

Авдеев Дмитрий Александрович,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права
Тюменского государственного университета*

КОНСТИТУЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (НОВЫЙ ВЗГЛЯД НА СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ)

В канун празднования двадцатипятилетия Конституции Российской Федерации подавляющее большинство российских юристов обсуждают на разных научных площадках реализацию конституционно-правовых норм, проблемы правоприменительной практики. Учитывая факторы и условия социально-экономического и политико-правового характера, под воздействием которых и происходит процесс правовой регламентации общественных отношений в той или иной сфере жизнедеятельности социума и функционирования органов публичной власти, учеными-правоведами вырабатываются меры и предложения, направленные на совершенствование законодательства и создание условий для эффективной реализации правовых норм.

Очередная годовщина Конституции Российской Федерации является поводом к аналитической работе относительно апробации ее положений и качества норм. Большое значение имеет выявление не только проблем частного характера, но и обнаружение значимых и существенных правовых пробелов, наличие которых порождает и, соответственно, требует решения вопросов как юридического, так и не юридического свойства.

Можно сколько угодно говорить о недостатках юридической техники, равно как и о содержании тех или иных положений законодательства, не замечая, или же игнорируя при этом ключевые элементы российской государственности, которые, в свою очередь, представляют ее фундаментальные основы. Иными словами, нельзя создавать юридические конструкции, заимствовать зарубежный правовой опыт, не сопостав-

ляя со свойственными российскому обществу характерными признаками и особенностями отечественной системы права. Так, принимая Конституцию Российской Федерации в 1993 году, ее разработчики находились в условиях политического противостояния сторонников Президента и его оппонентов в лице Верховного Совета РСФСР, что требовало от них определенного балансирования, с оглядкой на имеющего перевес в этой борьбе главу государства. Все это в конечном итоге выразилось в превалировании роли Президента Российской Федерации в системе высших органов государственной власти, неоднозначности его места в системе разделения властей, закреплении за ним существенных компетенционных полномочий в сфере публичного управления. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации до сих пор остается предметом спора среди конституционалистов.

Нерешенность вопроса о будущей форме правления, неясность некоторых норм Конституции, поспешность при формулировании тех или иных конституционных положений стали в последствии предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации.

Закрепляя правовые достижения и ценности в Конституции Российской Федерации, соответствующие характеристике цивилизованного государства, уклон был сделан в сторону прав и свобод человека и гражданина и попытке обозначить схему организации системы высших органов государственной власти — Президента, Федерального Собрания и Правительства, при этом многие положения, требующие конституционной прописки в силу своей объективной необходимости, остались, к сожалению, вне конституционного текста. Речь идет как раз об экономических показателях и критериях эффективности деятельности органов публичной власти, равно как и об их ответственности за ненадлежащее, неэффективное государственное управление, в результате которого ухудшаются экономические показатели, наносится ущерб, падает производительность и т.д., и т.п. Видимо, еще не до конца российские конституционалисты, по крайней мере определенное их число, осознают важность и целесообразность конституционной экономической теории, суть которой «проста и бесспорна: принятие государственных решений в материальной сфере должно соответствовать принципам и конкретным нормам действующей конституции

страны»¹. Таким образом, при проведении правовых реформ, тем более, такой значимой, как конституционная — разработка и принятие новой Конституции, — необходимо учитывать все важные явления и процессы, направленные на решение будущих задач, а не заниматься юридической констатацией или декларированием каких-либо положений, без учета механизмов их воплощения и реализации. В этой связи можно заключить, что любые реформы в России по непонятным причинам происходят без учета многих факторов и, как правило, в большинстве своем носят незавершенный, а порой и поверхностный характер. Причиной тому, по нашему мнению, является то, что отсутствует полноценная научно обоснованная, политически выдержанная, экономически обусловленная концепция модернизации той или иной сферы жизнедеятельности российского общества и организации публичной власти.

Известно, что при любом процессе реформирования и, тем более, модернизации организации государственной власти, необходимо учитывать не только историческое прошлое и сложившуюся правоприменительную практику, национально-культурные особенности многонационального народа, уровень правосознания граждан, его менталитет, правовую культуру общества, но и уметь проецировать дальнейшее развитие предполагаемых изменений социально-экономического и политико-правового свойства. Игнорирование вышеназванных факторов при модернизации каких-либо аспектов уклада общественной жизни и публичной власти означает заранее свести на нет планируемые этапы трансформации.

