. табл. 7.2).

В 1992 г. особенно выделяются начало апреля (первый политический кризис взаимоотношений с депутатским корпусом и одновременно период наиболее жесткой оппозиции либеральным реформам практически всех социальных сил), июнь-июль (усиление лоббистской активности и переход к коалиционному правительству), а также середина ноября.

В 1993 г. выделяется прежде всего середина апреля — период, непосредственно предшествовавший критически важному для Б. Ельцина референдуму о доверии его курсу (25 апреля), перед которым Президент был, естественно, склонен предпринимать популистские решения, позднее им же и отмененные. То же происходит и в начале июня, когда в условиях обострения конфликта между ветвями власти они предпринимают попытки перетянуть на свою сторону общественное мнение. Не требуют особых комментариев конец сентября (ропуск Верховного Совета и Съезда народных депутатов) и конец декабря. В последнем случае, правда, сказалась не столько реакция на парламентские выборы, сколько стремление Президента и Правительства принять максимум нормативных актов до вступления в действие новой Конституции.

Однако в логике развития «указотворческого» процесса образца 1993 г. обращает на себя внимание один феномен, который нельзя отнести к разряду типичных. Строго говоря,

большинство указов Президента, принятых в этот период, действовало на протяжении достаточно продолжительного периода времени. Это не может не вызывать удивления, поскольку в условиях высокой политической неопределенности 1993 г., и особенно августа-сентября, от Б. Ельцина было бы естественно ожидать резкого усиления популистской активности, выпуска сиюминутных документов, диктуемых исключительно политической целесообразностью. Между тем этого не произошло, и большинство принятых тогда решений действовало на протяжении как минимум полутора-двух лет.

Ситуация с указами в 1994 г. во многом была аналогична ситуации с правительственными постановлениями. На летние месяцы, которые стали последним периодом инфляционистской политики, приходится и основная масса экономических указов с коротким сроком действия. Затем устойчивость принимаемых документов повышается.

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

Наконец, в 1996 г. явно дает о себе знать предвыборный характер ситуации, поскольку практически все принятые в первом полугодии и отмененные впоследствии указы действовали на протяжении примерно полугода, т. е. были отменены после выборов.

Недолго действовал и указ от 18 августа 1996 г. о составе нового правительства. Этот указ касался не только персональных назначений, но и структуры правительства, и потому изменения в него стали вноситься сразу же после его опубликования. Различные ведомства продолжали лоббировать свои предложения относительно желательной конфигурации правительства, что нашло проявление в серии поправок в этот указ (о структуре нового правительства), которые выходили на протяжении августа-сентября 1996 г.

Таблица 7.1

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

| Год принятия | Количество | Средний срок действия | Максимальный срок действия | | | | Минимальный срок действия | | |
|-----------------|------------|-----------------------------|----------------------------|----------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------|--|
| | | | Дата принятия | Дата отмены | Срок действия | Дата принятия | Дата отмены | Срок действия | |
| 1992 | 272 | 777 | 12.05.92 | 16.11.96 | 1649 | 31.12.92 | 18.01.93 | 18 | |
| 1993 | 272 | 645 | 24.05.93 | 28.01.97 | 1345 | 10.08.93 | 23.08.93 | 13 | |
| 1994 | 235 | 431 | 03.02.94 | 28.01.97 | 1090 | 15.03.94 | 26.06.94 | 11 | |
| 1995 | 125 | 291 | 20.02.95 | 06.01.97 | 686 | 27.03.95 | 17.04.95 | 21 | |
| 1996 | 73 | 164 | 27.01.96 | 04.02.97 | 374 | 06.04.96 | 23.04.96 | 17 | |

Таблица 7.2

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

| Год принятия | Количество | Средний срок действия | Максимальный срок действия | | | | Минимальный срок действия | | | |
|-----------------|------------|-----------------------------|----------------------------|----------------|------------------|------------------|---------------------------|------------------|--|--|
| | | | Дата принятия | Дата отмены | Срок действия | Дата принятия | Дата отмены | Срок действия | | |
| 1992 | 70 | 881 | 24.01.92 | 16.11.96 | 1758 | 14.06.92 | 07.08.92 | 54 | | |
| 1993 | 84 | 640 | 15.04.93 | 21.01.97 | 1377 | 22.12.93 | 24.12.93 | 2 | | |
| 1994 | 25 | 477 | 11.02.94 | 28.08.96 | 927 | 23.05.94 | 09.08.94 | 78 | | |
| 1995 | 9 | 339 | 06.03.95 | 16.11.96 | 621 | 31.08.95 | 02.11.95 | 63 | | |
| 1996 | 24 | 155 | 14.02.96 | 21.01.97 | 342 | 18.08.96 | 30.08.96 | 12 | | |

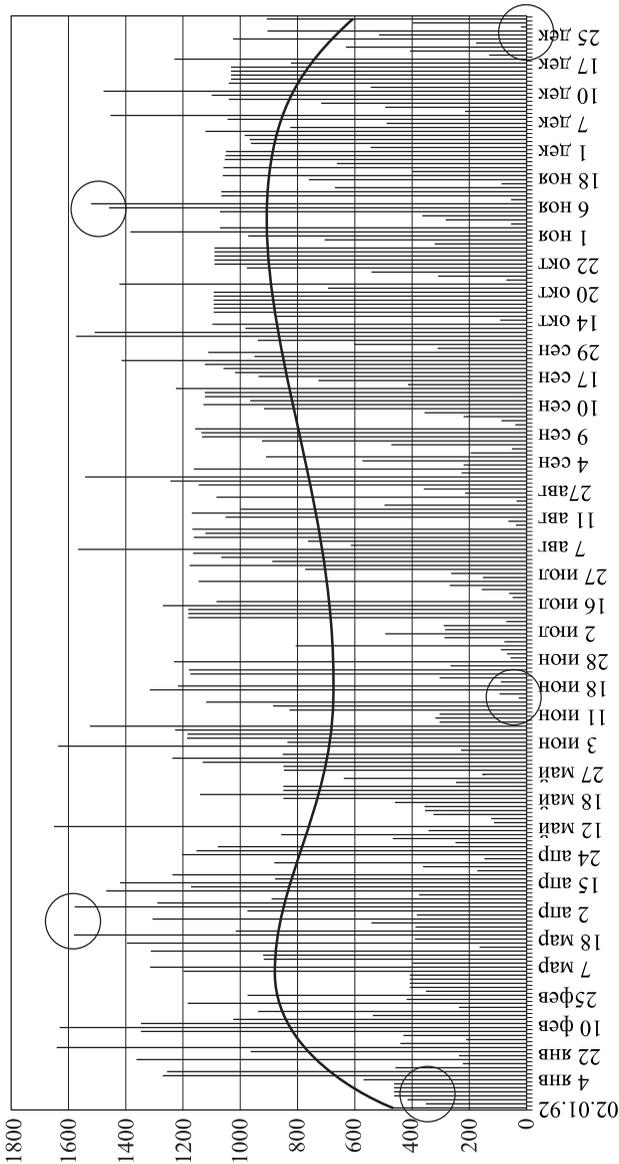


Рис. 7.1. Время действия постановлений Правительства по проблемам экономики в 1992 г., кол-во дней

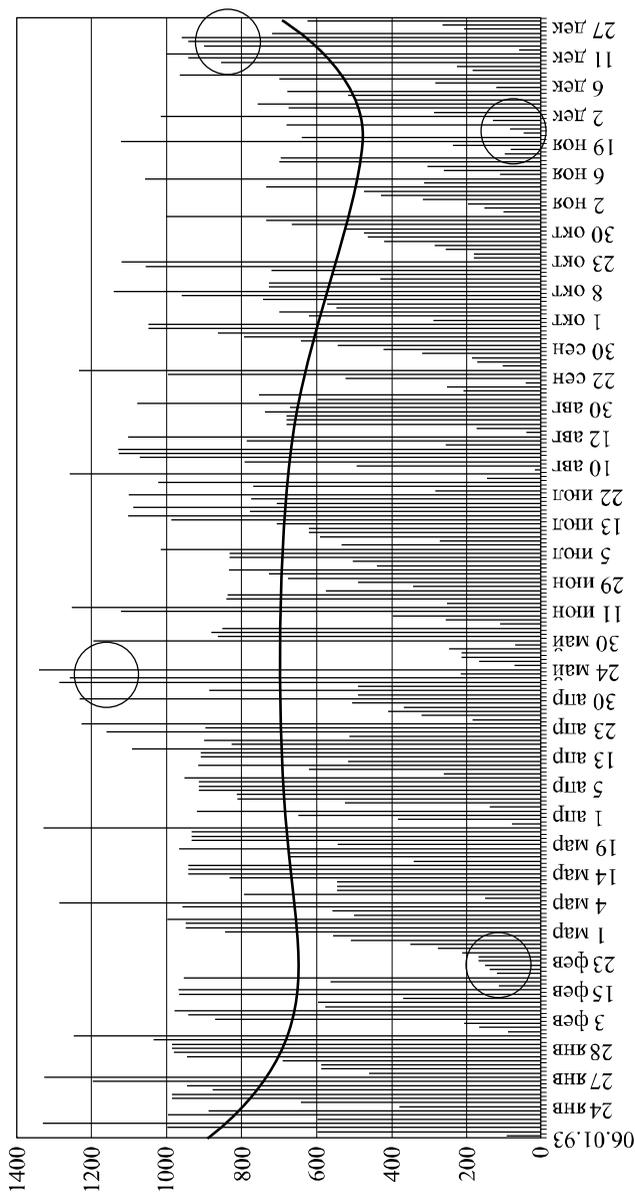


Рис. 7.2. Время действия постановлений Правительства по проблемам экономики в 1993 г., кол-во дней

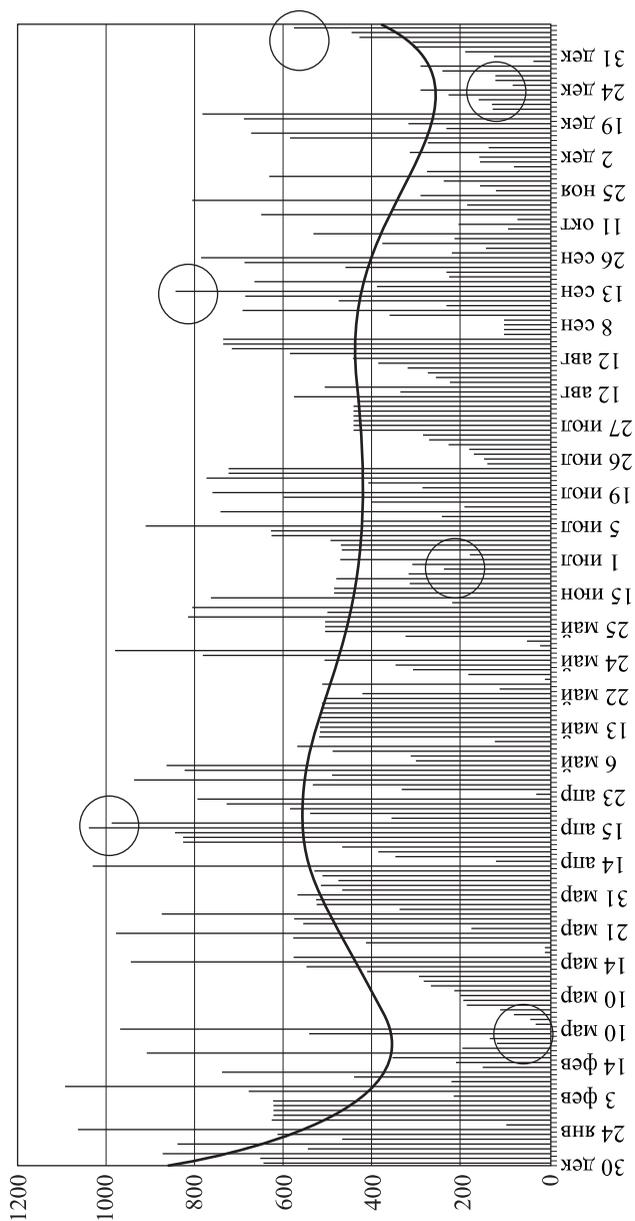


Рис. 7.3. Время действия постановлений Правительства по проблемам экономики в 1994 г., кол-во дней

