

П.Д. Баренбойм

## КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА И «ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПЕРЕД БУДУЩИМИ ПОКОЛЕНИЯМИ»

**Аннотация.** В статье обосновывается роль конституционной экономики в обеспечении действия конституционных требований ответственности перед будущими поколениями, в решении других задач конституционного и экономического развития страны.

**Ключевые слова:** Конституционная экономика, конституция, основной закон, конституционное развитие, экономическое развитие, экономика, право.

**В**ряд ли установленная человечеством хронология событий и структура отрезков времени влияет на что-нибудь кроме психологии самого человека, хотя нельзя не признать своевременность появления научного направления «конституционной экономики» именно накануне XXI века и начала третьего тысячелетия. Правда, возникло это направление на Западе около полувека назад вначале в рамках общего направления «экономика и право» (другие названия «экономическая теория права» и «экономика права»), а затем выдвинулось и оформилось в самостоятельное течение под названием «конституционная экономика».

Та информационная насыщенность и почти абсолютная новизна многих серьёзных проблем, которыми буквально огородили, по крайней мере, нас в России первые же годы XXI столетия, ясно показывают необходимость новых подходов даже в тех отраслях знаний, которые казались хорошо и надолго устоявшимися, например, экономика и право. Тот, кто этого ещё не понимает, рискует серьёзно и надолго отстать от общемирового уровня знаний, что вряд ли можно будет оправдать ссылками на любого рода российскую самобытность.

Особенно это важно для юристов-конституционалистов, которые первыми должны ответить на вызовы нового времени. Если юристы не сделают шаг навстречу конституционной экономике, она просто пройдёт мимо них, предоставив экономистам, социологам и политологам самостоятельно методологией своих наук определять содержание тех конституционных ценностей, которые должны реализовываться в экономических решениях государства, напрямую связанных с конституционными понятиями благосостояния народа и материальными гарантиями конституционных прав и свобод.

Если так произойдёт, тогда конституционному праву останется только формальная систематизация конституционных текстов и их толкований и преподавательская деятельность в узко ограниченных вопросах структуры и истории создания текстов конституций. Я

риску утверждать, что без знания и понимания конституционной экономики современный юрист-конституционалист будет не в состоянии дать не какой-нибудь, а именно юридический анализ не менее чем половины текста Основного закона. В этом случае российская наука конституционного права будет лишена возможности помочь судьям Конституционного Суда РФ, уставным судам регионов, иным судам проводить содержательный анализ норм и принципов Основного закона, находить правильные критерии при оценке и решении дел, так или иначе связанных с обеспечением благосостояния народа и материальными гарантиями конституционных прав и свобод.

В отсутствие специальных знаний вопросов взаимозависимости принципов и норм Основного закона и государственных решений в сфере экономики, непосредственно затрагивающих вопросы благосостояния народа и всех отдельных граждан, такой пробел будет «восполнен» в судах субъективизмом, случайной конъюнктурой, уступкой давлению других органов государственной власти. Суд будет не способен составлять самостоятельное мнение по вопросам, связанным с экономикой, что де-факто может ограничить его самостоятельность и независимость, с одной стороны, и нанести ущерб материальным гарантиям конституционных прав и свобод, с другой. Разделение властей по существу будет сведено на нет неспособностью судебной власти иметь самостоятельное суждение по вышеприведённым вопросам.

Тесное переплетение между собой экономики и права на конституционном уровне наиболее отчетливо видно в бюджетной сфере. Приведу конкретный пример из нашей сегодняшней жизни. Министерство финансов РФ в начале 2007 года вышло с предложением о создании Фонда будущих поколений уже в рамках не одногодичного, а трехлетнего бюджета на 2008–2010 годы. На первый взгляд, эта идея выглядит красиво, особенно с позиций конституционной экономики. Здесь и стратегический взгляд в будущее, и отказ от позиции сиюминутной государственной выгоды ради благосото-

яния народа и, одновременно, решение практического вопроса (говоря языком экономистов) «стерилизации излишней ликвидности» во избежание инфляции.

