

*С.В. ЖАВОРОНКОВ,
К.Э. ЯНОВСКИЙ*

Конституционная экономика и защита частной собственности

Реально ли заложить в конституцию возможности для долгосрочного экономического роста? Конституции начинались как основные законы о власти ("инструмент правления"), как компромиссы между наиболее влиятельными и сильными группами, лидерами. Некоторые из них оказались эффективными средствами защиты личных прав. Однако личные права – права собственника – суть основа прав собственности. Надежные гарантии прав собственности в свою очередь – широко признаваемый рецепт создания наилучших условий для долгосрочного экономического роста. Конституционные ограничения безответственного поведения государства рассматриваются на примерах: классическом – США – и нескольких современных государств. При этом под конституционными нормами понимаются не только и не столько формально прописанные положения, но нормы, глубоко укорененные в культуре, изменить которые можно лишь с чрезвычайно высокими издержками.

Ключевые слова: конституция, конституционная экономика, гарантии прав собственности, "инструмент правления".

Основная тема данной статьи – вопрос о способности с помощью конституции защищать права собственности. Мы рассмотрим несколько относительно недавних примеров изменений конституций в сравнении с классическим американским случаем.

Большинство экономистов согласны с тем, что основное отличие бедных стран от богатых – гарантии частной собственности в последних. Добавим от себя – прежде всего гарантии частного собственника (его жизни, свободы, неприкосновенности). Обычно в экономической науке (теория общественного выбора, теория общественного благосостояния, общественные/государственные финансы) и даже в конституционной экономике конституция рассматривается преимущественно как основные правила принятия коллективных решений, решений о приобретении тех или иных общественных благ (оборона, правосудие, безопасность и т.д.). Правила принятия решений действительно важны, и их мы также коснемся. Однако при всей важности этого аспекта конституций именно собственность и ее защита будут в центре нашего внимания.

Среди примеров, часто обсуждающихся в рамках конституционно-экономических исследований, – проблема гарантий независимости Центрального банка и ограничения расходов правительства (ограничения бюджетного дефицита или государственного долга). Первую проблему мы оставим в стороне. Вторая же напрямую касается

Жаворонков Сергей Владимирович – старший научный сотрудник научного направления "Политическая экономия и региональное развитие" Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара. Адрес: 125993, Москва, Газетный пер., д. 3, корп. 5. E-mail: javoronkov@iep.ru.

Яновский Константин Эдуардович – кандидат экономических наук, заведующий Лабораторией институционального анализа Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара, директор Shamron Center for Economic Policy Research (Израиль). Адрес: 125993, Москва, Газетный пер., д. 3, корп. 5. E-mail: janovski@iep.ru.

гарантий частной собственности, поскольку, монополизировав денежную эмиссию, государства предпринимают меры по ограничению возможностей граждан избежать ответственности по обязательствам государства. Следовательно, политика “щедрых” социальных программ раньше или позднее приведет к чрезвычайным (конфискационным) мерам. Причем очевидно: *те, кто получают из бюджета больше, чем вкладывают, “пострадают” несравнимо меньше тех, кто своими налогами оплачивают “щедрость” чиновников и левых политиков.*

Из истории вопроса: некоторые типичные примеры конституций

Исторически в Европе первыми конституционными документами были указы, эдикты, договоры, согласно которым происходило формирование власти, распределение полномочий властей, и т.п. (к примеру, законы о престолонаследии, “вольности” городов и вассалов) – то, что раньше называлось “инструмент правления” (*instrument of government*). Затем к ним присоединяются законы о формировании (выборах) парламента. В современных конституциях этому пониманию конституции соответствуют главы, содержащие описания полномочий органов власти, процедуру их выборов (формирования) и т.п.

Отметим, что эти нормы также имеют некоторое отношение к защищенности частной собственности. Если формирование власти происходит без насилия, если сама власть разделена на соперничающие партии, ветви (органы), ревниво следящие за полномочиями и действиями друг друга, сама власть и борьба за нее перестают быть источником наибольших рисков для собственника и для его собственности. Патовые же ситуации во власти (не говоря уже об осознанном ослаблении влияния государства на экономику) обычно благотворно сказываются на деловом климате и экономическом росте [Björnskov 2014].

Исторически известны два основных типа “конституций”, или – точнее – государственно-правовых устройств. При исторически доминирующем типе властитель обосновывает свои претензии на лидерство превосходящей силой. Поскольку частые войны чрезвычайно затратны, а их результат плохо предсказуем, нередко “сильные люди” сходятся на признании правящей династии, которую не трогают, если она не подает явных сигналов слабости. Законом при этом является воля правителя. Иногда эта воля более или менее формально согласовывается с другими сильнейшими лидерами страны в том или ином формате “совета”, “думы”. По поводу необходимости осведомления подданных о содержании законов есть разные мнения и наиболее последовательное в этой традиции (предложенное китайскими теоретиками права и их японскими учениками) – “народ не должен знать законов, но лишь подчиняться им”, поскольку “неизвестность грядущего наказания сильнее удерживает от преступных действий” [Правовые системы... 2003, с. 950]. А главный, по настоящему фундаментальный закон в этой традиции – народ должен бояться власти и чем сильнее, тем лучше.