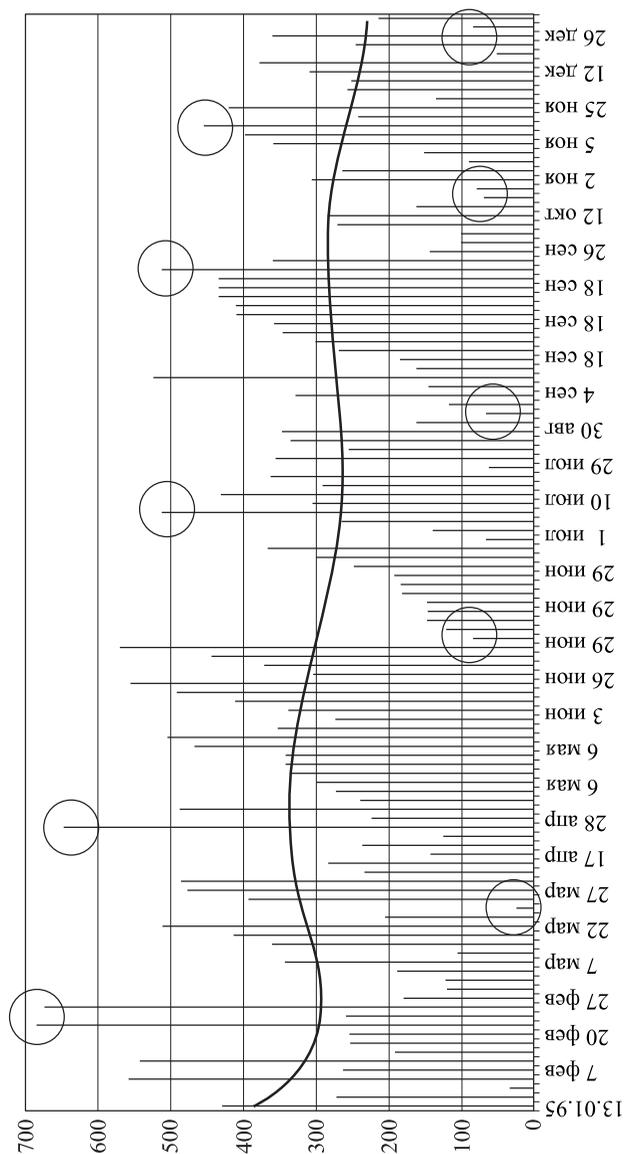


Рис. 7.4. Время действия постановлений Правительства по проблемам экономики в 1995 г., кол-во дней

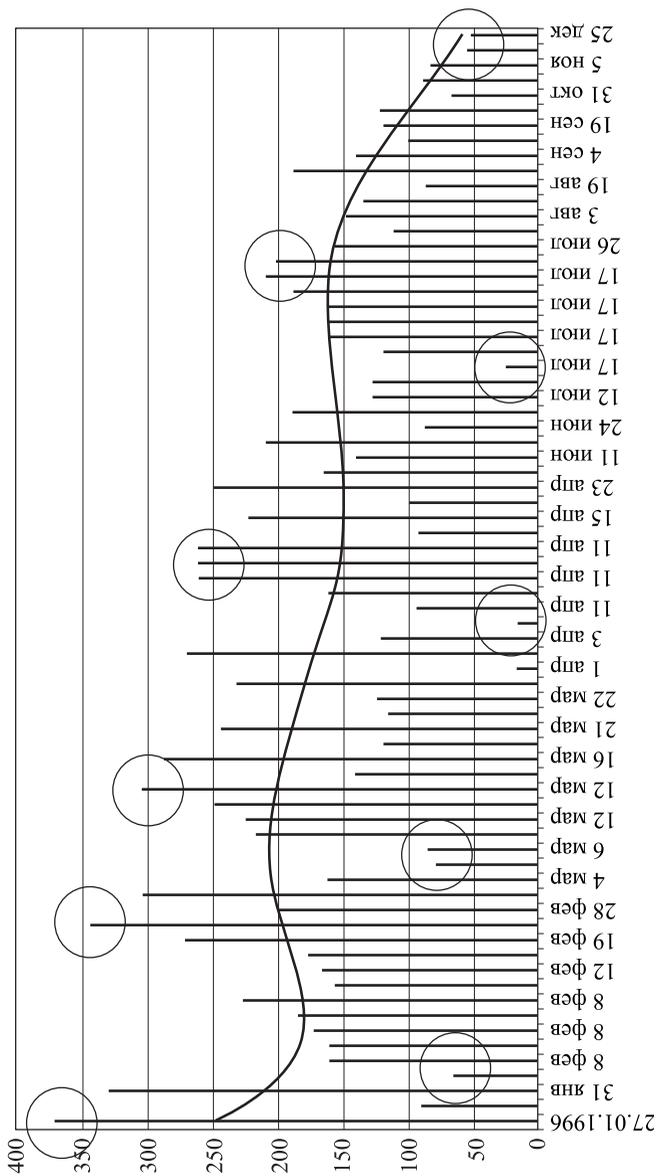


Рис. 7.5. Время действия постановлений Правительства по проблемам экономики в 1996 Г., кол-во дней

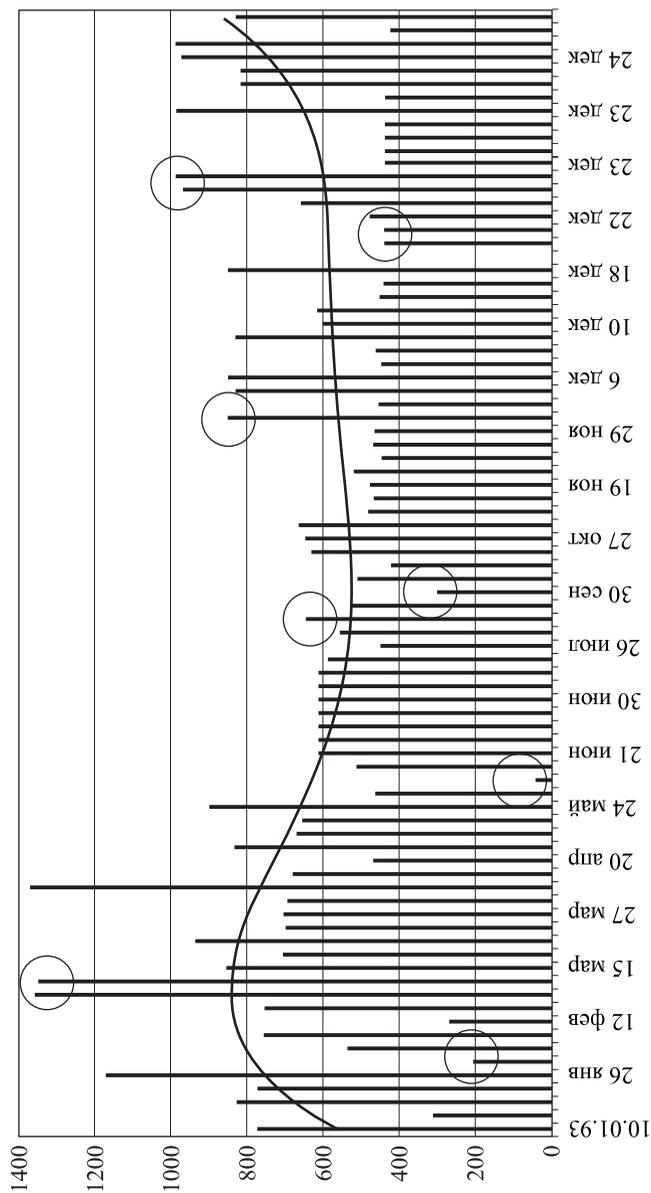


Рис. 7.6. Время действия указов Президента по проблемам экономики в 1993 г., кол-во дней

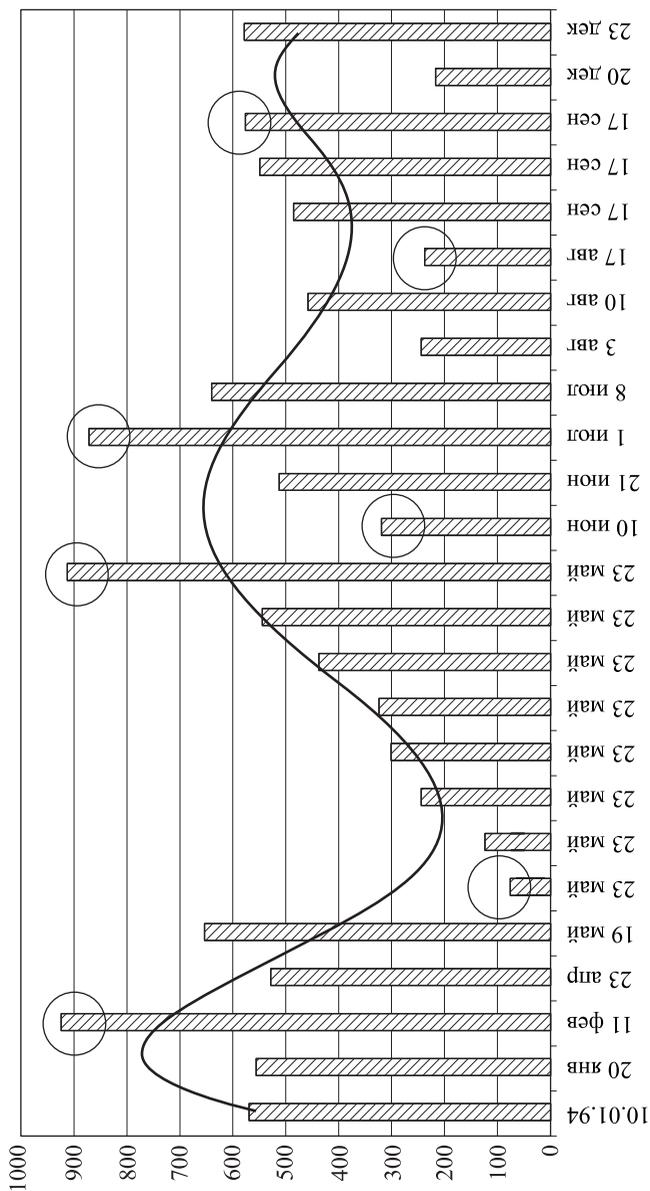


Рис. 7.7. Время действия указов Президента по проблемам экономики в 1994 г., кол-во дней

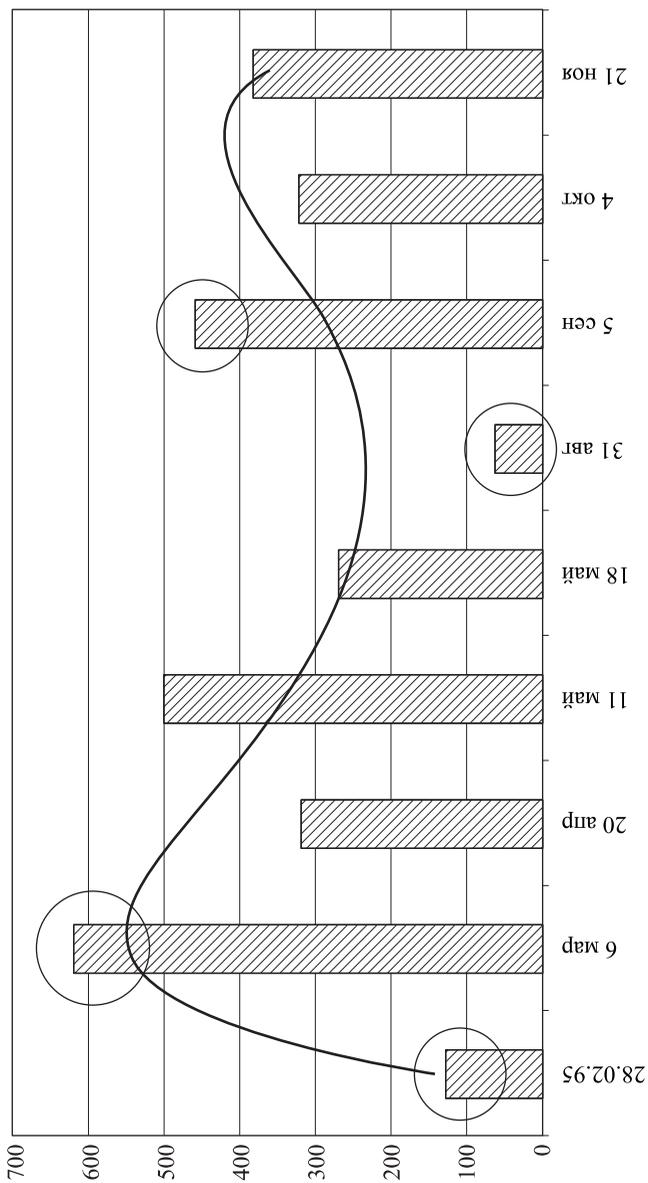


Рис. 7.8. Время действия указов Президента по проблемам экономики в 1995 г., кол-во дней

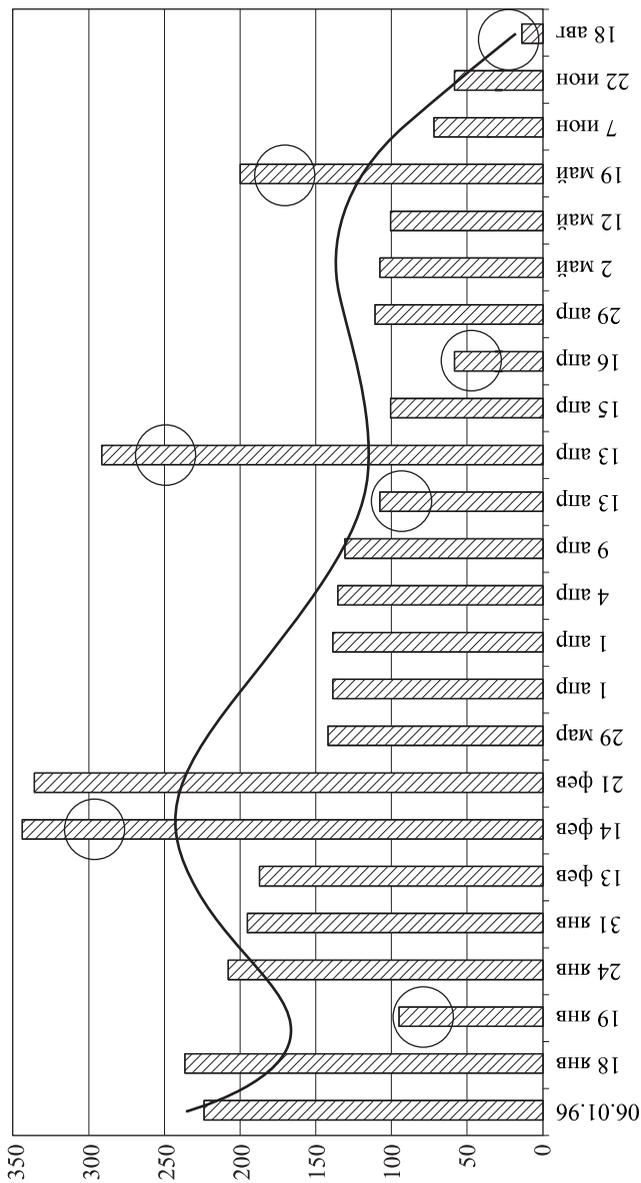


Рис. 7.9. Время действия указов Президента по проблемам экономики в 1996 г., кол-во дней

Глава 8

ПОСТКОММУНИСТИЧЕСКАЯ РОССИЯ: МЕЖДУ ДЕМОКРАТИЕЙ И СТАБИЛЬНОСТЬЮ

(заключение)

В результате почти десятилетия посткоммунистического развития Россия смогла сформировать комплекс конституционно-правовых элементов, создающих общую основу рыночной демократии. Этот вывод нередко подвергается сомнению. Вопрос о характере правового фундамента существующего режима нуждается в дополнительном пояснении, как нуждается в пояснении и вопрос о его экономико-политической устойчивости.