Но напрашивается и другой подход к этой проблеме, поскольку будущие поколения в ситуации сокращающейся численности населения, высокой детской смертности и откровенной бедности большинства молодёжи могут просто не родиться. На фоне откладывания доходов бюджета в стабилизационные и иные фонды просто ужасающе звучат слова министра здравоохранения РФ в телепрограмме 1-го канала 14 марта 2007 года о том, что непоставка лекарств льготникам в регионы связана с задолженностью государства перед поставщиками за предыдущий год в размере примерно 1,5 млрд. долларов. То есть люди должны умирать без лекарств ради пополнения Фонда будущих поколений! С другой стороны, лозунг немедленно истратить всё, что имеем, вряд ли будет соответствовать конституционной экономике, требующей сочетания экономической целесообразности с максимально возможным уровнем материального обеспечения конституционных прав и свобод.

Другим вопросом, связанным с гарантированием процветания будущих поколений, кроме очевидных затрат на здравоохранение, являются расходы на науку и образование, в том числе, а может быть, в первую очередь, в сфере экономики, права, программирования, обучения английскому языку. Прочитав авторитетное суждение Валерия Зорькина:

«Высококвалифицированные юристы в острейшем дефиците. Юридическая наука как таковая не обеспечена специалистами той квалификации, которая позволяет решать грандиозную задачу создания новой правовой системы. И в том числе поэтому российских студентов-юристов нередко учат не просто плохо, но и «праву вчерашнего дня»... То, что студенту преподают даже на третьем-четвёртом курсах, к моменту окончания вуза уже устаревает или оказывается ошибочным... Приходится констатировать серьёзное отставание российского юридического образования от мировых стандартов, особенно в сфере гражданского и предпринимательского права... в учебных программах юридических вузов изучению этих вопросов уделяется очень мало внимания – только сейчас (2004 год – П.Б.) в нескольких московских вузах начато преподавание спецкурса «Конституционная экономика»... Параллельно следует расширить преподавание правовых дисциплин в экономических вузах. Основы права и экономики, в том числе конституционного права и конституционной экономики, надо ввести в учебные планы школ и технических вузов... Одной из главных проблем современной России является явно недостаточная забота об уровне высшего образования... Поэтому для России введение в юридических и экономических ву-

зах такого нового учебного курса, как конституционная экономика, становится критически важным. Это может стать пусть временной, но серьёзной мерой, ведущей к существенному повышению качества обучения... Мы не вкладываем средства в серьёзное повышение массового уровня знания иностранных языков у юристов и экономистов, а также в обеспечение взаимного обмена знаниями между ними. Результатом является плохое качество экономического законодательства, проблемы в практике его применения и, в конечном итоге, отставание в экономическом развитии»<sup>1</sup>.

Есть у Валерия Зорькина и ответ, откуда брать деньги на масштабную реформу высшего образования, если вся «мирная», то есть не военная, расходная часть годового бюджета России меньше расходов бюджета США только на среднее образование. Он считает, что «если у России сейчас нет денег на инновации в обучении праву и экономике, следует временно решать эти вопросы реструктуризацией учебного процесса».

Но это, если денег нет. А если они есть, но их откладывают на «будущие поколения»? Весь вопрос о Фонде будущих поколений и аргументация за и против его создания лежит в сфере конституционной экономики и не может быть объективно рассмотрена в традиционном экономическом или правовом анализе.

Конституция России 1993 года является первым, реально действующим Основным законом в почти тысячелетней истории страны, не считая, конечно, полуфиктивные царские и советские конституции XX века. Поэтому период, когда Россия начала привыкать жить по Конституции, совпал со временем вхождения государства и общества в рыночную экономику. Если на Западе термин «конституционная экономика» появился в 1982 году, а само научное направление начало оформляться в 1960–70 годы, то Россия уже в начале 90-х годов нагнала их де-факто, не вполне даже сознавая, что начала говорить «прозой» конституционной экономики. Я имею в виду, в первую очередь, те дискуссии об очевидных противоречиях между требованиями Конституции о материальных условиях жизни граждан России и экономической реальностью 1990-х годов.

