

С.Ю. Данилов

*Профессор кафедры
конституционного
и муниципального
права
факультета права
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
доктор исторических
наук*

Экономическое направление в зарубежной конституционно- правовой доктрине

Глобальный экономический кризис начала XXI в. поставил правовую науку наряду с другими социальными науками перед необходимостью дальнейшего переосмысления вопросов, связанных с государственным регулированием экономики. Социальные науки на данном этапе их развития стараются объединить усилия в решении вставших перед ними задач, в том числе связанных с определением роли конституционного государства в экономическом развитии. Предметом настоящей статьи является анализ экономического направления в конституционно-правовой мысли зарубежных стран. Выработанный в рамках этого направления подход может иметь значение для дальнейшего развития российской науки конституционного права.

Возникновение экономического направления обусловлено общим расширением конституционно-правового регулирования экономических отношений. Конституции «второго поколения» (начиная с Веймарской) отводят все большее внимание регулированию процессов, протекающих в сфере экономики. Например, Конституция Франции 1958 г. в ст.34 закрепила использование государственного программирования экономики. В статьях 130 и 131 Конституции Испании 1978 г. установлено, что государство вносит вклад в экономическое развитие и обязано планировать экономическую деятельность. Аналогичные положения содержатся в действующих конституциях Бразилии, Греции, Индии, Швейцарии, Южно-Африканской Республики. Закрепление экономической составляющей конституции имеет место и в странах новой демократии в Восточной Европе и Центральной Азии в 1990—2000-х гг. Обновление конституционного строя, последовавшее в данный период минимум в 25 государствах, повсеместно сопровождалось расширением конституционного регулирования экономических отношений.

В связи с этими процессами возросла потребность доктринального анализа экономических положений конституционных актов. Даже в тех странах, в которых данные нормы не установлены на конституционном уровне (например, в США), доктрина ставит своей целью исследовать, насколько положения конституции, принятой еще в доиндустриальный период, эффективны в условиях постиндустриального развития. Ученые стараются выяснить степень действенности конституционных норм и механизмов с точки зрения их влияния на экономические процессы. «Конституции предусматривают и закрепляют многие институты, которые могут влиять на общую продуктивность экономического организма страны, на параметры государственного аппарата, даже на уровень коррупции»¹. В определенной

¹ Persson S., Tabellini M. The Economic Effects of Constitution // Constitutional Political Economy. — 2007. — № 16. — P. 309.

степени анализ конституционного регулирования экономических отношений стал проявляться и в российской конституционно-правовой доктрине².

Необходимо оговориться, что результативность такого подхода определяется тем, насколько конституционно-правовая доктрина способна расширить методологию исследования доминирующего в ней нормативно-правового подхода. Рассмотрение проблем, возникающих на стыке научных исследований, требует выхода за рамки исключительно нормативно-правовой методологии. В тех странах, где социологическая юриспруденция получила своевременное развитие, такие исследования являются более успешными³. С другой стороны, конституционно-правовые нормы, регулирующие экономическое развитие, анализируются и учеными-экономистами. Методика экономической науки способствует дальнейшему развитию анализа эффективности конституционно-правовых норм и механизмов.

Сложившееся в конституционной доктрине экономическое направление объединяет и юристов-конституционалистов, и изучающих конституционное право экономистов, и адептов других наук (далее — «экономисты—конституционалисты»)⁴. Ими рассматривается как влияние, оказываемое состоянием экономики на конституционные институты, так и обратные процессы. В результате в научной литературе стали утверждаться новые термины — «конституционная экономика», «экономическая конституция», «фискальная конституция», «монетарная конституция», «конкурентный федерализм» и т.д.⁵

Специфика экономического направления в конституционной доктрине — в том, что его последователи исходят из посылки, что современное государство уже состоялось как правовое, конституционное и социальное. Соответственно анализируются только страны с высоким уровнем правового развития. Страны, находящиеся на пути к становлению правового государства и определяемые как «минималистские государства», обычно не становятся предметом изучения⁶. Реальные

² См., напр.: Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М., 2006; Баранова К.К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. М., 2001; Баренбойм П.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика. М., 2006; Данилов С.Ю. Конституционная экономика в зарубежных странах. М., 2008.

