

УДК 342.4

ББК 67.400.2

DOI 10.22394/1682-2358-2020-3-16-23

V.I. Golovchenko, Professor of the Department of Theory of State and Law, Saratov National Research University named after N.G. Chernyshevsky

**TRENDS
IN COEVOLUTION
OF THE
CONSTITUTIONAL
MODEL
AND ECONOMIC
SYSTEM OF RUSSIA
AT THE PRESENT
STAGE**

Features of the economy constitutional model formation in post-Soviet Russia are investigated. Special attention is paid to the analysis of interdependent changes in the development of the constitutional economy in the context of amendments to the Constitution of the Russian Federation 2020.

Key words and word-combinations: Constitution of the Russian Federation, constitutional model of economy, amendments.

В.И. Головченко, доктор политических наук, профессор кафедры теории государства и права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (email: golovchenkosgu@mail.ru)

**ТЕНДЕНЦИИ КОЭВОЛЮЦИИ
КОНСТИТУЦИОННОЙ
МОДЕЛИ
И ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
СИСТЕМЫ РОССИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Аннотация. Исследуются особенности становления и формирования конституционной модели экономики в постсоветской России. Особое внимание уделяется анализу взаимообусловленных изменений в развитии конституционной экономики в контексте поправок 2020 г. к Основному Закону РФ.

Ключевые слова и словосочетания: Конституция РФ, конституционная модель экономики, поправки к Конституции.

В России вопросы социально-экономических отношений всегда относились к числу не только приоритетных, но и проблемных, и, несомненно, приобрели еще большую актуальность на современном этапе. Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ на 2020 г. определил важнейшие задачи преобразования современного российского общества: «Нам нужно быстрее, не откладывая, решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед

которыми стоит страна. Их содержание и ориентиры отражены в национальных проектах, реализация которых требует нового качества государственного управления, работы правительства, всех уровней власти, прямого диалога с гражданами» [1]. В контексте этих приоритетных задач национальные проекты, на наш взгляд, являются своеобразным «катализатором» модернизации социальной сферы и экономики страны.

В настоящее время в связи с принятием поправок в действующую Конституцию РФ развернулась оживленная дискуссия относительно будущего Основного Закона страны и подняты насущные вопросы, касающиеся влияния конституционных основ на экономическую модель и экономическое развитие России. При этом, сколько бы экономисты ни утверждали, что они удалены от Конституции и правовых вопросов, тем не менее нельзя не признать, что существует и неуклонно завоевывает в последние десятилетия позиции в научном сообществе концепция институциональной, или, точнее, конституционной экономики [2].

Это понятие подразумевает, что, пока существуют чисто экономические факторы, такие, как накопление и перераспределение богатства, элементы институциональной экономики — сильная судебная система, транспарентное и предсказуемое в своих действиях правительство, взаимодействующее с социумом, а также общественное доверие к политической власти, — все эти факторы будут играть чрезвычайно важную роль в социальном, экономическом и промышленном развитии страны. На современном этапе развития Российского государства идет процесс становления качественно нового по содержанию, целям и задачам экономического строя, основанного на конституционных принципах единого экономического пространства, поддержки добросовестной конкуренции, свободы экономической деятельности, равной защиты всех форм собственности.

Как известно, у истоков концепции конституционной экономики стояли выдающиеся американские ученые Дж. М. Бьюкенен и Г. Таллок, которые совместно с представителями так называемой «виргинской школы экономики» интегрировали экономические методы и тренды исследований в политическую сферу. Ракурс научного интереса специалистов конституционной экономики направлен на изучение правил и институтов, внутри которых взаимодействуют индивиды, и процессам, посредством которых эти правила и институты выбираются или возникают [3].

В постсоветской России теория конституционной экономики нашла своих сторонников только в конце прошлого века. Наибольший вклад в развитие теории конституционной экономики внесли современные российские ученые П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, В.И. Лафицкий, В.Д. Мазаев, В.А. Мау. Российские правоведы и экономисты, развивая идеи конституционной экономики, сосредоточились на прикладных проблемах, связанных с анализом влияния конституционных принципов на экономику переходного периода. Включение конституционных норм функционирования социально-экономических отношений и правовых ограничений в Основной Закон РФ 1993 г., а также теоретические разработки конституционного моделирования российских ре-

форм дали обоснование переходу к рыночной экономике и экономическому развитию переходного периода. Наряду с этим данная доктрина содержит практическую методологию оценки законодательства, в первую очередь в области финансового и бюджетного права. Таким образом, конституционная экономика стала основой правовой реформы в России.