Мне кажется, что не вполне удачны попытки заменить понятие «конституционная экономика» понятием «экономическая конституция», поскольку последнее лишь фиксирует наличие определённых экономических требований и условий в тексте Основного Закона, а первое отражает соответствие существующей экономической реальности конституционным требованиям и положениям. А ведь это и является самым важным и новым в научном направлении, на основе равноправия и одновременности использующем конституцион-

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России», Законодательство и экономика, № 2, 2004.

но-правовые и экономические категории. В какой-то мере можно рассматривать «экономическую конституцию» как попытку сначала немецких, а теперь уже и российских юристов традиционного типа «закрыться» от широкомасштабного «вторжения» экономистов на их территорию. Такое отгораживание ничего не даёт. Юристы, даже применив новую терминологию, ни на шаг не сдвинулись к пониманию необходимых им экономических категорий, а экономисты, в свою очередь, без взаимодействия с юристами не могут использовать в своей работе надлежащим образом конституционные понятия, которые требуют для своего понимания и употребления углублённой специализации.

Когда экономисты вполне мудренно рассуждают о ставках, процентах, резервах и инфляционных ожиданиях, они не рассматривают как условия для решения своей задачи соблюдение конституционных принципов и норм. Они откровенно не вводят в систему координат конкретной экономической дискуссии позицию юристов об обязанностях властей разных уровней учитывать при бюджетных и тем более долгосрочных финансовых решениях обязательства по соблюдению сформулированных в тексте Конституции норм, а также конституционных принципов (федерализма, разделения властей и др.), обеспечивающих, в конечном счёте, экономические, социальные и иные права граждан и общества. Юристы-конституционалисты и экономические эксперты в бюджетной сфере искренне не понимают друг друга, хотя, как правило, юристы почти всегда по чисто психологическим причинам пасуют перед математическими формулами и научным аппаратом экономистов. Что, конечно, не делает экономистов более правыми, а бюджет более точным с точки зрения конституционных положений.

Мудрейший Евгений Григорьевич Ясин однажды во время телевизионной дискуссии сказал автору этих строк примерно следующее «Знаете, Пётр, в спорах юристов и экономистов чаще правы юристы, но почти всегда побеждают экономисты, потому что, если нет денег на осуществление какого-то права, то и реализовать его невозможно». Кажется, наш ведущий экономист и бывший Министр экономики России сформулировал, на первый взгляд, диалектическую суть конституционной экономики: единство и борьбу долговременной конституционной формы и её, в первую очередь ежегодного, экономического бюджетного наполнения или, может быть точнее, конституционного содержания государственной деятельности и её экономических рамок. Впрочем, боюсь, что «борьба и единство» звучит уж очень в традициях марксистского гегельянства. Может быть лучше всего говорить просто о единстве конституционно-правового и экономического содержания государственной деятельности, которое не реализуется в полной мере из-за недопонимания этого единства при

принятии практических экономических решений, а также из-за разделённости и взаимной глухоте юридических и экономических экспертов.

В конституционной экономике речь идёт не просто о само собой понятном и необходимом взаимном дополнении юридического и экономического анализа, а об их частичном слиянии и взаимопроникновении, причём, как в теории, так и на практике, то есть (опять в формуле марксистского гегельянства) об их методологическом единстве в целях устранения их фактической противоположности.