Можно говорить по крайней мере о двух аспектах этой проблемы. Во-первых, об объективных факторах сохранения демократии, связанных с уровнем экономического развития страны и с социальной структурой современного российского общества. Во-вторых, о внутренней устойчивости самой Конституции, о ее способности отражать экономико-политические реалии, адаптироваться ко все еще подвижным реалиям российской общественной жизни и одновременно адаптировать эти реалии к своему демократическому существу.

8.1. Перспективы демократического режима

Вопрос об устойчивости демократической системы является сложным в теоретическом отношении и, естественно, чрезвычайно важным практически. Решение его зависит от комплекса разнообразных факторов как внутреннего, так и международного характера.

Выделяются три группы факторов, так или иначе воздействующих на состояние, форму и устойчивость демократической системы в современной России. Во-первых, уровень социально-экономического развития страны. Во-вторых, особенности современного этапа мирового развития. В-третьих, специфика социально-экономических проблем данной страны в данное время. Рассмотрим эти факторы подробнее.

Как было показано в данной книге, достаточно отчетливо прослеживается связь между уровнем социально-экономического развития страны и ее политическим режимом. К середине 1980-х годов достигнутый в СССР уровень соответствовал «порогу демократизации», измеряемому по показателю среднедушевого ВВП. По другим же индикаторам (прежде всего по уровню накопленного «человеческого капитала») положение страны было еще более благоприятным для формирования основ демократии. Однако реальная ситуация оказалась гораздо более сложной. Экономические реформы в СССР и в посткоммунистической России сопровождались значительным спадом производства. Можно вести дискуссии, каков реальный уровень среднедушевого ВВП сложился в России в 1999 г., какова конкретно эта величина в пересчете на доллары и какой дефлятор использовать предпочтительнее. Однако очевиден факт: за десятилетие произошло фактически двукратное сокращение этого показателя, и быстрое его восстановление не представляется возможным. Более того, с формальной точки зрения такое резкое падение производства делает демократические устои в стране весьма узкими.

Разумеется, эти механизмы не действуют однозначно. Из того, что достижение определенного уровня среднедушевого

ВВП является предпосылкой демократизации, вовсе не следует обратное — что снижение этого показателя ведет автоматически к гибели демократии. Здесь имеют значение два обстоятельства разнонаправленного действия. С одной стороны, за среднедушевым ВВП стоят не голые статистические данные, а определенный уровень культурного развития, уровень образования, определенный социальный и исторический опыт. Достаточно высоким остается «индекс человеческого развития» (ООН) и уровень урбанизации, прямо связанные с демократическим характером власти. А этот капитал в ходе экономического кризиса и спада производства автоматически не исчезает.

С другой стороны, резкое снижение среднедушевого ВВП непосредственно связано с общим ухудшением общественных настроений из-за снижения уровня жизни, возникновением новых для посткоммунистического общества проблем — проблем занятости, социального неравенства. Тем более что СССР вступил в эпоху демократизации, имея «пограничный» уровень социально-экономического развития — минимальный с точки зрения устойчивости в стране демократического режима¹.

Особенно болезненной является социальная поляризация. Правда, общий уровень поляризации не является здесь запредельным, он сопоставим с рядом европейских стран и с США, однако быстрый темп роста социальной поляризации, характерный для первой половины 90-х годов, не мог не оказать негативного влияния на уровень стабильности общественных настроений², на готовность населения воспринимать существующий политический режим как справедливый. Эта

¹ Этот вывод находит подтверждение у исследователей, анализирующих связь демократии с уровнем социально-экономического развития, измеряемым при помощи иных, чем среднедушевой ВНП, индикаторов. Например, из приводимых в работе Т. Ванханена расчетов явно следует, что уровень демократии в посткоммунистической России значительно превышает «расчетный» — т. е. тот, который соответствовал бы достигнутому к 90-м годам уровню социально-экономического развития страны. (*Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. — N. Y.: Routledge, 1997. P. 86.*)

² См.: *May B. Российские реформы сквозь призму латиноамериканского опыта // Вопросы экономики. 1998. № 2.*

проблема находит отражение в опросах общественного мнения, когда устойчивое большинство населения отдает предпочтение брежневскому периоду в жизни общества как наиболее благополучному и стабильному³. Впрочем, и это не имеет решающего значения с точки зрения перспектив демократии: в конце концов, ностальгия по тоталитарному прошлому не тождественна готовности отказаться от демократии и тем более бороться с ней силовыми методами⁴.

В конце 1990-х годов оформился и механизм взаимодействия между экономическими и политическими процессами, который может вести к изменению режима. Внешним проявлением его стал бюджетный кризис, сделавший уязвимой не только экономическую, но и политическую жизнь. Советская система отличалась исключительно высокой бюджетной нагрузкой на экономику — более 60% ВВП, что позволяло в широких масштабах осуществлять перераспределительные процессы и обеспечивать стабильный, хотя и невысокий, уровень социальной поддержки населения, а также поддерживать производство на неэффективных предприятиях. Однако эта нагрузка была несовместима с уровнем социально-экономического развития страны. Этот вопрос нуждается в некотором пояснении.

Достаточно убедительным является тезис о наличии прямой связи между уровнем экономического развития страны и долей бюджета в ВВП⁵. Экономически более развитые страны могут позволить себе перераспределять через бюджет большую долю произведенного в них продукта (ключевым здесь является именно возможность, а не необходимость такого перераспределения). Эта схема существенно искажается, когда в анализ вводится политический фактор: отмеченная закономерность действует для стран с

³ Левада Ю. 1989–1999: десятилетие вынужденных поворотов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1999. № 1. С. 3–4.

⁴ По данным ВЦИОМ, примерно половина населения страны предпочла бы, чтобы все в стране оставалось так же, как и до перестройки, 60–70% населения стабильно оценивает положение страны как плохое или очень плохое (осенью 1998 г. эта цифра достигла 90%), но лишь 20–25% готовы принять участие в массовых акциях протеста. (ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. 1999. № 1. С. 3–4, 61–62.)

⁵ The World Bank. From Plan to Market. Wash.: Oxford University Press, 1996. P. 114.

более или менее демократическими режимами. Авторитарные режимы, отрицающие гражданские права и парламентский контроль за бюджетом, могут концентрировать в руках государства гораздо большую долю ресурсов, чем это было бы возможно при демократическом правлении. Именно так обстояли дела в коммунистических странах, и поэтому все они, вступив на путь рыночной демократии, должны были снижать бюджетную нагрузку (т. е. в значительной мере — социальные обязательства государства).

Особенно остро эти проблемы встали в России, где посткоммунистические реформы сопровождались значительным падением среднедушевого ВВП. Будучи по уровню экономического развития одной из последних в ряду демократических государств, по бюджетной нагрузке Россия находится на уровне США и уступает Великобритании⁶. Такая нагрузка практически невыносима для страны, экономические агенты которой (налогоплательщики) являются одновременно и политическими агентами (избирателями). Отсюда возникает трудноразрешимый конфликт: демократический режим предполагает снижение бюджетной нагрузки, а это, в свою очередь, ведет к социальной дестабилизации, создавая угрозу демократическому режиму.

Определенную роль в оценке перспектив демократии в России играет и общий тренд мирового развития, соответствующие ему идеологические и культурные тенденции. Современная эпоха является при всем том эпохой либеральной как в экономическом, так и в политическом отношении. Известная работа Ф. Фукуямы⁷ представляет собой весьма показательное, хотя и резкое, обозначение такой ситуации. А конституции всегда отражают особенности своего этапа всемирной истории. «Российский конституционализм представляет собой одно из проявлений глобального социального конфликта мирового политического процесса нового и новейшего времени, который состоит в переходе от традиционалистских (сословно-иерар-

⁶ The World Bank. *The State in a Changing World*. Wash.: Oxford University Press, 1997. P. 240–241; *Илларионов А. (ред.). Россия в меняющемся мире*. М.: ИЭА, 1997. С. 257, 260.

⁷ *Fukuyama F. The End of History and the Last Man*. L.: Penguin Books, 1992.

хических) форм к массовому индустриальному и постиндустриальному информационному обществу»⁸.

Первая половина XX столетия была временем кризиса демократии и торжества этатизма. Нынешнее же время, при всех издержках и кризисных явлениях, характеризуется продвижением вперед либерализма. Эти тенденции оказывают воздействие на особенности экономико-политической системы практически любой страны, включая, разумеется, и конституционное устройство. Впрочем, общий характер эпохи имеет значение лишь в исторической перспективе, но вряд ли может повлиять на стабильность демократического режима в каждый данный момент времени.

Наконец, особенности развития России как страны, выходящей из революции. Главной особенностью революции является глубокая фрагментация общественных сил и групп интересов, преследующих существенно различные цели и в принципе не способных достичь консенсуса по базовым ценностям развития общества. Результатом становится резкое ослабление государства, и эта слабость, как правило, не может быть преодолена на основе демократических процедур, поскольку институты власти оказываются неспособны формировать и поддерживать устойчивые коалиции социальных сил в поддержку того или иного курса.

Отсутствие консенсуса означает, что общество распадается на множество противоборствующих и одновременно пересекающихся группировок (социальных, территориальных, этнических), каждая со своими интересами, причем никакое правительство не способно предложить курс, который обеспечивал бы консолидацию сколько-нибудь значимого большинства. Классическим примером такого конфликта является противостояние двух основных групп экономических интересов в современной России — экспортно-ориентированных и импортозамещающих отраслей⁹.

⁸ Медушевский А. Пробелы в российской Конституции: механизмы конституционного процесса в условиях модернизации. С. 34.

⁹ См. подробнее: Мау В. Экономическая реформа и политический цикл в современной России // Вопросы экономики. 1996. № 6.

Исторический опыт свидетельствует, что преодоление такого рода конфликта не может происходить вне авторитарных рамок. Однако традиционно авторитаризм отождествляется с внеконституционным (или антиконституционным) правлением. Между тем следует различать конституционализм и авторитаризм. Практически все революции прошлого завершились более или менее жесткой диктатурой.

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

Возникает необходимость поиска оптимальной политико-правовой (прежде всего конституционной) модели посткоммунистического—и постреволюционного — развития России. Как представляется, вариантом такой модели является принятая в 1993 г. Конституция, которая сочетает элементы авторитаризма с общими демократическими принципами организации общества.

Последний вывод существенным образом отличается от распространенных в современной политологической литературе трактовок оптимальной конституционно-политической организации посткоммунистических стран. В настоящее время распространенным стало утверждение, что предпочтительной формой здесь является парламентская республика¹⁰. В принципе этот вывод имеет под собой серьезные основания. Однако не следует забывать, что он основывается на опыте стран, для которых характерно наличие консенсуса между основными социальными силами. Россия же как раз в этом пункте коренным

¹⁰ См., например: *Leijnхарп А.* Конституционные альтернативы для новых демократий // Современная сравнительная политология. М.: МОНФ, 1997; *Vanhanen Т.* Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. P. 172–173.

образом отличается от своих бывших союзников. В ней проблемой является не оптимизация формы демократии, а сохранение основ демократического режима в условиях глубокого раскола общества. И здесь проблема конституционного устройства приобретает существенно иной характер, а конституционный механизм призван решать качественно другие задачи.

8.2. Особенности действующей Конституции

Принципиальной особенностью принятой в 1993 г. российской Конституции является близкий к авторитаризму режим политической власти. Однако подобный режим не является чем-то исключительным для рыночных демократий. Достаточно хорошо известно, что Конституция 1993 г. близка к Конституции Франции времен Пятой Республики, т. е. Конституции, принятой в условиях глубочайшего политического кризиса. Кризис порождает авторитаризм.

Впрочем, 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. Это является вопросом текущего политического процесса, позволяющим существенно повышать гибкость власти.

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.

Отсутствие консенсуса и авторитарный характер исполнительной власти предопределяют 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*, т. е. в рамках и в логике периодически открывающегося «окна возможностей»¹¹.

Скажем, в условиях британской конституционной системы реформы обычно начинаются вскоре после парламентских выборов, когда правительство 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 практически невозможным — как показали неоднократные попытки введения представителей оппозиции в правительство, лидеры парламентских фракций не желают нести политическую ответственность за действия своих выдвиненцев.