Конституция РФ, безусловно, определяет основное содержание и тенденции развития экономики, закрепляет правовые основы экономической организации социума, формирует базовые принципы и общую направленность развития экономических отношений, тем самым придавая ей качество «конституционной экономики» [2, с. 20]. Данный процесс имеет ярко выраженный взаимообусловленный характер. С одной стороны, от состояния экономики страны в решающей степени зависит обеспечение реализации конституционных норм, а с другой — эффективное конституционно-правовое регулирование экономики в значительной степени предопределяет результативность ее развития.

По своей природе Конституция РФ 1993 г. является либеральной, демократической конституцией: ее положения соответствуют стандартам второй волны конституционных моделей. Это, безусловно, результат отказа от старой советской идеологической и экономической парадигмы, которая не признавала плюрализм в политической и экономической сфере, а также дифференциации форм собственности. Напротив, в Конституции РФ 1993 г. принципы свободной рыночной экономики были законодательно закреплены, а частная собственность приобрела первостепенное значение. Однако в России, по справедливому замечанию В.Д. Мазаева, «частная собственность не имеет социального обременения как в ряде современных государств» [4, с. 52].

Социально ориентированная экономика, формы собственности и гарантии их защиты отражены в ст. 7–9; гарантии реализации экономических основ конституционного строя — в ст. 74, 75; экономические права и свободы человека и гражданина — в ст. 34–37; государственное регулирование экономики — в ст. 71, 72 [5]. Эти конституционные положения имеют, несомненно, позитивный характер, свидетельствующий о существенном прорыве в изменении экономической и социальной структуры общества. В то же время «действие рыночных тенденций... серьезно ограничено другими компонентами смешанной экономики, и прежде всего ее социальной ориентацией и государственным регулированием. Принятие модели свободного рынка в качестве единственной основы для экономического развития отбрасывает Россию от перспективных путей развития» [6, с. 8].

Еще одним базовым принципом организации и функционирования государственной социальной и экономической системы в России является федерализм, законодательно закрепленный в целом ряде положений Конституции РФ. В частности, основополагающим признаком конституционной экономики является принцип единства экономического пространства (ст. 8), закрепленный в ст. 7 Основного Закона РФ: «На территории Российской Федерации не допускаются таможенные границы, пошлины, сборы или иные препятствия

для свободного перемещения товаров, услуг или финансовых средств» [5]. Наряду с этим конституционные основы федерализма гарантируют единство системы органов исполнительной власти в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях в пределах исключительной компетенции и полномочий Российской Федерации по вопросам, отнесенным к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, что позволяет проводить единую и согласованную политику на всей территории страны (ст. 77), осуществлять равенство прав субъектов РФ (ст. 5), воплощать в жизнь принцип единой денежной системы (ст. 75) [5].

Важно подчеркнуть, что поправки к Конституции РФ предусматривают дополнения к ст. 75. Предлагается дополнить ее новыми частями (5–7), в которых зафиксированы положения о том, что государством гарантируется минимальный размер оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации. Государство формирует и поддерживает эффективное функционирование системы пенсионного обеспечения граждан Российской Федерации на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений. При этом федеральным законом устанавливается индексация пенсий не реже одного раза в год. Наконец, Основной Закон РФ определяет гарантии обязательного социального страхования, адресной социальной поддержки граждан, а также индексации социальных пособий и иных социальных выплат [7]. Более того, в Основном Законе предлагается включить новую статью (75¹), которая определяет, что в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества; гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда; обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность [7].

Характерным признаком отечественной модели федерализма является участие субъектов РФ в принятии решений, касающихся федерального государственного бюджета, федеральных налогов и сборов, финансового, валютного, денежного и таможенного регулирования, денежной эмиссии. Для реализации этого принципа Конституция РФ закрепила обязательное рассмотрение верхней палатой парламента соответствующего федерального законодательства, принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 106) [5].