Скорее всего, конституционная экономика и необходима в первую очередь для государств переходного периода, где не сложилась ещё традиция уважения к конституционным нормам и принципам в практике государственной деятельности при принятии экономических решений. Поскольку конституции во многих переходных странах всё ещё рассматриваются как абстрактные юридические документы, напрямую не связанные с практической экономической деятельностью государства, внедрение конституционной экономики является принципиальным и критически важным моментом для демократического развития государства и общества этих стран. При этом мы не принимаем во внимания научные и политические рассуждения, ссылающиеся на успешное индустриальное развитие СССР при диктатуре Сталина, Чили при Пиночете и, наконец, экономические успехи современного полудиктаторского Китая. В XXI веке уже нельзя аргументировать доводами развития экономики за счёт элементарных свобод человека, его права на счастье и личное благополучие. По крайней мере, в России, где несколько поколений подряд прожили в фактической (по сравнению с уровнем передовых стран) нищете и страхе перед властью.

Очень большое значение имеет конституционная экономика для межгосударственных интеграционных объединений. Европейский Союз носил и носит, в первую очередь, экономический характер, но и для его успешного развития понадобилась Конституция ЕС, вокруг окончательного принятия, которой идёт в настоящее время серьёзная борьба. Стало ясно, что дальнейшее успешное экономическое развитие Европы невозможно без внедрения в жизнь принципов и норм юридического документа типа конституции. Интересны и конституционные поиски последних 15–20 лет, когда в ЕС по инициативе практиков-финансистов возникла концепция, полностью соответствующая подходам конституционной экономики и связанная с принципом независимости центральных банков от других органов власти. В этой инициативе отчётливо проявила себя одна из главных идей конституционной экономики – финансовые средства государства являются достоянием не государства, а народа. А зна-

чит, они должны расходоваться в соответствии с конституцией страны – единственного правового акта, автором которого является непосредственно «Мы, народ», как это указано, например, в преамбулах конституций России и США.

Эта абстрактная идея, оказывается, имеет очень конкретное финансовое содержание, как, впрочем, и вся конституционная экономика. Независимость центральных банков практически закреплена уже в законодательстве ряда ведущих стран и даже отчасти в статье 75 Конституции России и еще ждёт от науки конституционной экономики своего теоретического обоснования. Об этом прямо сказал на симпозиуме по случаю 200-летия Банка Франции в 2000 году его тогдашний глава Жан-Клод Трише: « Мы ещё дождёмся нового Монтескье, который продемонстрирует, что современная демократия сейчас естественным путём идёт рука об руку с непартийной независимой финансовой властью...». Далее он заявил, что центральные банки не входят ни в какую ветвь власти и ответственны непосредственно перед народом, гражданами страны.

Традиционная доктрина разделения властей в данном случае дополняется и развивается не через традиционное конституционное право, а с помощью подходов конституционной экономики. Центральный Банк ЕС фактически независим в рамках вышеуказанной концепции. Экономическая реальность ставит перед традиционным российским конституционным правом новые вопросы, без своевременного ответа на которые оно может быстро превратиться в науку (и учебную дисциплину) вчерашнего дня со всеми вытекающими отсюда последствиями. Тем более что в мире само понятие конституционализма шире нашего российского.

Например, Конституция ЕС не является конституцией в смысле Основного закона государства – единственном широко принятом в русском языке. Мы уже неонакротно обращали внимание на то, что слово «конституция» имеет в английском языке намного больше общепринятых значений, куда входят не только конституции государств, но и уставы корпораций, общественных организаций, а также неформальные и неписанные правила клубов, групп по интересам, традиций семей и т.д. Поэтому мы выделяем и используем в российской модели научного направления конституционная экономика только понятие конституция в смысле Основного закона государства, как это принято в современном русском языке.

Интересно отметить при этом роль конституционной экономики для такого интеграционного (сегодня, к сожалению, скорее дезинтеграционного) межгосударственного образования как Содружество Независимых Государств. Поскольку разрушение многовековых хозяйственных связей привело к ухудшению благосостояния людей и упадку уровня производства

в странах СНГ, а также с учётом важности сохранения сложившегося столетиями геоэкономического пространства в интересах будущих поколений (к чему обязывает, например, Преамбула Конституции РФ), подход с позиций конституционной экономики является при решении вопросов, связанных с СНГ, обязательным для высших органов власти России, которые сейчас сами, возможно того не желая, фактически способствуют развалу этой организации. Проще сказать, конституционная экономика требует многофакторной экономической стратегии внутри страны и за её пределами, а не просто конъюнктурных и часто случайных экономических решений, исходящих только из понятия сиюминутной выгоды.