В условиях постоянно воспроизводимого конфликта ветвей власти правительство для повышения эффективности своей политики 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. Это же подтверждает рассмотренный выше тезис о том, что при президентской системе правления реформы легче начать, чем последовательно осуществлять.

¹¹ 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 1990-х годов.

К перечисленным проблемам примыкает вопрос о соотношении нормотворчества 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 Федерации содержатся положения, 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 1990-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, когда 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 их индивидуализации, что незамедлительно сказывается на характере и ходе экономических реформ в России.

8.3. Устойчивость конституционно-правового режима посткоммунистической России

С формальной точки зрения существующий конституционный режим является исключительно устойчивым. Опыт функционирования политической системы в 1992–1993 гг., когда законодатели легко меняли Конституцию в соответствии с текущими интересами парламентского большинства, сформиро-

вал своеобразный негативный синдром у авторов новой Конституции. В результате механизм внесения поправок в Основной закон настолько усложнен, что принятие их представляется практически невозможным — по крайней мере, по ключевым проблемам политического устройства и особенно по проблемам соотношения полномочий ветвей власти. В современной ситуации изменение Конституции требует не только их одобрения большинством в 2/3 от численности обеих палат Федерального Собрания, но и ратификации этого закона законодательными органами 2/3 субъектов Федерации.

Впрочем, 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 гг. свидетельствует, что эта система недостаточно успешно справляется с состоянием экономического кризиса. Кризис является постоянным фактором 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 г. выдержала испытание кризисом, хотя формально открытым остается вопрос о том, в какой мере она сама препятствует стабилизации экономической жизни.

Конституция прошла и через смену кабинетов. Имевшие место в 1998 и 1999 гг. правительственные кризисы были инициированы самим Президентом. Тем не менее, при любых моральных оценках политической борьбы вокруг кандидатуры премьера важным фактом остается мирное и конституционное разрешение этих конфликтов.

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. 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.

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.

8.4. Конституция 1993 г.: исправлять или защищать?

Совершенствование действующей Конституции — процесс 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 из-за отсутствия в российском обществе консенсуса по базовым ценностям его развития.

И все-таки практически с самого момента принятия Конституции 1993 г. 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 характера¹².

¹² См., например: Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: МОНФ, 1998.

С экономической точки зрения ряд поправок, действительно, мог бы способствовать улучшению регулирования соответствующих сфер функционирования общественной жизни. Об этом у нас шла речь в главах 4 и 5. Однако в принципиальном плане мы разделяем 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 главе 1 Конституции 1993 г. 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»¹³.

Защита либеральных ценностей Конституции особенно актуальна в условиях высокой вероятности усиления практи-

¹³ 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 государственности, рыночной экономики, гражданского общества от любых попыток их демонтажа» (Мамут Л. Конституция и реальность. Неопубликованная рукопись).

ческой 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 хотим 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. Ведь тогда у государства появляется мощный повод активизировать свое вмешательство в социально-экономическую жизнь страны, нарушая фундаментальные конституционные положения относительно свободы предпринимательства¹⁴. 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.

Что же касается целесообразности внесения в Конституцию дополнений и исправлений, то и в этом вопросе надо проявлять предельную осторожность. Отсутствие в общест-

¹⁴ 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. С. 103).

ве консенсуса делает процесс исправления Основного закона заложником баланса частных интересов. 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. 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 г. Во-вторых, решения Конституционного Суда РФ, по мнению ряда видных юристов, также являются источником права, в том числе и конституционного. Как замечал Г.А. Гаджиев, «можно сказать, что Конституция меняется и без поправок»¹⁵. 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 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.

¹⁵ Гаджиев Г.А. К вопросу о пробелах в Конституции // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: МОНФ, 1998. С. 24. См. на эту же тему позицию Т.Г. Моршаковой (Законодательство. 1999. № 5. С. 2–3).

Приложение 1

**Индексы социально-экономического и политического
развития различных стран (середина 1990-х годов)**

| Страны | GNP94 | HDI93 | IEF95 | IEF96 | ID93 | FI93-94 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|------|---------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| CANADA | 19510 | 0,951 | 2,0 | 2,0 | 28,3 | 1,1 |
| USA | 25880 | 0,94 | 1,9 | 1,9 | 20,7 | 1,1 |
| JAPAN | 34630 | 0,938 | 1,95 | 2,05 | 25,5 | 2,2 |
| NETHERLANDS | 22010 | 0,938 | , | 1,85 | 38,4 | 1,1 |
| NORWAY | 26390 | 0,937 | , | 2,45 | 35,9 | 1,1 |
| FINLAND | 18850 | 0,935 | , | 2,3 | 36,5 | 1,1 |
| FRANCE | 23420 | 0,935 | 2,3 | 2,3 | 30,9 | 1,2 |
| SWEDEN | 23530 | 0,933 | 2,65 | 2,55 | 39,1 | 1,1 |
| SPAIN | 13340 | 0,933 | 2,6 | 2,7 | 36,6 | 1,2 |
| AUSTRALIA | 18000 | 0,929 | 2,2 | 2,1 | 32,4 | 1,1 |
| BELGIUM | 22870 | 0,929 | , | 2,1 | 47,1 | 1,1 |
| AUSTRIA | 24630 | 0,928 | 2,05 | 2,05 | 35,4 | 1,1 |
| NEW ZELAND | 13350 | 0,927 | , | 1,75 | 37 | 1,1 |
| SWITZERLAND | 37930 | 0,926 | , | 1,8 | 23,7 | 1,1 |
| UNITED KINGDOM | 18340 | 0,924 | 1,95 | 1,95 | 33,6 | 1,2 |
| DENMARK | 27970 | 0,924 | , | 1,95 | 39,7 | 1,1 |
| GERMANY | 25580 | 0,92 | 2 | 2,1 | 37,2 | 1,2 |
| IRELAND | 13530 | 0,919 | 2,2 | 2,2 | 30 | 1,2 |
| ITALY | 19300 | 0,914 | 2,5 | 2,7 | 48,3 | 1,3 |
| GREECE | 7700 | 0,909 | 2,8 | 2,8 | 35 | 1,3 |
| HONG KONG | 21650 | 0,909 | 1,25 | 1,25 | , | , |
| CYPRUS | , | 0,909 | , | 2,6 | 27,4 | 1,1 |
| ISRAEL | 14530 | 0,908 | 3,1 | 2,9 | 14,4 | 1,3 |
| BARBADOS | , | 0,906 | , | 3 | 23,5 | 1,1 |
| BAGAMAS | , | 0,895 | 2,1 | 2 | 19,3 | 1,2 |
| LUXEMBURG | , | 0,895 | , | 1,95 | 37,4 | 1,1 |
| MALTA | , | 0,886 | 3,25 | 3,05 | 33,1 | 1,1 |
| KOREA, REP. OF | 8260 | 0,886 | 2,15 | 2,3 | 30 | 2,2 |
| ARGENTINA | 8110 | 0,885 | 2,85 | 2,65 | 27 | 2,3 |
| COSTA RICA | 2400 | 0,884 | 2,9 | 2,8 | 21,6 | 1,2 |
| URUGUAY | 4660 | 0,883 | 2,9 | 2,8 | 39,7 | 2,2 |
| CHILE | 3520 | 0,882 | 2,5 | 2,45 | 20,2 | 2,2 |
| SINGAPORE | 22500 | 0,881 | 1,25 | 1,3 | 10,9 | 5,5 |

Продолжение прил. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|--------------------------|-------|-------|------|------|------|-----|
| PORTUGAL | 9320 | 0,878 | 2,8 | 2,6 | 20,7 | 1,1 |
| CZECH REP. | 3200 | 0,872 | 2,1 | 2 | 40,3 | 1,2 |
| TRINIDAD AND TABAGO | 3740 | 0,872 | , | 2,5 | 22,5 | , |
| BAHRAIN | | 0,866 | 1,6 | 1,7 | 0 | 6,6 |
| SLOVAKIA | 2250 | 0,864 | 2,75 | 2,95 | 40,3 | 3,4 |
| UNITED ARABS EMIRATES | , | 0,864 | , | 2,1 | 0 | 7,5 |
| PANAMA | 2580 | 0,859 | 2,7 | 2,4 | 21,6 | 3,3 |
| VENEZUELA | 2760 | 0,859 | 3 | 3,5 | 19,2 | 3,3 |
| HUNGARY | 3840 | 0,855 | 2,8 | 2,9 | 27,4 | 1,2 |
| FIJI | | 0,853 | 3,3 | 3,1 | 18,2 | 4,3 |
| MEXICO | 4180 | 0,845 | 3,05 | 3,35 | 10,6 | 4,4 |
| COLOMBIA | 1670 | 0,84 | 2,9 | 3 | 7,8 | 2,4 |
| KUWAIT | 19420 | 0,836 | | 2,4 | 0,4 | 5,5 |
| THAILAND | 2410 | 0,832 | 2,3 | 2,3 | 6,2 | 3,5 |
| MALAYSIA | 3480 | 0,826 | 2,15 | 2,4 | 14,9 | 4,5 |
| MAURITIUS | 3150 | 0,825 | , | , | 27,6 | 1,2 |
| LATVIA | 2320 | 0,82 | , | 3,05 | 10,5 | 3,3 |
| POLAND | 2410 | 0,819 | 3,25 | 3,05 | 19,6 | 2,2 |
| RUSSIAN FEDERATION | 2650 | 0,804 | 3,5 | 3,5 | 27 | 3,4 |
| BRAZIL | 2970 | 0,796 | 3,3 | 3,45 | 20,5 | 3,4 |
| LIBYAN ARAB | , | 0,792 | , | 4,7 | 0 | 7,7 |
| BELARUS | 2160 | 0,787 | 3,65 | 3,55 | 6,5 | 5,4 |
| BULGARIA | 1250 | 0,773 | 3,5 | 3,5 | 35,4 | 2,2 |
| SAUDI ARABIA | 7050 | 0,771 | , | 2,9 | 0 | 7,7 |
| ECUADOR | 1280 | 0,764 | 3,25 | 3,15 | 21,1 | 2,3 |
| IRAN | , | 0,754 | , | 4,7 | 9,3 | 6,7 |
| BELIZE | , | 0,754 | 2,7 | 2,7 | 14,4 | 1,1 |
| ESTONIA | 2820 | 0,749 | 2,25 | 2,35 | 17,7 | 3,2 |
| ALGERIA | 1650 | 0,746 | 3,15 | 3,25 | , | 7,6 |
| JORDAN | 1440 | 0,741 | 2,9 | 2,8 | 2 | 4,4 |
| BOTSWANA | 2800 | 0,741 | 3,05 | 2,8 | 7 | 2,3 |
| KAZAKHSTAN | 1160 | 0,74 | , | , | 1,5 | 6,4 |
| ROMANIA | 1270 | 0,738 | 3,55 | 3,7 | 27,5 | 4,4 |
| SURINAME | , | 0,737 | , | 3,9 | 6,5 | 3,3 |
| TUNICIA | 1790 | 0,727 | 2,85 | 2,65 | 12,2 | 6,5 |
| UKRAINE | 1910 | 0,719 | 3,9 | 4 | 21,7 | 4,4 |
| CUBA | , | 0,726 | 5 | 5 | 0 | 7,7 |

Продолжение прил. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|------------------|------|-------|------|------|------|-----|
| LITHUANIA | 1350 | 0,719 | | 3,5 | 23,5 | 1,3 |
| OMAN | 5140 | 0,716 | 2,65 | 2,85 | 0 | 6,6 |
| KOREA, DPR OF | , | 0,714 | 5 | 5 | 0 | 7,7 |
| TURKEY | 2500 | 0,711 | 3 | 3 | , | 4,4 |
| PARAGUAY | 1580 | 0,704 | 2,75 | 2,65 | 13,7 | 3,3 |
| JAMAICA | 1540 | 0,702 | 2,8 | 2,7 | 10,4 | 2,3 |
| DOMINICAN REP. | 1330 | 0,701 | 3,4 | 3,45 | 16,6 | 3,3 |
| SAMOA (WESTERN) | , | 0,7 | , | 2,8 | 12,6 | 2,2 |
| SRI LANKA | 640 | 0,698 | 2,8 | 2,65 | 15,7 | 4,5 |
| PERU | 2110 | 0,694 | 3,4 | 3 | 16,4 | 5,5 |
| SYRIAN ARAB REP. | , | 0,69 | , | 4,2 | 6,8 | 7,7 |
| ARMENIA | 680 | 0,68 | , | 3,75 | 18,4 | 3,4 |
| UZBEKISTAN | 960 | 0,679 | , | , | 4,5 | 7,7 |
| PHILIPPINES | 950 | 0,665 | 3,3 | 2,9 | 23,4 | 3,4 |
| AZERBAIJAN | 500 | 0,665 | , | 4,7 | 3,1 | 6,6 |
| LEBANON | , | 0,664 | , | 2,95 | 11,7 | 6,5 |
| MOLDOVA, REP. OF | 870 | 0,663 | 4,1 | 3,45 | 8 | 5,5 |
| KYRGIZSTAN | 630 | 0,663 | , | , | 2,4 | 5,3 |
| SOUTH AFRICA | 3040 | 0,649 | 3 | 3 | 3,1 | 5,4 |
| GEORGIA | , | 0,645 | , | 3,85 | 19,8 | 5,5 |
| INDONESIA | 880 | 0,641 | 3,35 | 2,85 | 4,1 | 7,6 |
| GUYANA | , | 0,633 | 3,7 | 3,4 | 17,9 | 2,2 |
| ALBANIA | 380 | 0,633 | 3,55 | 3,45 | 7,7 | 2,4 |
| TAJKISTAN | 360 | 0,616 | , | , | 3 | 7,7 |
| EGYPT | 720 | 0,611 | 3,5 | 3,45 | 2,4 | 6,6 |
| CHINA | 530 | 0,609 | 3,8 | 3,8 | 0 | 7,7 |
| IRAQ | , | 0,599 | , | 4,9 | 0 | 7,7 |
| SWAZILAND | , | 0,586 | 2,9 | 2,9 | 0 | 6,5 |
| BOLIVIA | 770 | 0,584 | 3,2 | 2,75 | 10,5 | 2,3 |
| GUATEMALA | 1200 | 0,58 | 3,05 | 2,85 | 3,7 | 4,5 |
| MONGOLIA | 300 | 0,578 | 3,33 | 3,5 | 20,6 | 2,3 |
| HONDURAS | 600 | 0,576 | 3,15 | 3,15 | 14,1 | 3,3 |
| EI SALVADOR | 1360 | 0,576 | 2,65 | 2,45 | 10,2 | 3,3 |
| NAMIBIA | 1970 | 0,573 | , | , | 5 | 2,3 |
| NICARAGUA | 340 | 0,568 | 3,9 | 3,6 | 16,6 | 4,5 |
| SOLOMON ISLANDS | , | 0,563 | , | , | 18,1 | 1,2 |
| GABON | 3880 | 0,557 | 3,06 | 3,06 | 16,2 | 5,4 |
| VIETNAM | 200 | 0,553 | 4,7 | 4,7 | 0 | 7,7 |
| CAPE VERDE | , | 0,539 | f | 3,44 | 8,4 | 1,2 |
| MOROCCO | 1140 | 0,534 | 2,9 | 2,7 | 4,3 | 5,5 |
| ZIMBABWE | 500 | 0,534 | 3,5 | 3,7 | 3,2 | 5,5 |
| CONGO | 620 | 0,517 | 3,9 | 3,8 | 15,4 | 3,3 |