³ См., напр.: Изензее Г., Кирхгоф Й. Государственное право Германии. М., 1994; Allan T. Constitutional Justice. A Liberal Theory of the Rule of Law. N. Y. — Oxford, 2001; Hodgins B. Where Economy and Constitution Meet in Canada. Montreal, 1981; Taft R. Political Control of Economy. Princeton, 1988; Vanssay de X. Freedom and Growth. Do Constitution Matter? // Public Choice. — 1994. — № 8.

⁴ По данным электронного журнала «Конституционная политическая экономия», среди его авторов юристы составляют около 20%, политологи и социологи — около 30%, экономисты — порядка 40%, специалисты в области других дисциплин (истории, психологии, математики) — около 10%. По странам мира авторы распределяются так: США — 32%, Канада — 16%, Италия — 14%, Германия — 9%, Испания, Польша, Франция и ЮАР — по 5%, прочие страны — 4%. Основателем направления считается близкий к Чикагской научной школе экономист и социолог Дж. Бьюкенен. Видными представителями направления являются также С. Колл, Р. Макгуайр, М. Табеллини, Р. Холкомб.

⁵ Blume L., Voight S. Economic Efficiency of Human Rights // Kyklos. — 2007. — № 60; Brennan G. The Expressive Constitutionalism // Constitutional Political Economy. — 2002. — № 13; Buchanan J.M. The Constitutional Economics. Houston, 1989; Buchanan J.M. The Collected Works. Vols. 8–9. Indianapolis, 2001; Griffin N. Constitutional Economics and European Legal Integration // Constitutional Political Economy. — 2006. — № 17; Holcombe R. From Liberty to Democracy. Transformations of American Government. Ann Arbor, 2002; McGuire R.G. To Form a More Perfect Union. A New Economic Interpretation of the American Constitution. Oxford, 2003; Norton S. Cost of Diversity. Property Rights and Growth // Constitutional Political Economy. — 2000. — № 11; Persson S., Tabellini M. The Economic Effects of Constitution. Cambridge (Mass.)—London, 2007; Vanssay de X. et al. Constitutional Foundations of Economic Freedoms // Constitutional Political Economy. — 2005. — № 16; Voight S. The Constitutional Political Economy. Chaltenham, 2003.

⁶ Coll S. The Origins and Evolution of Democracy. An Exercise in History from a Constitutional Approach // Constitutional Political Economy. — 2008. — № 8. — P. 340; Samuels J. The Interrelations between Legal and Economic Processes. A Consideration of the Reactions // Ibid. — 2008. — № 8. — P. 323–324.

сдержки и противовесы в государственном управлении, открытость («прозрачность») принятия решений экономисты-конституционалисты рассматривают в качестве обязательных условий оптимального развития современной многоотраслевой постиндустриальной экономики⁷. При этом ученые не питают иллюзий, что, даже следуя данным условиям, конституционное государство может искоренить циклические кризисы, устранить социальное неравенство и безработицу. Однако государство в состоянии препятствовать криминализации экономики, смягчать проявления регионального неравенства, а в кризисные времена — поддерживать смешанную экономику, не нарушая вместе с тем конституционной законности. Наиболее серьезные экономические успехи были достигнуты современными государствами именно в таком качестве.

Применение количественных, математических методов и критериев исследования позволяет экономистам-конституционалистам давать новые оценки эффективности конституционно-правовых институтов и повышает достоверность обобщений и выводов, сделанных традиционной конституционно-правовой наукой. Несомненный интерес представляют результаты проведенного учеными на материалах 85 стран исследования связи между состоянием экономики, избирательными системами и формой правления⁸.

Для пропорциональной избирательной системы характерно деление государственной территории на крупные многомандатные округа, а для мажоритарной — на мелкие одномандатные. По наблюдениям экономистов-конституционалистов в первом случае политические партии и избиратели сосредотачиваются на общегосударственных проблемах, во втором — на более узких вопросах местного развития. В результате во время выборов по пропорциональной системе больше внимания отводится публичному сектору экономики и социальным программам, во время выборов по мажоритарной системе — состоянию частной экономики. Традиционное следствие применения пропорциональной избирательной системы — формирование коалиционных правительств. Обычно это правительства меньшинства, которые из-за межпартийных разногласий часто опаздывают с принятием неотложных политико-административных мер. Острее всего это отражается на бюджетно-финансовой стратегии государства. В странах с пропорциональной системой бюджетный дефицит поэтому оказывается в среднем на 2% больше, чем в странах с мажоритарной системой, способствующей образованию однопартийных правительств.