Ведь органы публичной власти образуются не для того, чтобы они были как таковые. Основное их предназначение и цель их функционирования заключаются в управлении материально-финансовыми благами, природными и иными ресурсами, обеспечивая прежде всего экономическую составляющую жизни большинства граждан, используя при этом различные методы и способы управления. Соответственно, в конституции должны быть закреплены не только принципы общественного и государ-

¹ Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве // Ежегодник конституционной экономики. 2018. / Ответственные редакторы С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. Составитель П.Д. Баренбойм. — М.: ЛУМ, 2018. С. 14.

ственного устройства, основы конституционно-правового статуса личности, система высших органов государственной власти, структура территориального устройства, процедура внесения изменений и пересмотра, но должны иметь место нормы, регламентирующие экономическую основу государства и принципы его дальнейшего развития.

Следует отметить, что в тексте Конституции Российской Федерации кроме признания равенства форм собственности, использования и охраны земли и других природных ресурсов в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, свободы предпринимательской и иной не запрещенной деятельности, запрета на монополизацию и недобросовестную конкуренцию, какие-либо положения об основах экономической составляющей и управления материально-финансовыми и иными благами и ресурсами во имя благосостояния граждан и общего процветания общества отсутствуют.

Однако, какие бы реформы не происходили во все времена, в России юридически старались оформить и фактически сохранить централизованную составляющую организации публичной власти, которая исторически оформилась в константу российской государственности. В настоящее время централизация власти проявилась, во-первых, в организации системы высших органов государственной власти и нашла свое отражение в сосредоточении большого объема компетенционных полномочий главы государства в публичном управлении. Во-вторых, при решении вопросов федеративного устройства и разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, уклон был сделан в пользу федерального центра.

Примечательно то, что в настоящее время централизация властных полномочий в российской организации государственной власти выражается в юридическом воплощении — конституировании, что находит свое подтверждение в конституционно-правовых нормах. С одной стороны, сосредоточение властных полномочий в одном центре нельзя рассматривать как сугубо отрицательный фактор, с другой стороны, подобное положение вещей всегда должно быть обосновано и необходимо в силу ряда обстоятельств. Но в любом случае должен соблюдаться баланс, как по времени концентрации публичной власти, так по объему компетенционных полномочий.

Безусловно, что любой переходный период имеет определенные фазы своего прохождения, условно выделим три — первоначальная, основная и заключительная. В случае игнорирования обстоятельств или иных факторов, проистекающих в соответствующей фазе, возможно продление переходного периода с увеличением его продолжительности или стагнация с выраженным затяжным характером. Ярким тому подтверждением является продолжающиеся судебнo-правовая реформа и реформа местного самоуправления, которые «застопорились» еще на основной фазе своего развития. Длительность реформирования свойственна также и для федеративных отношений (речь идет о проблематике государственно-территориального устройства, разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами, совершенствовании модели российского федерализма и т.д.²).

К примеру, как показывает законодательный опыт, многие федеральные конституционные и федеральные законы, принятие которых было установлено положениями Конституции Российской Федерации, были приняты значительно позже. Причиной тому является отсутствие в самой Конституции нормы, обязывающей федерального законодателя в определенный срок принять предусмотренные Конституцией федеральные и федеральные конституционные законы. Так, до сих пор не принят Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании Российской Федерации». Федеральный закон, регламентирующий процедуру обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, был принят только лишь в 2006 году³ (на 13-м году действия Конституции — прим. Д.А.). Закон, регламентирующий порядок проведения публичных мероприятий, был принят по истечении 11 лет с момента вступления в силу Конститу-

² Д.А. Авдеев. Современные проблемы российского федерализма // Евразийский юридический журнал. 2017. № 6. С. 243-246; Д.А. Авдеев. Государственное устройство и государственный строй: от старого формата к новому образцу // Современное право. 2017. № 10. С. 24-27; Д.А. Авдеев, М.Н. Федоренко. Конституционно-правовой поиск модели формы государственно-территориального устройства Российской Федерации // Право и политика. 2014. № 11. С. 1661-1669.