Продолжение прил. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
|----------------------|------|-------|------|------|------|-----|
| PAPUA NEW GUINEA | 1240 | 0,504 | , | 3,1 | 31,2 | 2,4 |
| CAMEROON | 680 | 0,481 | 3,6 | 3,6 | 11,5 | 6,5 |
| KEHYA | 250 | 0,473 | 3,05 | 3,05 | 11,5 | 5,6 |
| GHANA | 410 | 0,467 | 3,3 | 3,2 | 4,6 | 5,4 |
| LESOTHO | 720 | 0,464 | , | 3,65 | 1,7 | 3,4 |
| MYANMAR | , | 0,451 | , | 4,3 | 0 | , |
| PAKISTAN | 430 | 0,442 | 3,15 | 3,05 | 6,8 | 3,5 |
| INDIA | 320 | 0,436 | 3,7 | 3,75 | 17,6 | 4,4 |
| ZAMBIA | 350 | 0,411 | 3,05 | 2,95 | 3,7 | 3,4 |
| NIGERIA | 280 | 0,4 | 3,15 | 3,25 | 0 | 7,5 |
| LAOPDR | 320 | 0,4 | , | 5 | 0 | 7,6 |
| TOGO | 320 | 0,385 | , | 4,2 | 0,6 | 7,5 |
| YEMEN | 280 | 0,366 | 3,75 | 3,75 | 2,9 | 4,5 |
| BANGLADESH | 220 | 0,365 | 3,9 | 3,65 | 13,7 | 2,4 |
| TANZANIA, U. REP. OF | 140 | 0,364 | 3,5 | 3,45 | 0,4 | 6,5 |
| HAITI | 230 | 0,359 | 4,2 | 4,2 | 0 | 7,7 |
| SUDAN | | 0,359 | 4,22 | 4,1 | 0 | 7,7 |
| COTE D'AVOIRE | 610 | 0,357 | 3,25 | 3,25 | 2,3 | 6,5 |
| CENTRAL AFRICAN REP. | 370 | 0,355 | , | , | 12,2 | 3,4 |
| MAURITANIA | 480 | 0,353 | , | 3,8 | 6 | 7,6 |
| MADAGASCAR | 200 | 0,349 | 3,5 | 3,35 | 11 | 2,4 |
| NEPAL | 200 | 0,332 | , | 3,5 | 12 | 3,4 |
| RWANDA | 80 | 0,332 | , | , | 0 | 6,5 |
| SENEGAL | 600 | 0,331 | , | 3,4 | 6,3 | 4,5 |
| BENIN | 370 | 0,327 | , | 2,95 | 12,3 | 2,3 |
| UGANDA | 190 | 0,326 | 2,94 | 2,83 | 0 | 6,5 |
| MALAWI | 170 | 0,321 | 3,4 | 3,4 | 0 | 6,5 |
| GUINEA | 520 | 0,306 | 3,35 | 3,35 | 4,1 | 6,5 |
| GUINEA-BISSAU | 240 | 0,297 | , | , | 0 | 6,5 |
| GAMBIA | 330 | 0,292 | , | , | 9 | 2,2 |
| CHAD | 180 | 0,291 | , | , | 0 | 6,5 |
| ANGOLA | | 0,283 | 4,35 | 4,35 | 4,1 | 7,7 |
| BURUNDI | 160 | 0,282 | , | , | 2,2 | 7,7 |
| MOZAMBIQUE | 90 | 0,261 | 4,4 | 4,05 | 0 | 6,5 |
| ETHIOPIA | 100 | 0,237 | 3,8 | 3,7 | 0 | 6,5 |
| BURKINA FASO | 300 | 0,225 | , | 3,7 | 3,6 | 5,4 |
| MALI | 250 | 0,223 | 3,5 | 3,1 | 3 | 2,3 |
| SOMALIA | , | 0,221 | , | 4,7 | 0 | 7,7 |
| SIERRA LEONE | 160 | 0,219 | 3,75 | 3,75 | 0 | 7,6 |
| NIGER | 230 | 0,204 | , | 3,7 | 11,6 | 3,4 |
| CROATIA | 2560 | , | , | 3,7 | 26,5 | 4,4 |
| SLOVENIA | 7040 | , | , | 3,35 | 33 | 1,2 |

Индикаторы и источники

GNP94 — среднедушевой ВВП за 1994 г. (The World Bank. From Plan to Market. Wash.: Oxford University Press, 1996).

HDI93 — «индекс человеческого развития» ООН (OUN. Human Development Report. N. Y.: Oxford University Press, 1996).

IEF95 — индекс экономической свободы «Фонда наследия» за 1995 г. (Johnson B. T., Sheeny T. P. Index of Economic Freedom 1995. Wash.: The Heritage Foundation, 1996).

IEF96 — индекс экономической свободы «Фонда наследия» за 1996 г. (Johnson B.T., Sheeny T.P. Index of Economic Freedom 1996. Wash.: The Heritage Foundation, 1997).

ID93 — индекс демократии за 1993 г. (Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. – N. Y.: Routledge, 1997).

FH93-94 — индекс демократии «Фридом Хаус» (Annual Survey of Freedom Country Scores, 1972–73 to 1998–99).

Корреляции рассмотренных индикаторов

| | GNP94 | HDI93 | ID93 | IEF96 | FH93-94 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| GNP94 | 1 | 0,641 | 0,595 | – 0,698 | – 0,518 |
| HDI93 | 0,641 | 1 | 0,664 | – 0,592 | – 0,532 |
| ID93 | 0,595 | 0,664 | 1 | – 0,530 | – 0,775 |
| IEF96 | – 0,698 | – 0,592 | – 0,530 | 1 | 0,603 |
| FH93-94 | – 0,518 | – 0,532 | – 0,775 | 0,603 | 1 |

Конституционная экономика

- Болгария — 1991 г.
- Германия — 1949 г. (с 1990 г. ФРГ+ГДР)
- Испания — 1978 г.
- Италия — 1947 г.
- США — 1787 г.
- Франция — 1958 г.
- Швейцария — 1874 г. (с последующими дополнениями до 1985 г.)
- Япония — 1947 г.

Продолжение прил. 2

1. Права собственности

| Страна | Права собственности | Национализация |
|--------|---|--|
| США | <p>Билль о правах: Право народа на охрану личности, жилищ, бумаг и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться, и ордер на обыск и арест не будут выдаваться без достаточных оснований... Такие ордера должны содержать подробное описание места обыска, а также подлежащих аресту лиц или имущества (ст. IV). ... никто не должен лишаться жизни, свободы или имущества без законного судебного разбирательства (ст. V). Каждый имеет право обращаться с мирной петицией о возмещении ущерба... никто не может быть подвергнут какой-либо дискриминации за подачу таких петиций (ст. XVI).</p> | <p>...никакая частная собственность не должна отбираться для общественного пользования без справедливого вознаграждения (ст. V).</p> |
| Япония | <p>Каждый может, в соответствии с законом, требовать у государства или местных органов публичной власти возмещения убытков в случае, если ущерб причинен ему незаконными действиями какого-либо публично-должностного лица (ст. 17).</p> <p>Право собственности не должно нарушаться (ст. 29). ... не должно нарушаться право каждого на неприкосновенность своего жилища, документов и имущества от вторжения обысков и изъятий, произведенных иначе, чем в соответствии с приказом, выданным при наличии основательных причин и содержащим указание места, подлежащего обыску, и предметов, подлежащих изъятию (ст. 35). В случае оправдания судом после ареста или задержания каждый может, в соответствии с законом, предъявить государству иск о возмещении ущерба (ст. 40).</p> | <p>Частное имущество может быть использовано в публичных интересах за справедливую компенсацию (ст. 29).</p> |

| Страна | Права собственности | Национализация |
|-----------|---|---|
| Франция | Закон (принимается парламентом) определяет основные принципы режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обязательств (ст. 34). | Закон (принимается парламентом) устанавливает правила национализации предприятий и передачи предприятий из государственного сектора в частный (ст. 34). |
| Швейцария | Собственность гарантируется (ст. 22 тет). | В пределах своих конституционных полномочий Конфедерация и кантоны могут законодательным путем по мотивам публичного интереса предусмотреть меры по экспроприации и ограничению собственности. При экспроприации и равноценных экспроприации ограниченных собственности обязательно полное возмещение (ст. 22 тет, аналогично, ст. 23). |

Продолжение прил. 2

| Страна | Права собственности | Национализация |
|----------|---|--|
| Италия | <p>Жилище неприкосновенно. Осмотры, обыски и наложение ареста на имущество не могут производиться иначе, как в случае и в порядке, установленных законом, в соответствии с гарантиями, предусмотренными для личной свободы (ст. 14). Собственность может быть государственной или частной. Экономические блага принадлежат государству, обществу и частным лицам. Частная собственность признается и гарантируется законом, который определяет способы ее приобретения и пользования, а также ее пределы с целью обеспечения социальной функции и доступности ее для всех (ст. 42).</p> | <p>В предусмотренных законом случаях частная собственность может быть отчуждена в общих интересах при условии выплаты компенсации (ст. 42). В целях общей пользы закон может первоначально резервировать или же посредством экспроприации при условии возмещения передачу государству, публичным учреждениям или сообществам работников либо пользователей определенных категорий предприятия или категории предприятий, относящиеся к основным публичным службам или к источникам энергии либо находящиеся в монопольном положении и представляющие важный общественный интерес (ст. 43).</p> |
| Болгария | <p>Подземные богатства, прибрежная полоса пляжей, республиканские дороги, а также воды, леса и парки национального значения, природные и археологические резерваты, определенные законом, являются исключительной государственной собственностью (ст. 18).</p> | |

| | | |
|----------|--|---|
| Германия | <p>Собственность и право наследования гарантируется. Содержание их и пределы устанавливаются законами.</p> <p>Собственность обязывает. Ее использование должно служить общественному благу (ст. 14).</p> | <p>Принудительное отчуждение собственности допускается только для общественного блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон (ст. 14). Земля, природные богатства и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения (ст. 15).</p> |
|----------|--|---|