Экономисты-конституционалисты установили, что при применении на выборах свободных партийных списков, когда избиратели голосуют в первую очередь за кандидата, уровень коррупции в государственном управлении в целом ниже, чем при использовании связанных партийных списков, оставляющих избирателям меньше возможностей для влияния на персональный состав выборного органа⁹.

Что касается вариантов формы правления, то в политическом процессе президентского государства яснее проявляется деление общества на многочисленные социальные группы с дифференцированными интересами — демографические, региональные, профессиональные. В связи с этим социальные расходы (соответственно, и налоги) в пересчете на душу населения оказываются в президентском государстве несколько выше, чем в парламентском. Расчеты экономистов-конституционалистов показывают, что парламентское государство в сравнении с

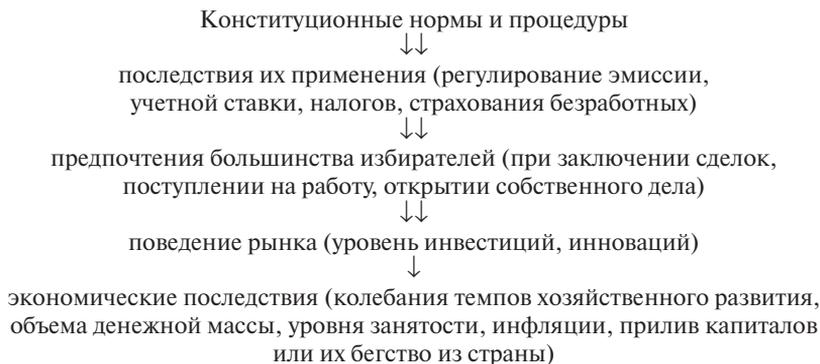
⁷ Metelska-Szaniawska K. The Constitutional and Economic Reform in Transition. An Empirical Study // Constitutional Political Economy. — 2008. — № 8. — P. 9—10.

⁸ Сами экономисты-конституционалисты употребляют иные термины — они классифицируют государства в зависимости от «права законодательного органа на отстранение правительства от власти».

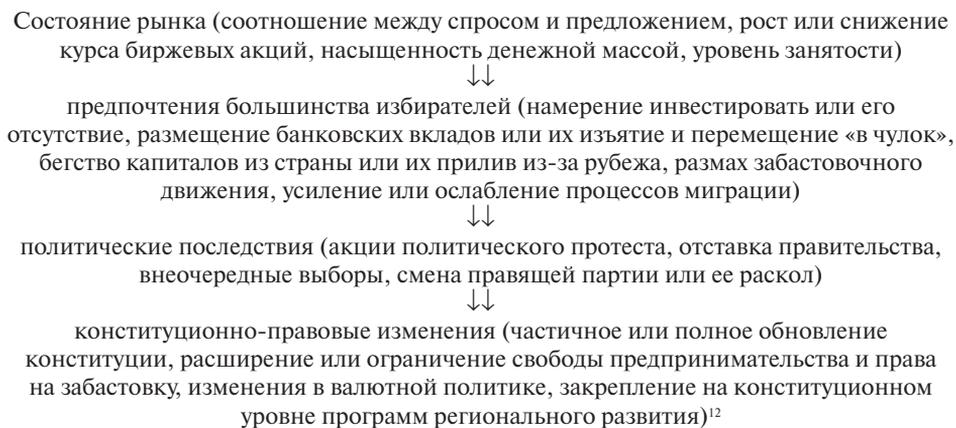
⁹ Voigt S. Op.cit. P. 28.

президентским характеризуется (при прочих равных условиях) несколько более низким уровнем налогообложения и более высоким уровнем производительности экономического сектора¹⁰.

К элементам новизны в экономическом направлении относится рассмотрение двустороннего характера связи между конституционно-правовыми нормами и процедурами (механизмами), с одной стороны, и состоянием экономики — с другой¹¹. В предложенной системе координат выстроена схема взаимодействия элементов современного конституционного государства и рыночной экономики. Сложившаяся между ними связь «сверху вниз» предстает в изображении экономистов-конституционалистов в следующем виде:



Связь между экономикой и конституцией «снизу вверх» действует таким образом:



Некоторые противоречия, присущие развитию конституционного демократического государства, подмечены экономистами-конституционалистами с должной

¹⁰ Joireman S. Colonization and the Rule of Law. Comparing the Effectiveness of Common Law and Civil law // Constitutional Political Economy. — 2004. — № 15. P. 325—326.