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ции⁴. Государственная символика Российской Федерации была регламентирована подзаконными актами, в то время как согласно Конституции Российской Федерации, описание и порядок официального использования государственного флага, герба и гимна должны устанавливаться федеральным конституционным законом. Соответствующие федеральные конституционные законы были приняты лишь в декабре 2000 года⁵. И можно привести достаточно большой перечень законов, принятие которых отвечало бы вызовам того времени, но принятие которых затягивалось по тем или иным причинам⁶.

Аналогичная ситуация наблюдается до сих пор в сфере конституционной экономики, которая сама еще не получила широкое распространение среди ученых-юристов. Не является она и предметом изучения в высших учебных заведениях. Это лишний раз подтверждает нашу научную слепоту или нежелание видеть прогрессивные позывы на пути стабилизации и роста, прежде всего, экономического положения государства.

Не может не обращать на себя внимание то, что Россия чуть ли не всегда, особенно в последнее время, находится в переходных периодах и режимах экономического кризиса. Постоянно испытывая на себе «враждебное» отношение со стороны Запада и перманентное состояние экономически догоняющего государства...

Однако, можно было бы продолжить и далее давать правовую оценку происходящим событиям и характеристику конституционно-правовым проблемам, выявлять недостатки как самого конституционного текста, так и пробелы законодательства, не замечая сущностные стороны протекающих в российском обществе и государстве процессов. Нельзя не замечать или же игно-

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁵ ФКЗ-№ 1 от 25 декабря 2000 года «О государственном флаге РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (Часть I). Ст. 5020; ФКЗ-№ 2 от 25 декабря 2000 года «О государственном гербе РФ» // Собрание законодательства РФ». 2000. № 52 (Часть I), ст. 5021; ФКЗ-№ 3 от 25 декабря 2000 года «О Государственном гимне РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 52 (Часть I). Ст. 5022.

⁶ Д.А. Авдеев. Юридическое качество Конституции Российской Федерации // Современное право. 2014. № 8. С. 18-25.

рировать проблемы более важного фундаментального характера, решение которых, по нашему мнению, будет способствовать разрешению многих вытекающих из них вопросов. Как мы говорили выше, к числу фундаментальных основ российской государственности следует отнести проблематику юридического оформления политических и экономических аспектов, при этом последний блок играет не меньшую, если же не сказать определяющую роль, в государственном управлении.

Фундаментальные основы российской государственности можно представить в виде совокупности взаимосвязанных элементов, которые представляют своеобразный каркас функционирования государственного механизма. К числу основных элементов, которые в настоящее время приобрели статус конституционных постулатов аксиоматического назначения, следует отнести такие, как: форма государства, включающая в себя соответственно аспекты организации публичной власти государственного и территориального устройства, демократический уклад общественной и государственной жизни, приоритет прав человека, легизм (верховенство права). По мнению М.В. Бородача вышеназванный перечень следует дополнить институтом публичной собственности⁷.

Как известно, ключевыми вопросами в любом государстве является вопросы *власти* и *собственности*. Однако, в настоящее время следует констатировать, что в большей степени предметом научных юридических исследований является проблематика правового обеспечения функционирования и деятельности органов публичной власти различных уровней, вопросы правового обеспечения прав и свобод личности, нежели вопросы экономического характера, представляющие, как мы уже говорили выше, не менее важную роль в жизни рядового гражданина.

Глобализационные процессы ставят перед государством новые вызовы и требуют иных подходов к правовому решению ставших классическими вопросов экономического порядка. В настоящее время любые государственные решения неразрывно связаны с экономическими факторами и обстоятельствами и испытывают взаимное влияние друг на друга. Все большую попу-

⁷ М.В. Бородач. О юридической природе института публичной собственности и его значении как элемента российской государственности // Российский юридический журнал. 2015. № 2 (101). С. 10-18.

лярность набирает такое научное направление как конституционная экономика, концепция которой «поднимает планку требовательности общества к нормативным решениям, относящимся к регулированию экономических отношений, требуя подумать об отдаленных последствиях их принятия»⁸. Конституционная экономика отражает всевозрастающее понимание, что решение проблем государственного регулирования экономики нужно находить исходя не только из экономической целесообразности, но и из реалий конституционной структуры государства⁹.