Продолжение прил. 2

2. Единство пространства

| Страна | Противодействие сепаратизму | Соотношение прав органов власти разных уровней | Межбюджетные отношения | Interstate commerce |
|--------|-----------------------------|---|------------------------|--|
| США | | <p>Асимметричное территориальное устройство — кроме штатов федеральный округ и др. территории, не имеющие статуса штата.)</p> <p>В каждом штате должны пользоваться уважением, полным доверием публичные акты, официальные документы, судебные решения всякого другого штата. Конгресс может посредством законов предписывать способы удовлетворения подлинности этих актов, документов и судебных решений, а также их силы [ст. IV(1)].</p> <p>Конгресс может принимать в союзные новые штаты, но не может образовывать или учреждать новые штаты в пределах юрисдикции другого штата; равным образом не могут без согласия законодательных собраний заинтересованных штатов и Конгресса</p> | | <p>Конгресс имеет право: устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Соединенных Штатов; причем все пошлины, подати и акцизные сборы должны быть единообразны на всей территории Соединенных Штатов...</p> <p>устанавливать единые правила о натурализации и единые законы о несостоятельности на всей территории Соединенных Штатов... [ст. I (8)]</p> |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | <p>образовываться новые штаты путем слияния двух или более штатов или их частей.</p> <p>Конгресс вправе распоряжаться территорией или иной собственностью, принадлежащей Соединенным Штатам, и издавать в связи с этим все необходимые правила и постановления, но ничто в этой Конституции не может толковаться в ущерб законодательным притязаниям Соединенных Штатов или какому-либо отдельного штата [ст. IV(3)]. ...</p> <p>Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязываются к их исполнению, хотя бы в Конституции и законах любого штата встречались противоречивые постановления (ст. VI).</p> | |
|--|--|--|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Противодействие сепаратизму | Соотношение прав органов власти разных уровней | Межбюджетные отношения | Interstate commerce |
|----------|---|--|------------------------|---------------------|
| Япония | | Глава VIII. Местное самоуправление (ст. 92—95). Местные органы публичной власти имеют право управлять своим имуществом, вести дела и осуществлять административное управление; они могут издавать свои постановления в пределах закона (ст. 94). Специальный закон, применяемый только в отношении местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти (ст. 95). | | |
| Болгария | Республика Болгария является единым государством с местным самоуправлением. В ней не допускаются автономные территориальные образования [ст. 2(1)]. Нельзя создавать политические партии по | | | |

| | | | | |
|--|---|--|--|--|
| | <p>национальным, расовым или религиозным принципам [ст. 11(4)]. Область — территория ально-административная единица для проведения региональной политики, осуществления государственного управления на местах и обеспечения соответствия между национальными и местными интересами; управление в области осуществляется областным управляющим с помощью областной администрации (*ст.142). Областной управляющий назначается Советом Министров и обеспечивает проведение государственной политики, отвечает за защиту национальных интересов, законности и общественного порядка, осуществляет административный контроль (ст. 143).</p> | | | |
|--|---|--|--|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Противодействие сепаратизму | Соотношение прав органов власти разных уровней | Межбюджетные отношения | Interstate commerce |
|---------|--|---|------------------------|---------------------|
| Франция | <p>Законодательный режим и административная организация заморских департаментов могут изменяться с учетом их особого положения (ст. 73). Никакая процедура пересмотра Конституции не может быть начата или продолжена при посягательстве на целостность территории (ст. 89).</p> | <p>Закон в равной мере устанавливает правила, касающиеся порядка выборов в палаты Парламента и в органы местного самоуправления (ст. 34). Закон (принимается Парламентом) определяет основные принципы свободного управления местных коллективов, их компетенции и их доходов (ст. 34). Территориальные коллективы свободно управляются выборами советами при соблюдении условий, предусмотренных законом. В департаментах и на территориях представители правительства отвечают за национальные интересы, административный контроль и соблюдение законов (ст. 72).</p> | | |

| | | | | |
|--------|--|---|---|--|
| Италия | <p>Компетенция местных учреждений и Республики: законодательные нормы областей не должны противоречить «национальным интересам других областей» (ст. 117, 118). Изменение границ провинций и образование новых провинций в пределах одной и той же области устанавливаются законом Республики по инициативе коммун и после консультации с этой областью. Область по получению мнения заинтересованного населения может издавать законы, образующие на ее территории новые коммуны, и может также изменять их границы и названия (ст. 133).</p> | <p>(Асимметричное федеративное территориальное устройство — пять областей наделены особыми формами и условиями автономии, принятыми конституционными законами.)</p> | <p>Области пользуются финансовой автономией в формах и пределах, установленных законами Республики, которые приводят ее в соответствие с финансами государства, провинций и коммун. В распоряжение областей поступают местные налоги и отчисления от государственных налогов, определяемые в зависимости от потребностей в расходах, необходимых для выполнения их обычных функций. ... Область обладает собственностью и имуществом в соответствии с условиями, установленными законом Республики (ст. 119).</p> | <p>Область не может утанавливать пошлины на ввоз, вывоз или транзит между областями. Она не может принимать меры, в какой-либо степени препятствующие свободно передвижению лиц и имущества между областями. Она не может ограничивать право граждан заниматься своей профессией, служить или работать в любой части национальной территории, (ст. 120).</p> |
|--------|--|---|---|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Противодействие сепаратизму | Соотношение прав органов власти разных уровней | Межбюджетные отношения | Interstate commerce |
|----------|-----------------------------|---|------------------------|--|
| Германия | | <p>Симметричное территориальное устройство.) Осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач являются делом земель, поскольку настоящей Основной закон не устанавливает или не допускает иного регулирования (ст. 30). Федеральное право имеет приоритет перед правом земель (ст. 31). (Дальнейшее разграничение компетенции — ст. 70–91, 115.) Если земля не выполняет федеральные обязанности, возложенные на нее Основным законом или иным федеральным законом, то</p> | <p>Гл. X. Финансы</p> | <p>Территория федерации может быть переустроена на федеральном законом с таким расчетом, чтобы земли, согласно их величине и их экономическим возможностям, могли эффективно возложить на них задачи. При этом должны приниматься во внимание земельная общность, исторические и культурные свя-</p> |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | <p>Федеральное правительство может с согласия Бундсрата принять необходимые меры, чтобы путем федерального принуждения побудить землю к выполнению своих обязанностей.</p> <p>Для осуществления федерального принуждения Федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания всем землям и их властям (ст. 37).</p> | <p>зи, хозяйственная целесообразность, а также требования развития региональной инфраструктуры и территориального планирования (ст. 29). Каждый немец имеет в каждой земле одинаковые гражданские права и обязанности (ст. 33).</p> |
|--|--|--|---|

Продолжение прил. 2

| Страна | Противодействие сепаратизму | Соотношение прав органов власти разных уровней | Межбюджетные отношения | Interstate commerce |
|-----------|---|---|--|---|
| Бразилия | Федеральная интервенция в отношении штатов и федерального округа возможна в целях поддержания национальной целостности; отражения нападения извне или одной федеральной единицы на другую. ... Обеспечение принципа муниципальной автономии (ст. 34). | | Федеральная интервенция в отношении штатов и федерального округа возможна в целях реорганизации финансов федеральной единицы в случаях: приостановления выплаты задолженности более чем за два последних года, кроме случаев непреодолимой силы; несоблюдения двух установленных законом сроков для передачи муниципалиям налоговых поступлений, определенных конституцией (ст. 34). | |
| Швейцария | Какие-либо сепаратные союзы и договоры политического характера между кантонами запрещены. В то же время кантоны имеют право заключать между собой соглашения по вопросам законода- | При разработке законов, подлежащих исполнению кантонами, будет запрошено мнение последних. По общему правилу кантонам поручается выполнение федеральных постановлений (ст. 32). | Взимание таможенных пошлин относится к ведению Конфедерации (ст. 28–29). Конфедерация полномочна законодательствовать о регулировании банков (ст. 31 quarter). Конфедерация обладает монопольным правом на эмиссию монет и банкнот (ст. 38–39). | Предписания кантонов о занятии торговых и промышленных, равно как и связанные с ними налоги, сохраняют силу. Однако они не могут нарушать принцип свободы торговли и промышленности, если только федеральной конституцией |

| | | | | |
|--|--|--|---|--|
| | <p>тельства, управления и правосудия; они должны, однако, об этих соглашениях доводить до сведения центральной власти, которая имеет право воспрепятствовать их выполнению, если они содержат что-либо противное Конституции или правам других кантонов. Иначе кантоны, заключающие соглашение, вправе требовать содействия федеральных властей для выполнения соглашения (ст. 7).</p> | | <p>Ресурсы Конфедерации (ст. 41–42). Конфедерация способствует равномерному распределению финансов между кантонами. В частности, при предоставлении федеральных субсидий учитываются соответствующие финансовые возможности кантонов и положение горных районов (ст. 42 ter).</p> | <p>не установлено иное. Монополии кантонов тоже сохраняют силу (ст. 31). Пошлины с ввозимого имущества внутри Швейцарии, равно как и проездные сборы с граждан одного кантона в пользу граждан других кантонов, упрощаются (ст. 62). В ведении Конфедерации находится законодательство по всем правовым вопросам, касающимся торговли и сделок на движимое имущество (обязательное право, включая также торговое право и вексельное право); защиты изобретений, применяемых в промышленности; преследования за долги и банкротство (ст. 64).</p> |
|--|--|--|---|--|

Продолжение прил. 2

3. Социальная ориентация

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|--------|---------------------|--|---|---|--|---|
| США | | | | | Конгресс имеет право: устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы для того, чтобы уплачивать долги и обеспечивать совместную оборону и общее благосостояние Союзных Штатов [ст. I (8)]. | |
| Япония | | Все имеют право на поддержание минимального уровня здоровья и культурной жизни. Во всех сферах жизни государство должно прилагать уси- | Право собственности определается законом, с тем чтобы оно не противоречило общественному благосостоянию (ст. 29). | | Население подлежит обложению налогами в соответствии с законом (ст. 30). | |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|
| | | <p>лия для подъема и дальнейшего развития общественного благосостояния, социального обеспечения, а также народного здоровья (ст. 25). Все имеют право на образование в соответствии со своими способностями в порядке, предусмотренном законом. Все должны, в соответствии с законом, обеспечить</p> | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|--------|---------------------|---|---|---|-------------------------------|---|
| | | <p>прохождение обязательного обучения детьми, находящимися на их попечении. Обязательное обучение осуществляется бесплатно (ст. 26). Все имеют право на труд и обязаны трудиться. Заработная плата, рабочее время, отдых и другие условия труда определяются законом. Эксплуатация детей запрещена (ст. 27).</p> | | | | |

| | | | | | | |
|---------|--|---|--|--|---|--|
| Франция | | Закон (принимается Парламентом) определяет основные принципы трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения. ..Программные законы определяют цели экономической и социальной деятельности государства (ст. 34). | | | | |
| Италия | Трудящийся имеет право на вознаграждение, соответствующее количеству и качеству его труда и достаточное во всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования (ст. 36). | Задача Республики — устранять препятствия экономического и социального порядка, которые фактически ограничивают свободу и равенство граждан, мешают полному развитию человеческой личности и эффективному участию всех трудя- | В целях общей пользы закон может первоначально резервировать или же по средством экспроприации при условии возмещения передать государству, публичным учреждениям или социальным работникам либо | | Никакие личные или имущественные обложения не могут быть установлены иначе, как на основании закона (ст. 23). Все обязаны участвовать в государственных расходах в соответствии со своими возможнос- | Закон определяет программы мероприятий и контроль, с помощью которых публичная и частная экономическая деятельность может быть направлена и координируема в социальных целях (ст. 41). |

Продолжение прил. 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|--------|---|---|--|---|---|---|
| | Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и обеспечены средства, соответствующие их жизненным потребностям, в случаях несчастия, болезни, старости и неспособности и не зависящих от них безработицы (ст. 38). | Нормальные условия существования сущихся в политической и социальной организации страны [(ст. 3(2)]. Республика признает за всеми гражданами право на труд и способствует созданию условий, которые делают это право эффективным [ст. 4(1)]. Республика охраняет здоровье как основное право личности и основной общественной интерес и гарантирует бесплатное лечение для немощных (ст. 32). Образование открыто для всех. Началь- | пользователей определенных предприятия или категории предприятий, относящиеся к основным публичным службам или к источникам энергии либо находящиеся в монополии и представляющие важный общий интерес (ст. 43). Максимальная продолжительность рабочего дня устанавливается законом (ст. 36). | | Социальная налоговая политика строится на началах прогрессивности (ст. 53). | |

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|--------|---------------------|---|---|---|-------------------------------|---|
| | | <p>в всяком случае для обеспечения ему и его семье свободного и достойного существования. Максимальная продолжительность рабочего дня устанавливается законом. Трудящийся имеет право на отдых и на ежегодный оплачиваемый отпуск; он не может от него отказаться (ст. 36). Трудящаяся женщина имеет те же права и при одинаковом труде получает одинаковое с трудящимся мужчиной</p> | | | | |

| | | | | | | |
|--|--|---|--|--|--|--|
| | | <p>вознаграждение. Условие труда должны позволять ей выполнять главную для нее семейную функцию и должны обеспечивать надлежашую охрану интересов матери и ребенка (ст. 37). Каждый гражданин, неспособный к труду и лишенный необходимых средств к существованию, имеет поддержку и помощь общества.</p> | | | | |
|--|--|---|--|--|--|--|

Продолжение прил. 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|--------|---------------------|---|---|---|-------------------------------|---|
| | | Трудящиеся имеют право на то, чтобы для них были предусмотрены и обеспечены средства, соответствующие их жизненным потребностям, в случаях несчастья, болезни, старости и не зависящих от них безработицы (ст. 38). | | | | |