¹¹ Pearl S. Discussion, Construction and Evolution. Mr. Buchanan and Hayek on Constitutional Order // Constitutional Political Economy. — 2007. — № 18. — P. 64.

¹² Metelska-Szaniawska K. Op.cit. P. 17—18.

точностью. Конституции XX в. закрепили существование социального государства — или, по определению экономистов-конституционалистов, «государства распределяющей демократии». Но это государство принесло с собой разрушение трудовой этики, распад целых социальных слоев (крестьянства, ремесленников), застойную безработицу, хроническую инфляцию¹³. Проблемы соотношения финансовой (монетарной) политики с конституционными нормами привлекают особое внимание многих экономистов-конституционалистов.

Созданное экономистом-конституционалистом Д. Бьюкененом учение о «монетарной конституции» порождено широко распространенным подозрением, что «государство распределяющей демократии» злоупотребляет данными ему финансово-налоговыми полномочиями. В значительной степени данное учение выросло из положений известного американского либертарно-консервативного мыслителя Ф. фон Хайека, который доказывал, что перераспределение общественного продукта органами власти оборачивается «дорогой к рабству» — подчинением общества государству¹⁴. В отличие от Хайека экономисты-конституционалисты не призывают вернуться к «минималистскому государству». Главный предмет их критического разбора — не государственное регулирование экономики в целом, а уязвимые стороны фискальной политики, которые проявляются в неспособности или нежелании «государства распределяющей демократии» справиться с инфляцией. Экономисты-конституционалисты исходят из предположения, что управление публичными финансами в наше время превратилось в обязанность, ибо в современном плюралистическом, взаимозависимом обществе правительству приходится угождать множеству «экономических агентов», действующих в нескольких амплуа одновременно.

По мнению экономистов-конституционалистов, лидеры западного мира и официальные экономисты «подчиняются не закрепленным на конституционном уровне правилам фискальной политики так, словно последние обладают высшей юридической силой. Можно подумать, что по отношению к фискальным органам государства конституция не обладает прямым действием». В сущности, здесь выражен протест против устойчиво сохраняющегося разрыва между юридической и фактической конституцией в силу опережающего развития последней. Мишенью критики экономистов-конституционалистов является и сочетание высокого уровня налогообложения со значительными темпами инфляции. Но и к существующим конституционным нормам и процедурам как таковым отношение у сторонников данного учения критическое, ибо эти нормы часто фиксируют только индивидуальные права и свободы. Основой оптимизации конституционных норм должны стать не «тревоги частных лиц насчет их будущего статуса, а их экономическая и социальная взаимозависимость»¹⁵. Данное положение — при всей его расплывчатости — имеет несомненные точки соприкосновения с теорией солидарности, восходящей к идеям некоторых европейских конституционалистов рубежа XIX—XX вв.¹⁶

¹³ Amico D. James Buchanan on Monetary Constitution // Constitutional Political Economy. 2007. N18. — P.303.

¹⁴ См. подробнее: Хайек Ф. Право, законодательство, свобода. М., 2009.

¹⁵ Coll S. Op.cit. P. 311.

¹⁶ Ср.: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. СПб., 1908. С. 57, 236. «Жизненный элемент всякого общества есть солидарность. Правовая норма, рожденная социальной солидарностью, приобретает черты, свойственные самой солидарности. Сказать, что государство должно обеспечить свое существование, значит сказать, что оно должно содействовать социальной солидарности и, следовательно, праву, рождающемуся из этой солидарности... Закон, находящийся в очевидной и абсолютной оппозиции к элементам социальной солидарности, социально не существует», — подчеркивал он. См. также: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки // отв. ред. Туманов В.А. Т. 1. Буржуазная наука государственного права. М., 1987. С. 25—27.

Бьюкенен и его последователи предлагают заменить стихию рыночных цен «графиком движения цен», т.е. установить постоянно действующий общеобязательный контроль над ценами и закрепить его на конституционном уровне. Государственным органам будет вменено в обязанность заблаговременно информировать население обо всех предстоящих движениях цен на товары и услуги. Ключевые слова проекта — это «предсказуемость» и «стабильность». По мысли экономистов-конституционалистов, такая мера в максимально возможной степени учтет интересы всех слоев населения, уставших от инфляции. Она приведет экономический компонент конституции в равновесие с ее политико-правовыми компонентами и принесет обществу такую же цивилизующую пользу, как, например, введение правил дорожного движения.