Конституционная модель экономического федерализма позволяет эффективно реализовать принцип «единства во множестве». С одной стороны, к исключительным полномочиям Российской Федерации относятся создание правовой базы единого рынка; финансовое, валютное, денежно-кредитное и таможенное регулирование; денежная эмиссия; руководящие принципы ценовой политики; формирование и организация деятельности федеральных экономических органов, в том числе федеральных банков (ст. 71); а также определение основных принципов федеральной политики и федеральных

программ, связанных с экономическим развитием страны (ст. 71). С другой стороны, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти и свободой выбора, в том числе в сфере принятия экономических решений, за пределами исключительной юрисдикции и полномочий Российской Федерации по вопросам, отнесенным к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (ст. 73) [5]. «Таким образом, — делают вывод С.М. Шахрай и А.А. Яник, — Конституция обеспечивает основу для создания механизма тонкой настройки стратегии и тактики федеральной социально-экономической политики на конкретные потребности конкретных субъектов Российской Федерации, с тем чтобы обеспечить равные стандарты благосостояния и возможности развития по всей стране» [8, с. 105].

Вместе с тем следует отметить ряд моментов, свидетельствующих о проблемах регулирования и регламентации конституционной экономики. Во-первых, в Конституции РФ 1993 г. не нашли отражения разработки в области конституционного управления, достигнутые в последние десятилетия зарубежными странами, — например, такие достижения, как уделение особого внимания социальному компоненту, связанному с частным сектором и его ответственностью перед обществом, сбалансированность государственных и частных интересов, а также приоритет общественных интересов в определенных сферах. Эти элементы устанавливают право правительства вмешиваться в экономику по различным причинам, связанным с гуманитарными вопросами и социальной помощью. В конституциях зарубежных стран с рыночной экономикой не проводится жесткая взаимосвязь национальной экономической модели и публичной власти. В то же время содержание конституционно-правового регулирования экономических отношений в индустриально развитых странах постоянно расширяется.

Во-вторых, Конституция РФ 1993 г., к сожалению, не заимствовала никакие наработки из опыта и достижений советской конституционной модели, которая в ряде случаев весьма успешно регулировала социально-экономические процессы. Следует признать, что этот опыт оказал бы позитивное воздействие. На наш взгляд, этого не произошло по причине того, что новая Конституция РФ была призвана, прежде всего, демонтировать институты советского режима и создать фундамент для будущих перемен, но, к сожалению, положительные качества советского опыта конституционного регулирования экономических отношений были проигнорированы. Это вызвано, по мнению В.Д. Мазаева, тем, что «последний рассматривается как признак тоталитарности государства по отношению к свободному обществу» [4, с. 52]. Однако опыт показывает, что эти элементы занимают важное место в конституционно-правовом регулировании, поскольку при их отсутствии оставляемый ими пробел будет заполнен совершенно другими инструментами и подходами.

Итак, следует констатировать, что на первом этапе государственного строительства Конституция РФ 1993 г. способствовала разрушению старой и инициированию новой государственно-правовой модели, в том числе принятию законов о рыночной экономике, в разработке которых принимали участие эк-

сперты из США (Гарварда, Стэнфорда) и других стран. Естественно, что первый этап радикальных изменений в рамках существующей конституционной модели сопровождался огромными издержками и потерями, среди которых нелегитимный или не вполне легитимный процесс приватизации, который вызвал сомнения в законности приобретения существующей собственности в стране в целом. Последствия этой проблемы сказываются до сих пор. Другой проблемой было чрезмерное снижение роли государства в экономике. Правительство фактически отказалось от своего участия в регулировании социально-экономической сферы. Реальной политики по демонтажу монополий не было. Государственные услуги стали коммерциализироваться как раз в тот период, когда страна переживала всплеск уровня бедности населения и эскалацию общенационального демографического кризиса.

Однако в последующее десятилетие, на этапе государственно-правового развития, в России удалось создать конституционно-правовую базу регулирования экономики, как правило, с использованием опыта как Европы, так и англосаксонской правовой системы, прежде всего США, при разработке законов о банковском деле, финансовом секторе, гражданском праве и т.д. Отечественные экономисты и аналитические центры сходятся во мнении, что все это стало возможным благодаря правовой базе действующей Конституции России, которая позволила достичь определенной макроэкономической стабильности. «Сейчас, опираясь на устойчивый макроэкономический фундамент, — отметил в Послании Федеральному Собранию РФ В.В. Путин, — нужно создать условия для существенного повышения реальных доходов граждан» [1].