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

Продолжение прил. 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|---------|---------------------|---|---|--|--|--|
| Испания | | минимальной пенсии. Пенсии должны быть как минимум приспособлены к эволюции цен [ст. 34 (2)]. Часть I. Об основных правах и обязанностях. Глава 3: «О руководящих принципах социальной и экономической политики». Все испанцы обязаны трудиться и имеют право на труд, на свободный выбор профессии или занятия, на продвижение посредством труда и на вознаграждение, достаточное для удовлетворения своих потребностей и потребностей своей семьи, | «Признается право трудящихся и предпринимателей принимать меры коллективного конфликта» с огоркой относительного гарантирования функций, имеющих существенное значение для общества [ст. 37 (2)]. Публичные власти гарантируют защиту потребителей и потребителей, | | Все будут вносить вклад в покрытие публичных расходов в соответствии со своими экономическими возможностями посредством справедливого налогообложения, основанного на принципах равенства и пропорциональности, которая не будет носить конфискационный характер. Публичные расходы будут осуществляться путем | и принимать меры для развития определенных отраслей народного хозяйства (ст. 31 bis).... Публичные расходы будут осуществляться путем справедливого распределения публичных ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и экономичности (ст. 31). Государство может законом планировать общую экономическую деятельность для удовлетворения коллективных потребностей, |

| | | | | | | |
|--|--|--|---|--|--|--|
| | | <p>причем ни в каком случае не может осуществляться дискриминация по признаку пола [ст. 35(1)]. Публичные власти обязаны проводить политику, направленную на достижение полной занятости, а также гарантиующую полную профессиональную подготовку и переподготовку, следить за безопасностью и гигиеной труда, обеспечивать трудящимся необходимый отдых путем ограничения рабочего дня, периодических оплачиваемых отпусков... (ст. 40).</p> | <p>охраняя действенными средствами их безопасность, здоровье и законные экономические интересы. ...В рамках предписаний предыдущих частей закон урегулирует внутреннюю торговлю и режим выдачи разрешений на продажу товаров [ст. 51(2)].</p> | | <p>справедливого распределения публичных ресурсов, их программирование и исполнение будут отвечать критериям эффективности и экономичности (ст. 31).</p> | <p>выравнивания и гармонизации регионального и отраслевого развития, для содействия увеличению доходов и богатства и их наиболее справедливого распределения. Проекты планов разрабатываются правительством на основе предложений автономных сообществ при содействии и сотрудничестве профсоюзов, других профессиональных, предпринимательских и экономических</p> |
|--|--|--|---|--|--|--|

Продолжение приложения 2

| Страна | Прожиточный минимум | Нормальные условия существования | Возможные ограничения свободы договоров | Принудительное социальное страхование отдельных групп | Социальная налоговая политика | Экономическое планирование (программирование) |
|----------|---------------------|--|---|--|-------------------------------|--|
| | | Все имеют право пользоваться окружающей средой, подходящей для развития личности, а равно обязаны охранять ее [ст. 45(1)]. Все испанцы имеют право на пользование достойным жильем, отвечающим потребностям [ст. 47(1)]. | | | | Экономическое планирование (программирование) Для чего учреждается специальный Совет (ст. 131). |
| Болгария | | Граждане имеют право на здоровую и благоприятную окружающую среду в соответствии с установленными стандартами и нормативами. | | Граждане имеют право на страхование здоровья, гарантирующее им доступную медицинскую помощь, и на бесплатное пользование | | |

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| | | Они обязаны беречь окружающую среду (ст. 55). Государство охраняет здоровье граждан и поощряет развитие спорта и туризма (ст. 52). | | медицинским обслуживанием при услугах и в порядке, определенных законом (ст. 52). | |
|--|--|--|--|---|--|

4. Ограничения популизма и лоббизм

| Страна | Бюджетная и денежная политика | Лоббизм |
|--------|--|---|
| США | Никакие денежные выдачи из казначейства не могут производиться иначе как согласно установленным законом назначениям, а подробные отчеты о государственных доходах и расходах подлежат периодическому опубликованию [ст. 1(9)]. | |
| Япония | Бюджет сначала поступает на рассмотрение Палаты представителей. Если Палата советников приняла по бюджету решение, отличное от решения Палаты представителей, и если соглашение не достигнуто даже с помощью предусмотренного законом совместного заседания обеих палат или если Палата советников не приняла решения в течение 30 дней, за исключением времени перерыва в | Все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части (ст. 15). Никакие государственные денежные средства или иное имущество не может ассигновываться или предназначаться для использо- |

Продолжение прил. 2

| Страна | Бюджетная и денежная политика | Лоббизм |
|----------|--|--|
| Болгария | <p>работе Парламента, после получения бюджета, принятого Палатой представителей, решение Палаты представителей становится решением Парламента (ст. 60).</p> <p>Право распоряжаться государственными финансами осуществляется на основе решения Парламента (ст. 83). Никакие государственные средства не могут быть израсходованы, и никакие государственные денежные обязательства не могут быть приняты иначе как по решению Парламента (ст. 85). Для покрытия непредвиденного бюджетного дефицита решением Парламента может быть образован резервный фонд, ответственность за расходование которого возлагается на кабинет. Кабинет должен получить последующее одобрение Парламента в отношении всех ассигнований из средств резервного фонда (ст. 87). Заключительный отчет о государственных расходах и доходах ежегодно подвигается ревизии в ревизионном совете и представляется Кабинетом Парламенту вместе с докладом о ревизии... Структура и полномочия ревизионного совета определяются законом (ст. 90). Кабинет министров через регулярные промежутки времени, но не менее чем один раз в год, должен докладывать Парламенту и народу о состоянии государственных финансов (ст. 91).</p> | <p>вания, выгоды или содержания какого-либо религиозного учреждения, ассоциации или для каких-либо благотворительных, просветительских или филантропических учреждений, не находящихся под контролем публичных властей (ст. 89).</p> |
| | | <p>Для немедленного внесения поправок в Конституцию требуется поддержка 75 процентов голосов парламентариев. Через два месяца — две трети голосов.</p> |

| | | |
|---------|---|--|
| Франция | | <p>Функции члена правительства несоместимы с осуществлением любого парламентского мандата, с любой должностью профессионального представителя общенационального характера, со всякой государственной службой или профессиональной деятельностью (ст. 23).</p> |
| Италия | <p>Временное исполнение бюджета может быть утверждено только законом и на периоды, в совокупности не превышающие четырех месяцев.</p> <p>Законом об утверждении бюджета не могут быть установлены новые налоги или новые расходы. Всякий другой закон, влекущий за собой новые расходы или увеличение прежних, должен указывать средства для их покрытия (ст. 81).</p> <p>Счетная палата осуществляет предварительный контроль законности актов правительства, а также последующий контроль исполнения государственного бюджета. Она участвует в случаях и формах, установленных законом, в контроле за финансово-деятельностью организаций, которым государство содействует в обычном порядке. Она докладывает непосредственно палатам о результатах проведенного контроля. Закон обеспечивает независимость от правительства Государственного совета и Счетной палаты, а также их членов (ст. 100).</p> | <p>Законодательные предложения и поправки, предлагаемые членами Парламента, не могут быть приняты в том случае, если бы следствием их принятия было либо сокращение государственных средств, либо создание или увеличение расходов государства (ст. 40).</p> <p>Закон устанавливает случаи неизбирательности и несовместимости с должностью депутата или сенатора (ст. 65).</p> <p>Государственные учреждения организуются согласно положениям закона так, чтобы обеспечить правильность работы и беспристрастность администрации. В положении об учреждении определяется компетенция, функции и личная ответственность должностных лиц. Должности государственной администрации замещаются по конкурсу, кроме установленных законом случаев (ст. 97).</p> |

Продолжение прил. 2

| Страна | Бюджетная и денежная политика | Лоббизм |
|-----------|---|--|
| Швейцария | Конфедерация может законодательным путем издавать нормы, направленные против соглашений, заключаемых с налогоплательщиками с целью предоставления им неоправданных налоговых льгот (ст.42 quarter). | При разработке законов, подлежащих исполнению кантонами, будет запрещено мнение заинтересованных экономических организаций; они могут быть призваны к сотрудничеству при применении предписаний о выполнении законов (ст. 32). |
| Германия | | Несовместимость поста президента или участия в правительстве с иными обязанностями (ст. 55, 66). |

5. Стабильность правил игры

| Страна | Предотвращение политического кризиса | Денежная и бюджетная политика |
|--------|--------------------------------------|--|
| США | | ...Настоящая Конституция и законы Соединенных Штатов, изданные в ее исполнение, равно как и все договоры, которые заключены или будут заключены Соединенными Штатами, являются высшими законами страны, и судьи каждого штата обязываются к их исполнению, если даже в Конституции и законах любого штата встречаются противоречивые постановления (ст. VI). |

| | | |
|----------|--|---|
| Япония | | Введение новых и изменение существующих налогов может производиться только на основании закона или при соблюдении условий, предписанных законом (ст. 84). |
| Болгария | Чтобы заставить кабинет уйти в отставку, парламент должен принять вотум недоверия правительству (ст. 89). Кабинет имеет право просить голосования по специальному постановлению, рассматриваемому как вотум доверия правительству (ст. 112). | |
| Франция | Процедура пересмотра конституции (ст. 89). Переходные положения (ст. 90–92). | |
| Италия | Голосование одной или обеих палат против какого-либо предложения правительства не обязательно влечет его отставку. Резолюция недоверия должна быть подписана не менее одной десятой членов палаты и не может быть поставлена на обсуждение ранее, чем по истечении трех дней со дня ее внесения (ст. 94). Раздел IV. Конституционные гарантии. Отдел I. Конституционный суд (ст. 134–137). | Референдум не допускается в отношении законов о налогах и бюджетах... (ст. 75). |

Продолжение прил. 2

| | | |
|--------------------|--|-------------------------------|
| Страна Германия | <p>Предотвращение политического кризиса</p> <p>Бундестаг может выразить недоверие канцлеру тем, что большинством членов выберет ему преемника и обратится к федеральному президенту с просьбой об увольнении федерального канцлера. Федеральный президент должен удовлетворить такую просьбу и выданного назначить (конструктивный вотум недоверия) (ст. 67). Если предложение федерального канцлера о выражении ему доверия не встречает согласия большинства членов Бундестага, то федеральный президент может по предложению федерального канцлера в течение 21 дня распустить Бундестаг. Право на роспуск прекращается, как только Бундестаг большинством своих членов изберет другого федерального канцлера (ст. 68).</p> | Денежная и бюджетная политика |
|--------------------|--|-------------------------------|

Библиография

Авен П.О., Широнин В.М. 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 окт.

Антикризисные предложения «Яблока» Правительству // Независимая газета. 1998. 2 окт.

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

Арзаканян М.Ц. Де Голль и голлисты на пути к власти. М.: Высшая школа, 1990.

Аристотель. Политика//Сочинения. Т. 4. М.: Мысль, 1984.

Артоболевский С.С. Региональное развитие в Великобритании. М.: Высшая школа, 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.: Наука, 1988.

Белая книга: Экономика и политика России в 1997 году. М.: ИЭПП, 1998.

Бёрк Э. Размышления о революции во Франции... Л.: Overseas Publications Interchange Ltd., 1992.

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

Борисов Ю.В. Новейшая история Франции 1917–1964 гг. М.: Международные отношения, 1966.

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

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

Варламова Н. Преждевременный конституционализм, или восточноевропейский эксперимент «обратного хода» истории // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 2.

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

Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство. М.: ФБК-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 ИЭПП. № 8Р. М.: ИЭПП, 1998.

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

Демочкин Н.Н. Власть народа: формирование, состав и деятельность советов в условиях развитого социализма. М.: Наука, 1978.

Дюкло Ж. Будущее демократии. М.: Иностранная литература, 1963.

Дюкло Ж. Голлизм, технократия, корпоративизм. М.: Прогресс, 1964.

Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: МОНФ, 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.: Прогресс, 1985.

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

Интервью с заместителем Председателя Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой // Законодательство. 1999. № 5.

Ковалева Г. 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. № 7.

Консервативное правительство Великобритании: идеология и внутренняя политика. М., 1985.

Консерваторы у власти: опыт Великобритании. М.: Иностранная литература, 1992.

Конституция и законодательные акты Французской республики по состоянию на январь 1958 г. М.: Иностранная литература, 1958.

Конституция Российской Федерации. Комментарии. М.: Тандем, 1997.

Ламперт Хайнц. Социальная рыночная экономика: германский путь. М.: Дело, 1994.

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

Левада Ю. 1989–1999: десятилетие вынужденных поворотов // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 1999. № 1.

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

Лейнхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Современная сравнительная политология. М.: МОНФ, 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. № 6.

Мау В. Стабилизация, выборы и перспективы экономического роста. (Политическая экономия реформы в России) // Вопросы экономики. 1997. № 2.

Мау В. Российские реформы сквозь призму латиноамериканского опыта // Вопросы экономики. 1998. № 2.

Мау В. Девальвация и мифотворчество // Эксперт. 1998. № 24.

Мау В. Конституционное регулирование социально-экономических отношений // Вопросы экономики. 1999. № 4.

Мау В. Демократия должна уметь себя защищать // Известия. 1999. 14 мая.

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. № 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.: МОНФ, 1998.

Михайловская И. Новая трагедия, или цена свободы // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1997. № 3–4.

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

Население России за 100 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 окт.

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

Огден К. Маргарет Тэтчер. Женщина у власти: портрет человека и политика. М.: Новости, 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.: Финансы, 1986.

Политика финансирования местных органов власти в Великобритании. М.: РАН, 1994.

Политический портрет М. Тэтчер. М.: Международные отношения, 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.: МОНФ, 1998.

Проблемы экономики и политики Франции после Второй мировой войны. М.: Изд-во АН СССР, 1962.

Программа первоочередных мер по выводу экономики из финансово-банковского кризиса. (Проект) // Коммерсантъ. 1998. 1 окт.

Разумов Л.Н. Исторический опыт становления президентской власти во Франции в годы Пятой Республики. М.: Наука, 1993.

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

Риддел Я. Десятилетие Тэтчер. Как изменилась Великобритания в 80-е гг. М.: Прогресс, 1990.

Российская экономика в январе—сентябре 1998 года: тенденции и перспективы. Вып. 19. М.: ИЭПП, 1998.

Россия в цифрах, 1998. М.: Госкомстат, 1999.

Рубинский Ю.И. Пятая Республика. М: Международные отношения, 1964.