Классиком и основателем конституционной экономики является живущий в Вирджинии американский экономист Джеймс Бьюкенен, получивший в 1986 году Нобелевскую премию. Он ввёл в оборот понятия «конституционное гражданство» и «конституционная анархия», дал тщательнейший анализ известных конституционно-правовых понятий, сделавших бы честь любому юристу. Разумеется, он рассматривал «конституционность» в смысле значения этого слова в английском языке и применял к семье, фирме, общественной организации, а также, разумеется, к государству. По всей видимости, у него не было союзников-юристов, потому что он делал упор на возможность анализа и продвижения конституционной экономики силами экономистов. В итоге после Бьюкенена, отошедшего в связи с преклонным возрастом от активных исследований, у этого направления на Западе нет бесспорного научного лидера. Силами его последователей – экономистов внедрён в учебный процесс в экономических вузах России курс «институциональная экономика», который копирует западные работы и основывается на примерах из западной практики, в то время как российская модель конституционной экономики, базирующаяся на нашем законодательстве и судебной практике, продвигается совместными объединёнными усилиями группы юристов и экономистов.

Несмотря на конъюнктурное преимущество конституционной экономики, которая в 2006 году была введена Президиумом Российской Академии Наук в качестве специальности для выборов в члены-корреспонденты РАН, научным направлениям конституционной и институциональной экономики в России ещё предстоит «выяснить» соотношение между ними. В первую очередь, это будет происходить в учебном процессе. Для этого, конечно, придётся поговорить о методе, предмете и т.д.

Пока контуры будущей дискуссии ещё намечаются, но уже сейчас будет полезно обратиться к трудам самого Бьюкенена, чтобы лучше понять и использовать для уточнения предметов и методов его обширные труды.



Нам хотелось бы поразмышлять вместе с читателем над его Нобелевской лекцией, в которой Бьюкенен постарался кратко изложить свои основные идеи.

Лекция разбита на небольшие разделы, сопровождаемые в качестве эпиграфов цитатами из работы конца XIX века шведского экономиста Кнута Вискелла, который оказал серьёзное влияние на творчество Бьюкенена. Одна из них предваряет раздел под названием «Методологический индивидуализм». Вискелл пишет: «Если полезность для каждого отдельного гражданина равна нулю, то совокупная полезность для общества также будет равна нулю». И сразу же приведём другой его эпиграф к разделу лекции под названием «Конституция экономической политики», которая хорошо дополняет первую. В этом эпиграфе Вискелл утверждает, что о том «приносит ли деятельность государства больше пользы конкретным гражданам, чем она им обходится, никто не вправе судить лучше самих граждан»<sup>2</sup>. Цитировать приходится по оригиналу, поскольку опубликованный в серии «Нобелевские лауреаты» перевод лекции, к сожалению, содержит серьёзные ошибки, прямо искажающие смысл сказанного Бьюкененом.

После этих цитат становятся понятными главные идеи Вискелла, ставшие источником и составной частью конституционной экономики.

Его книга, опубликованная в 1896 г. на немецком языке, случайно была найдена в университетской библиотеке Бьюкененом в 1948 г. Правда случай произошёл благодаря тому, что библиотека в своё время приобрела книгу неизвестного в Америке шведа, а Бьюкенен знал немецкий язык. Как свидетельствует Бьюкенен, «Вискелл бросил вызов традициям теории государственных финансов», и это совпало с его собственными взглядами. Интересна и первая реакция Бьюкенена: он сразу организовал перевод книги Вискелла, чтобы сделать ее доступной широкому кругу читателей.