По верному замечанию В.А. Мау вопросы применения конституционной экономики не могут быть осознаны со всей полнотой, если не будут учтены особенности конкретного исторического процесса и времени, когда такие вопросы поставлены¹⁰. Поэтому конституционная экономика характеризуется как научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве¹¹.

Конституционная экономика представляет собой межотраслевые знания о том, в какой мере конституционные нормы и принципы влияют на принятие органами государственной власти важнейших экономических решений. Примером таких решений могут служить законы о бюджете, налогах и сборах, способах преодоления экономического кризиса и т. д.¹²

⁸ Г.А. Гаджиев. Конституционная экономика и рациональность в конституционном праве // Ежегодник конституционной экономики. 2018. / Ответственные редакторы С.А. Авакьян, П.Д. Баренбойм, В.В. Комарова. Составитель П.Д. Баренбойм. — М.: ЛУМ, 2018. С. 19-21.

⁹ П.Д. Баренбойм, О.Е. Кутафин. Статус Центрального банка как основной вопрос конституционной экономики // Банк России в 21 веке / Под ред. П.Д. Баренбойма и В.И. Лафитского. М.: Юстицинформ, 2003. С. 13.

¹⁰ В.А. Мау. Конституционная экономика и история // Законодательство и экономика. 2003. № 12. С. 21-22.

¹¹ П.Д. Баренбойм, Г.А. Гаджиев, В.И. Лафитский. Конституционная экономика: проблемы теории и практики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2005. № 2. С. 3.

¹² Г.А. Гаджиев. Этические основы философско-правовой категории «общее благо» в контексте конституционной экономики // Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики / Сост. П.Д. Баренбойм и А.В. Захаров. — М.: Летний сад, 2010.

Конституционная экономика также характеризуется как междисциплинарное направление раскрытия регулятивного потенциала наиболее обобщенных и социально значимых конституционных положений в сфере экономики¹³.

Особую актуальность проблематика конституционной экономики приобрела в последнее время, когда Российская Федерация оказалась в состоянии воздействия различного рода санкций. Не может не обращать на себя внимание тот факт, что в основе санкций экономического рода, лежат политические мотивы. Это является лишним подтверждением непосредственной связи права и экономики, что лишний раз подтверждает необходимость учитывать роль и значение развития экономических показателей от политически принимаемых решений, оформляемых через правовые нормы.

Считаем, что настало время для внесения существенных изменений в текст Конституции Российской Федерации, содержащих экономические основы развития государства, а не юридическое декларирование принципов общеизвестного характера, таких, как о свободе предпринимательской деятельности и запрете монополизации, а предусматривающих меры, необходимые для стратегического планомерного развития материально-финансовой базы государства с безусловным закреплением мер конституционной или же иной юридической ответственности органов государственной власти за негативные последствия своей деятельности. Необходимо наконец-то признать, что излишняя централизация, порой явно завышенная, в публичном управлении, игнорирование законов экономики всегда будут сказываться на развитии материально-финансовой основы государства, причем не в лучшую сторону.

Таким образом, для отечественной конституционной экономики остается характерной ее излишняя централизация, что в целом, как мы писали выше, свойственно российской модели государственности. Примером может служить банковская система, которая в большей степени соответствует системе унитарного государства. В связи с этим обосновывается необходимость

¹³ В.Д. Мазаев. Метод конституционного права и конституционная экономика// Философия права в начале XXI столетия через призму конституционализма и конституционной экономики/ Сост. П.Д. Баренбойм и А.В. Захаров. — М.: Летний сад, 2010. С. 194.

«формирования в Российской Федерации трехзвенной банковской системы, на первом, верхнем уровне которой должна быть сосредоточена совокупность общегосударственных (федеральных) институтов-регуляторов, на втором, региональном (субфедеральном) уровне — региональные резервные банки, образуемые в масштабах экономических макрорегионов страны, и на третьем уровне — коммерческие банки и небанковские кредитные организации»¹⁴.