Савицкий П.И. Правительственный аппарат Пятой Республики во Франции. Свердловск, 1980.

Самарина А.Я. Борьба течений в консервативной партии Великобритании в конце 70-х — начале 80-х гг. М.: Прогресс, 1989.

Сборник законодательства по конституционному (государственному) праву Российской Федерации. Р-н/Д: Феникс; М.: Зевс, 1997.

Сборник кодексов Российской Федерации: (на 8 декабря 1997 г.) М., 1998.

Сироткин В.Г. История Франции: Пятая Республика. М.: Высшая школа, 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.: Наука, 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.: ИЭПП, 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. № 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).

Amlund Andres. How Russia Became a Market Economy. Wash.: The Brookings Institution, 1995.

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

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

Berman H. J. Justice in the USSR. N. Y.: 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. N. Y.: 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. L.: Basil Blackwell, 1991.

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

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

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

Drezen J., Sen A. Hunger and Public Action. N. Y.: Oxford University Press, 1989.

Dornbusch Rudiger, Edwards Sebastian (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago – London: The University of Chicago Press, 1991.

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. Wash.: 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. № 1.

Fukuyama F. The End of History and the Last Man. L.: 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. N. Y.: Oxford University Press, 1993.

Genkins P. Mrs. Thatcher's Revolution: The Ending of the Social Era. L., 1987.

Giraudet F. La V-eme Republique: Lesannees d'apprentissage (1958–1962). P., 1990.

Gray Cheryl W. Reforming Legal Systems in Developing and Transition Economies // Finance and Development. Vol. 94. 1997. № 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. N.Y.: 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. L., 1989.

Hayek Friedrich A. The Constitution of Liberty. L.: 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. L., 1989.

Holmes Stephen. Superpresidentialism and Its Problems // East European Constitutional Review. 1994. № 2/3–4/1.

Holmes Stephen. The Post-Communist Presidency. In: East-European Constitutional Review. 1993. № 2/3–4/1.

Holmes Stephen. Conceptions of Democracy in the Draft Constitutions of Post-Communist Countries // *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. Wash.: 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 — London: University of Oklahoma Press, 1991.

Hutton Will. The State Wt're In. L.: Vintage, 1996.

Johnson B.T., Sheeny T.P. Index of Economic Freedom 1996. Wash.: 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 // *Skidelsky R. (ed.)* Thatcherism. L.: Chatto & Windus, 1988.

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

Kots D., Weir F. Revolution from above: The Demise of the Soviet System. L. — N.Y.: 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. № 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. N. Y.: Doubleday, 1960.

Maddison Angus. Monitoring the World Economy 1820–1992. P.: OECD, 1995.

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

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

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

Mau Vladimir. The Political History of Economic Reform in Russia, 1985–1994. L.: 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. 1996. № 2.

Mendes-France P. Pour preparer l'avenir. Pronisations pour une action. P., 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. L. — N.Y.: Longman, 1983.

Minford Patrick. Mrs Thatcher's Economic Reform Programme — Past, Present and Future. In: *Skidelsky R. (ed.)* Thatcherism. L.: 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 // American Political Science Review. Vol. 87. 1993. № 3.

OUN. Human Development Report. N. Y.: Oxford University Press, 1996.

Di Palma Guiseppa. 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. Wash.: 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. № 1.

Prezeworski Adam. Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America. N. Y.: Cambridge University Press, 1991.

Putman R. D. Making Democracy Work. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Radnitzky Garard. The Social Market and the Constitution of Liberty // *Vibert Frank (ed.)*. Britain's Constitutional Future. L.: Institute of Economic Affairs, 1991.

Roseveare N. The Financial Revolution 1660–1760. L. — N.Y.: Longman, 1991.

Rosser J.B., Rosier M.V. Schumpeterian Evolutionary Dynamics and the Collapse of Soviet-Bloc Socialism // Review of Political Economy. Vol. 9. 1997. № 2.

Sachs Jeffrey D., Warner Andrew. Economic Reform and the Process of Global Integration // *Brookings Papers of Economic Activity*. 1995. № 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 // *Studies in East European Thought*. Vol. 48. 1996. P. 115–157.

Sakwa Robert. The Regime System in Russia. In: *Contemporary Politics*. Vol. 3. 1993. № 1. P. 7–25.

Sartori G. The Theory of Democracy Revised. Chatham, N-J: Chatham House Publishes, 1987.

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

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

Sommerville J. P. Politics and Ideology in England 1603–1640. L. — N. Y.: Longman, 1986.

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

Stepan Alfred, Skach Cindy. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism // *World Politics*. Vol. 46 (1003). № 1. P. 1–22.

Stepan Alfred. Democratic Opposition and Democratization Theory // *Government and Opposition*. Vol. 32. 1997. № 4. P. 657–673.

Vanhanen Tatu. The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980–1988. N. Y.: Crane Russak, 1990.

Vanhanen T. Prospects for Democracy: A Study of 172 Countries. L. — N.Y.: Routledge, 1997.

Vibert Frank (ed.). Britain's Constitutional Future. L.: Institute of Economic Affairs, 1991.

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. № 1.

Whistler D. E. The Mainstream Democratic Vision. In: *Wekkin 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? L.: The IEA, 1993.

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

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

Именной указатель

Аристотель *153, 155*

Баглай М.В. *276*

Бартольд В.В. *137*

Бисмарк О. *211*

Брежнев Л.И. *249*

Габричидзе Б. *276*

Гаджиев Г.А. *275, 345*

Гайдар Е.Т. *144, 167, 267, 312*

Горбачев М.С. *247, 249, 255*

Де Голль Ш. *227–229, 232–234, 236, 242, 244*

Ельцин Б.Н. *257, 312, 315, 317–319*

Зия-уль-Хак *204*

Кириенко С. *313*

Кистяковский Б.А. *137*

Кокорев В. *146*

Кучма Л. *315*

Лассаль Ф. *216*

Ленин В.И. *216, 217*

Липсет С.М. *156*

Мамут Л.С. *341*

Маркс К. 154
Медведев Р. 249
Миттеран Ф. 235

Новгородцев П.И. 137, 138
Норт Д. 149, 221

Олсон М. 162, 163

Пастухов В. 167
Пепелев С.Г. 274
Петражицкий Л.И. 137
Пиночет А. 204
Пистор К. 147
Платон 153
Познер Р. 147
Покровский И.А. 138
Примаков Е.М. 277

Робеспьер М. 216, 217

Сакс Дж. 147
Салмин А. 186
Сахаров А.Д. 249
Соловьев В.С. 137
Сталин И.В. 179
Струве П.Б. 138

Турчин В. 249
Тэтчер М. 204, 239–245

Федоров Б.Г. 267
Фокин В. 315
Фукуяма Ф. 335

Хантингтон С. 148, 159, 168
Хасбулатов Р. 262
Хелман Дж. 209

Хижа Г. 315

Холмс С. 209

Черномырдин В.С. 312, 315

Чичерин Б.И. 137

Членов С. 176

Ширак Ж. 235

Шумейко В. 315

Эллиот Дж. 177

Эрхард Л. 179, 244

Volume 2
STATE AND ECONOMY: THE EXPERIENCE
OF POST-COMMUNIST TRANSFORMATION

CONTENTS

**ECONOMY AND POWER: THE POLITICAL HISTORY
OF ECONOMIC REFORMS IN RUSSIA (1985–1994)**

| | |
|--|----|
| Foreword | 11 |
| Chapter 1. Transformation begins: doctrines and slogans (1985–1989) | 13 |
| 1.1. The concept of reform — basic elements | 13 |
| 1.2. The search for an economic mechanism | 18 |
| 1.3. Illusions of the late-Soviet period | 25 |
| 1.4. The dilemma of «sequence» of reforms | 32 |
| Chapter 2: An incremental crisis (1989–1991) | 35 |
| 2.1. Political reform as a basis for change — The First Congress of People's Deputies of the USSR | 35 |
| 2.2. Increasing conflict and the first signs of general crisis | 40 |
| 2.3. An attempt at conservative stabilization | 48 |
| Chapter 3: The path to radical reform (1992–1994) | 57 |
| 3.1. Political factors driving radical economic reform | 57 |
| 3.2. Economic policy and social dynamics | 63 |
| 3.3. Economic reform and political institutions | 74 |
| 3.4. Social stability | 84 |

| | |
|--|------------|
| 3.5. The problem of regionalism and separatism..... | 94 |
| 3.6. The Russian Constitution and the politico-economic conjunction | 99 |
| CHOICE. Afterword by E. Gaidar | 120 |
| Appendix. Between economics and politics | 125 |
| Bibliography..... | 129 |
| Name Index | 132 |

ECONOMIC REFORM: THE CONSTITUTIONAL DIMENSION

| | |
|---|------------|
| Foreword | 137 |
| Preface | 143 |
| Introduction | 145 |
| Chapter 1. Socio-economic development and democratic constitution..... | 153 |
| 1.1. Prerequisites for a democratic constitution..... | 153 |
| 1.2. Socio-economic prerequisites for the democratization of the USSR..... | 163 |
| Chapter 2. Economic problems and modern constitutions ... | 169 |
| 2.1. Examples from history..... | 169 |
| 2.2. Market democracy and democratic constitution | 175 |
| 2.3. Socio-economic aspects of the constitutions of modern market democracies..... | 190 |
| Chapter 3. Constitutional and legal change and economic reform..... | 199 |
| 3.1. Constitutional reform and economic reform: possible interactions..... | 199 |

| | |
|--|------------|
| 3.2. Specificities of constitutional and legal reform in post-Communist states | 205 |
| 3.3. Constitution building at a time of revolution | 210 |
| Chapter 4. Constitution and economic development: the experience of market democracies | 222 |
| 4.1. France: the founding of the Fifth Republic | 225 |
| 4.2. Great Britain: economic reforms of the 1980s | 236 |
| 4.3. The experience of France and Britain from the standpoint of post-Communist Russia | 243 |
| Chapter 5. Creating a legal and constitutional basis for economic reform in Russia | 247 |
| 5.1. Economy and law in the late Soviet period: <i>Perestroika</i> (1985–1991) | 248 |
| 5.2. Beginnings of the economic crisis (1989–1991) | 254 |
| 5.3. Collapse of the USSR and the creation of a constitutional framework for post-Communist Russia | 256 |
| 5.4. The first stage of post-Communist reforms (1992–1993) | 260 |
| 5.5. The Constitution of 1993 as a step towards post-Communist economic reform | 263 |
| 5.6. The Constitution, legislative action and the practice of macroeconomic stabilization (1994–1996) | 266 |
| Chapter 6. Economic problems as reflected in the Constitution of the Russian Federation (1993) | 272 |
| 6.1. Social and economic issues in the Constitution of 1993 | 273 |
| 6.2. Ways of improving the constitutional regulation of social and economic change | 290 |
| 6.3. Legal problems arising from economic growth | 305 |
| Chapter 7. The legal framework of economic reform: how to achieve sustainability | 309 |
| 7.1. Sustainability of the legal framework at a time of fundamental social change: some general approaches | 309 |

| | |
|--|-----|
| 7.2. For how long do legislative acts of government remain effective? Is there a general rule? | 314 |
| Chapter 8. Post-Communist Russia between democracy and stabilization | 331 |
| 8.1. Prospects for a democratic regime | 332 |
| 8.2. Features of the current Constitution..... | 338 |
| 8.3. Sustainability of the legal-constitutional framework of post-Communist Russia | 340 |
| 8.4. The Constitution of 1993: to amend or defend?..... | 342 |
| Appendix 1 | 346 |
| Appendix 2 | 351 |
| Bibliography | 385 |
| Name Index | 400 |
| Summary | 407 |

SUMMARY

Volume Two draws on material from two books that were written during the second half of the 1990s and deals with the political and economic problems of post-Communist Russia.

Economy and power: the political history of economic reforms in Russia (1985–1994) argues that the political and economic problems that were generated by perestroika and by the collapse of the Soviet system were mutually reinforcing, explains the thinking behind government decision-making and exposes the illusions and errors of the ruling groups in the USSR and the Russian Federation. First edition of this book dates back to 1994 (Delo Publishers). It was also published in London as *The Political History of Economic Reform in Russia, 1985–1994* (L.: Centre for Research into Communist Economies, 1996).

Economic reform: the constitutional dimension is one of the first applications of constitutional economics to the study of modern Russia. The author examines the legal and constitutional dimensions of Russian economic reform in the light of the experience of developed and developing countries. First published in Ad Marginem (Moscow) in 1999.

Научное издание

Мау Владимир Александрович

СОЧИНЕНИЯ

Том 2

**Государство и экономика:
опыт посткоммунистической трансформации**

Гл. редактор Ю.В. Луизо
Руководитель проекта Т.М. Ершова

Художник *Н.В. Пьяных*
Компьютерная подготовка оригинал-макета *Е.А. Бариновой*
Корректор *Г.М. Гапенкова*
Компьютерная графика *О.В. Левашовой*

Подписано в печать 29.12.2009. Формат 60×90¹/₁₆.
Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 25,5.
Тираж 2000 экз. (1-й завод — 1000 экз.).
Заказ № 135. Изд. № 226.

Издательство «Дело»
Академии народного хозяйства при Правительстве РФ
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий отдел — тел. 433-2510, 433-2502

com@anx.ru
www.delo.ane.ru

Отпечатано в ОАО «Типография “Новости”»
105005, Москва, ул. Фридриха Энгельса, 46

ISBN 978-5-7749-0587-4



9 785774 905874