Однако будет ли наряду с контролем над ценами установлен контроль над доходами (прибылями и зарплатой), какими призваны быть санкции против нарушителей контроля (административными, уголовными), будет ли при «графике движения цен» изменен статус общественных объединений (начиная с профессиональных и предпринимательских союзов) — экономисты-конституционалисты не уточняют. Они не дают объяснений, как совместить объемлющий контроль над ценообразованием со свободой предпринимательской деятельности, которую большинство экономистов-конституционалистов считает аксиомой и без которой проблематично существование смешанной экономики и конституционного государства. Настроенные главным образом на функциональный анализ конституционализма, эти ученые не придают необходимого значения анализу институциональной составляющей конституционно-правовой проблематики. Несомненная упрощенность присуща их проектам «монетарной конституции», механизм воплощения которой в жизнь не продуман экономистами-конституционалистами ни юридически, ни политически.

Вместе с тем вызывает одобрение отрицательное отношение адептов экономического направления к отрыву науки от жизни. Экономисты-конституционалисты рассматривают предмет изучения в динамике, широко используют новый понятийный аппарат и математические методы исследования. Неизбежность распространения конституционного государства они выводят не из теории прав человека, а из практических потребностей экономического развития.

Экономический взгляд на проблемы конституционного права позволяет теоретикам и практикам выработать более емкое представление об эффективности не только конституционно-правовых норм, но и права в целом, и сравнительного правоповедения в частности. К примеру, экономисты-конституционалисты предложили новый метод сопоставления особенностей двух самых распространенных правовых семей — романо-германской семьи и семьи общего права. Для этого они взяли за основу критерий связи между правовой семьей и защитой права частной собственности — «интенсивность денежного оборота» (ИДО; английская аббревиатура — СИМ). Такой критерий дает возможность проводить точные измерения, предлагать поддающиеся проверке оценки прав частных собственников и степени их защищенности. Коэффициент ИДО выражает соотношение между денежными средствами, находящимися в данный момент вне банков, и всей денежной массой, обращающейся на территории страны. Величина ИДО пропорциональна опасности, в которой находится право частной собственности, и наоборот. Экономисты-конституционалисты не без оснований подчеркивают, что найденный ими критерий базируется на исторически сложившейся репутации финансовых учреждений и государства в целом, доверии или недоверии к ним со стороны большинства. Такое доверие не может быть создано искусственно.

Оценки, к которым пришли исследователи, красноречивы сами по себе. В странах общего права, которое «в меньшей степени подвержено злоупотреблениям», ИДО в среднем оказался приблизительно в 4 раза ниже, чем в странах романо-германского права¹⁷. Правда, такие исследования кардинально не меняют сложившихся в конституционно-правовой доктрине представлений о государственных институтах, однако являются полезным дополнением их характеристик. Эти дополнения должны быть приняты во внимание и учеными-юристами.

Внимательного рассмотрения заслуживает системный, комплексный подход к проблемам права и экономики, который разработан экономистами-конституционалистами. Системный подход позволяет преодолевать ведомственные барьеры, сложившиеся в науке, и изучать разнопорядковые явления постоянно меняющейся действительности в их взаимосвязи¹⁸. Ценность и практическая полезность подобного подхода возрастает в связи с необходимостью поиска путей и средств выхода из глобального экономического кризиса.

¹⁷ Joireman S. Colonization and the Rule of Law. Comparing the Effectiveness of Common Law and Civil Law // Constitutional Political Economy. — 2004. — № 15. — P. 331.

¹⁸ «Наличие или отсутствие правового государства, правления при помощи закона — это ключ к пониманию дифференциации, которая сложилась в уровне экономического развития членов международного сообщества. Она неразрывно связана со зрелостью или незрелостью как конституционной политической демократии, так и экономического организма различных стран. Эффективность работы конституционно-правовых институтов имеет большое значение как в пределах национальных границ, так и в международном сообществе. Государство, которое обеспечивает своим гражданам равное обращение и полноценную защиту, подвергается наименьшей опасности внутреннего вооруженного конфликта», — резонно отмечают экономисты-конституционалисты (Amico D. Op.cit. P. 315).