Следует поддержать высказываемое предложение о специализации банков, что позволило бы достичь, по крайней мере, двух основных результатов. «Во-первых, была бы создана диверсифицированная, состоящая из нескольких конкурирующих финансовых институтов система финансового обеспечения потребностей в расчетно-денежном сопровождении и инвестиционном развитии конкретных отраслей российской экономики, имеющих приоритетное значение в рамках стратегии социально-экономического развития страны. Во-вторых, через подсистемы специализированных банков государство получило бы возможность более гибко реагировать на ситуацию в конкретных отраслях реального сектора российской экономики; в этой связи эффективность адресной поддержки в кризисных ситуациях отдельных производственных отраслей и даже конкретных предприятий существенно бы возросла»¹⁵.

Следует давно пересмотреть правовые взгляды на саму правовую природу собственности. Известно, что статья 8 Конституции Российской Федерации признает и равным образом защищает частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности. Однако справедливо возникает вопрос, в чем заключается существенное отличие муниципальной формы собственности от государственной? И напрашивается вполне логичный ответ только лишь уровнем органов публичной власти и ее правообладателями в лице органов местного самоуправления. Действительно, отличия форм собственности заключаются не в содержательной части полномочий собственника (право пользования, владения и распоряжения), а в правообладателях

¹⁴ *И.Н. Добрынин*. Конституционная экономика в условиях глобализации. Опыт сравнительно-правового анализа: Монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2009. С. 192.

¹⁵ Там же. С. 193.

— субъектах. К примеру, К.И. Скловский утверждает, что формы собственности — это наследие средневекового партикуляризма; именно в средневековом праве собственность разграничивали в зависимости от ее субъекта: городская и феодальная, вотчинная, поместная, церковная и т. д.¹⁶ В свое время еще Е.А. Суханов предлагал выделять две формы собственности — частную и публичную¹⁷.

Г.А. Гаджиев отмечает, что «в гражданском обороте форма собственности, возможно, не имеет... правового значения. Но в конституционном праве эта категория имеет значительное социально-экономическое содержание»¹⁸. В свою очередь, «публичная собственность используется для непосредственного обеспечения экономических и социальных задач публичной власти»¹⁹.

Анализируя конституционно-правовую природу публичной собственности, М.В. Бородач убедительно обосновывает, что в корне разграничения форм собственности лежат интересы правообладателей. «Именно интересы, — пишет он, — реализуемые в рамках общественного взаимодействия, являются собой ценности первичного порядка, а объективная (изначально им присущая) несопоставимость двух основных категорий этих интересов — публичных и частных — проистекает из аксиоматической диалектики всего индивидуального и коллективного, личного и общественного. Следовательно, выделение лишь двух форм собственности — публичной и частной — обусловлено теми же социальными первопричинами, что и дихотомия права в целом: в любом обществе фигурируют лишь два типа социальных интересов — публичные и частные»²⁰. Следовательно, «несопоставимость характера (природы) и содержания этих интересов и приводит к нормативному закреплению разных правовых режимов (юридических форм) собственности. В этой связи, поскольку в общественной практике можно с уверенностью выделить

¹⁶ К.И. Скловский. *Собственность в гражданском праве: учеб.-практ. пособие.* М., 2002. С. 162-163.

¹⁷ Е.А. Суханов. *Понятие права собственности в российском законодательстве и модельном Гражданском кодексе для стран СНГ // Конституционное право: восточноевропейское обозрение.* 2001. № 1. С. 85.

¹⁸ Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М., 2010. С. 84.

¹⁹ Там же. С. 92.

²⁰ М.В. Бородач. *Указ.* Соч. С.14.

лишь два типа существующих интересов (публичные и частные), поскольку и собственность по своей юридической форме (правовому режиму) может быть либо частной, либо публичной²¹. Следовательно, важным представляется нахождение баланса между свободой экономической деятельности с одной стороны и государственным регулированием экономики с другой, что позволит обеспечить как частные, так и публичные интересы.

В заключение хотелось бы отметить, что в настоящее время, когда в России очередной переходный период затянулся и кризисные явления продолжают одолевать отечественные элементы экономической системы, настало время для разработки научно обоснованной концепции, вбирающей в себя достижения конституционной экономики. Российские юристы и экономисты, объединяя свои усилия и научный потенциал, должны выработать меры, направленные на модернизацию всей системы российской экономики, которая, в конечном счете будет способствовать развитию материально-финансовой составляющей российского государства, а, следовательно, росту благосостоятельности российских граждан.

²¹ *М.В. Бородач*. Конституционно-правовая природа публичной собственности: монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. С 59-60.