С учетом этих факторов, отражающих реальное содержание конституционной экономики России на современном этапе, следует выделить две основные тенденции, происходящие сегодня в стране и являющиеся частью фактической материализации отечественной конституционной модели: значительное расширение роли государства в регулировании экономики и усиление социальной направленности экономической системы. На наш взгляд, эти тенденции согласуются с тем, как развиваются отношения между экономикой и государством в мировой экономической системе. При этом современные исследователи обращают внимание на важный аспект конституционной экономики: «Основной Закон предусматривает набор эффективных механизмов и алгоритмов для поддержания должного баланса сил, поддержания социальной гармонии, предотвращения и разрешения возможных конфликтов на различных уровнях. примечательно, что упомянутые механизмы и алгоритмы не имеют никакого политического подтекста. не имеет значения, кто сейчас является президентом, председателем федерального правительства или главой региона. Лица могут меняться, но процедуры, приводящие к согласию, остаются стандартными и работают эффективно» [8, с. 100]. В условиях современного глобального социально-экономического кризиса государство должно продемонстрировать свою способность к эффективной стабилизации ситуации и восстановлению экономики и социальных институтов.

В сложившихся условиях можно выделить несколько аспектов, характеризующих процесс повышения роли правительства и значения использования антикризисных механизмов в его деятельности. Во-первых, это изменение отношения власти к правам собственности. «В отношениях конституционного права собственности, — отмечает В.Д. Мазаев, — происходит усиление роли публичной собственности при доминировании федеральной собственности» [4, с. 57]. Это находит фактическое воплощение в ряде направлений. Во-первых, происходит увеличение реального объема государственной собственности в экономике. Правительство берет под свой контроль наиболее крупные и значимые для экономики акционерные общества посредством контрольных или блокирующих пакетов акций, переводит стратегические, объемные активы государственной собственности в организационно-правовые формы, относящиеся формально к частной собственности [9, с. 30–31]. Формально государственная власть расширяет сферу частнособственнических форм собственности, однако на деле интегрирует публичную собственность в этот сектор экономики. Во-вторых, происходит распространение режима государственной собственности практически на все природные ресурсы страны — леса, воды, недра.

Все это свидетельствует о том, что в последнее время федеральная собственность начала доминировать в реальном секторе экономики. Правительство Российской Федерации взяло курс на консолидацию своей экономической власти на всех уровнях — федеральном, региональном и муниципальном. Происходит это посредством ужесточения бюджетного контроля и взятия под контроль наиболее значимых и ценных объектов собственности на всех трех уровнях. Государство расширяет свои средства и методы воздействия на экономику, повышает свою роль в планировании внутреннего и международного бизнеса, централизует важнейшие имущественные и налоговые поступления. Другим фактором является недостаточная политическая и правовая защита прав собственности. Это проявляется главным образом в применении законов. Здесь, на наш взгляд, необходимо решить главный вопрос — следует ли регулировать экономику в жестких рамках Конституции страны, и если да, то в какой степени, или же лучше оставить это на усмотрение обычного права. Большинство исследователей все-таки приходят к мысли о том, что Конституция РФ должна содержать как минимум фундаментальные положения, предохраняющие от возможных негативных явлений свободной рыночной экономики. «Только эффективное государство, работающее в партнерстве со свободными и ответственными гражданами, способно решить проблему сочетания рыночных методов с социально ответственной экономикой» [8, с. 91]. Таким образом, конституционная модель российской экономики коррелируется с концепцией устойчивого развития, связанной с равной защитой всех видов собственности и сочетанием преимуществ рыночного и государственного регулирования.

Библиографический список

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 янв. 2020 г. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1314404/>
2. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов: учебное пособие. М. 2002.
3. Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы. Сер.: Нобелевские лауреаты по экономике. М., 1977. Т. 1.
4. Мазаев В.Д. Конституционная модель российской экономической системы: образ и реальное наполнение // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 52–60.
5. Конституция РФ 1993 г. (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ; 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ; 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ; 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Кузнецова Л.Ю. Конституционные основы экономического строя современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.
7. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_346019/
8. Shakhray S., Yanik A. On the Constitutional Model of the Russian Economy // Russian Law Journal. 2018. № 6(2). P. 73–92.
9. Ясин Е.Г. Структура российской экономики и структурная политика: вызовы глобализации и модернизация. М., 2008.