«Голая суть послания Вискелла ясна, элементарна и не требует доказывания», — объясняет Бьюкенен, — «экономисты должны прекратить практику предложения политических советов как будто они наняты на работу склонным к благотворительности деспотом, а вместо этого должны сконцентрироваться на государственной структуре, в рамках которой принимаются политические решения... Я убеждал экономистов сосредоточиться на «конституции экономической политики», чтобы исследовать правила и ограничения, в рамках которых действуют политики. Как и у Вискелла, моя цель была скорее нормативной, то есть направленной на создание наилучших нормативных актов, чем чисто академической. Я считал, что суть экономического

смысла, в первую очередь, вытекает из взаимоотношений между гражданином и государством, а уже потом из авансированных политических подходов... Предложенный подход к институционально-конституционной реформе упорно сдерживался (традиционной наукой — П.Б.) почти столетие после публикации Вискелла».

Своей заслугой Бьюкенен считает, что он вывел проблемы на конституционный уровень, в отличие от Вискелла, который не выступал за реформу законодательных органов даже в случае, если они принципиально основывали свои финансовые и налоговые решения не на принципе справедливости (под которой он имел в виду современное понятие «эффективность»).

Особое место в лекции Бьюкенена занимает вопрос о проблеме соотношения экономических возможностей, идущих друг за другом поколений, которые, даже если они живут одновременно, всегда находятся в неравных позициях с точки зрения доступа к власти и процессу принятия финансовых решений, которые влияют непосредственно и в перспективе на другие поколения.

Эту мысль Бьюкенена хорошо иллюстрирует современная Россия, где глубокие старики фактически, а молодёжь до 18 лет юридически не могут оказать никакого влияния на текущую финансовую политику.

Что же касается неродившихся поколений, то они просто будут «расхлёбывать» то, что варится на сегодняшней политической кухне. Поэтому важна мысль Бьюкенена, что конституция, рассчитанная на применение в течение нескольких поколений, может корректировать конъюнктурные экономические решения, а также балансировать интересы государства и общества в целом с интересами отдельного индивида и его конституционным правом на индивидуальную свободу и на индивидуальное счастье.

В заключение своей Нобелевской лекции Джеймс Бьюкенен сравнил Кнута Вискелла с легендарным конституционным мыслителем и одним из первых президентов США Джеймсом Мэдисоном. Он сказал: «Оба отвергли любую органическую концепцию интеллектуального превосходства государства над своими гражданами. Оба пытались использовать все возможные методы научного анализа для ответа на вечный вопрос общественного устройства: как мы можем жить вместе в мире, благополучии и гармонии, сохраняя в то же время наши права и свободу в качестве самостоятельных личностей, которые могут и должны создавать собственные ценности?»

Бьюкенен закончил свою лекцию «вечным» вопросом, который, по сути, и является, предметом конституционной экономики.

2 James M. Buchanan, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.

**Библиографический список:**

1. James M. Buchanan, *The Logical Foundations of Constitutional Liberty*, Liberty Fund, Indian
2. Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика для вузов. М., 2003.
3. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика // Учебник для вузов. М. 2006.
4. Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика: проблемы теории и практики / П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, В.И. Лафитский // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2005. – № 2. – С. 3–11.
5. Зорькин В.Д. Тезисы о правовой реформе в России», *Законодательство и экономика*, № 2, 2004.

**References (Transliteration):**

1. Barenboym P. D., Lafitskiy V. I., Mau V. A. *Konstitutsionnaya ekonomika dlya vuzov*. M., 2003.
2. Barenboym P.D., Gadzhiyev G.A., Lafitskiy V.I., Mau V.A. *Konstitutsionnaya ekonomika / / Uchebnik dlya vuzov*. M. 2006.
3. Barenboym, P.D. *Konstitutsionnaya ekonomika: problemy teorii i praktiki / P.D. Barenboym, G.A. Gadzhiyev, V.I. Lafitskiy / / Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. – 2005. – № 2 – S. 3–11.
4. Zor'kin V.D. *Tezisy o pravovoy reforme v Rossii », Zakonodatel'stvo i ekonomika*, № 2, 2004.