При такой системе властитель считает всю страну своей собственностью (в крайнем случае, только часть страны, а остальную – “корпоративной” собственностью узкого круга сильных людей). В отношениях между властителем и рядовым гражданином регулярно возникает проблема “дом больше, чем у правителя”, или “виноградник Навота”¹. Связь между властью и богатством, блеском, роскошью выглядит взаимно однозначно обусловленной. Поэтому любые заметные материальные успехи и достижения (красивый дом, конь или даже жена) легко могут стать причиной больших неприятностей (в лучшем случае – просто отъема, в худшем – отъема актива с убийством “нескромного” гражданина).

¹ Царь Израиля Ахав завидовал гражданину Навоту, у которого был замечательный виноградник. Сам Ахав не решался покуситься на чужую собственность. Однако его жена, воспитанная в традиционной восточной культуре, организовала судебный процесс с лжесвидетелями. Владелец виноградника был казнен, а виноградник передан царю (Третья Книга царств uk/21).

Относительно редкую альтернативу такому устройству представляет устройство, при котором власть обращается к обществу в поисках моральной легитимации. Более того, власть вынуждена регулярно возобновлять такой “мандат”. Закон коренится в некоторых “естественных” нормах, не отменяемых никаким образом (в силу “естественности” же или в силу божественного происхождения). Закон общедоступен, и граница между запретным и всем остальным (по определению – разрешенным) достаточно легко различима для каждого гражданина.

В такой системе существуют также и четкие границы между собственностью разных лиц. Собственность правителя четко отделена от собственности государства, а государственная собственность – от частной, что создает определенную основу и для защиты прав собственности каждого гражданина.

С появлением современного типа конституций (включающих перечни прав граждан) выделяются конституции как “жалованная грамота” и конституция как договор общества и власти. Конституция, как “жалованная грамота” суть обычный путь создания множества конституций “сверху” либо для смягчения политического кризиса (уступка оппозиции), либо в качестве декоративного элемента оформления власти. В России классическим примером такой грамоты стал манифест 1905 г.

Не всегда можно дожидаться дарования свобод, пусть и под давлением. При этом революции зачастую воспроизводили описанную выше “конституцию” с новыми лицами. Однако, начиная с вооруженной демонстрации на поле Раннимеда (*Magna Carta*), появился пример совершенно нового решения проблем при внутриэлитном конфликте. Новизна состояла в том, что бароны потребовали и добились гарантий не столько личных привилегий для участников текущей выигрывающей коалиции, сколько прав сравнительно широкого круга свободных англичан. Это облегчало в будущем формирование коалиций “в защиту старинных вольностей” (против нарушителя).

Конституция в силу высоких издержек пересмотра ее норм может выступать как мощное оборонительное сооружение на пути плохих законов. Эту функцию выделяли и предлагали усилить Ф. Хайек и Дж. Бьюкенен [Хайек, 1990; Бьюкенен 1997]. При этом предлагаемые варианты ограничения законодательных полномочий парламентов и резкого расширения сферы прямого конституционного регулирования (защищенного в известной степени от произвола законодателя) остаются сугубо теоретической моделью. Прецедентов и тем более “лучших практик” подобных ограничений не существует².

Конституция писаная и неписаная. Фундамент основного закона

Речь идет далеко не только о незафиксированных как единый документ конституциях Великобритании или Израйля. В США, которые мы используем здесь как основную “модель”, были и остаются многие неписанные конституционные нормы. Защита частной собственности подразумевалась даже без прямой фиксации в Конституции до принятия Билля о правах в 1791 г. (хотя право собственности напрямую упомянуто в Декларации независимости 1776 г.). Ограничение двумя сроками полномочий президента стало фактически конституционной нормой задолго до прямой фиксации в Конституции. XXII поправка была ратифицирована в феврале 1951 г. – то есть в кратчайшие возможные сроки после смерти первого нарушителя неписаной нормы –

² По крайней мере, не наблюдается прецедентов сознательного конституционного регулирования с целью ограничить экспансию “плохих законов”. В отсутствие “лучших” в избытке примеров худших практик. Такие практики, собственно, и объясняют потребность в поиске средств обуздания законотворческого энтузиазма депутатов (о котором американский юрист и политик Г. Таккер заметил еще в 1866 г.: “Ни жизнь человека, ни его свобода и собственность не гарантированы пока заседают законодатели”). Даже Конгресс США умножает безо всякой нужды законодательство так, что если большинство отдельных актов относительно безвредны, их общая масса разрушает прозрачность и понятность правового поля, ухудшает качество власти закона [Walsh, Joslyn 2010].

Ф.-Д. Рузвельта³. Само отношение к закону как к несомненному благу хотя и слабеет со временем, все же еще ощущается даже в быту.

И в США, и в Европе явственно заметна приверженность защитников частной собственности и личных свобод семейным ценностям и религии (хотя бы на уровне деклараций) и явная враждебность и тем и другим со стороны противников капитализма (даже относительно умеренных – левых либералов и социал-демократов [Letunova, Shestakov, Yanovsky 2014]). Действительно, семья – прямой конкурент государственной школы, которую левые успешно оккупируют и требуют ввести их монополию на обучение. Семья проводит естественную социализацию и воспроизводит те моральные нормы, в которых как раз и коренятся дружественные частной собственности институты. Семья и религия вместе воспроизводят ситуацию “бесконечно-ходовой игры” формально – математически объясняющую такие феномены, как забота о детях и внуках⁴ (моделирование ситуации см. [Axelrod 1984]). Здоровая семья неразрывно связана и с институтом собственности, на что точно указали еще К. Маркс и Ф. Энгельс в “Манифесте коммунистической партии”. Поэтому, начиная с “классиков” марксизма, “буржуазная семья” находится “на прицеле” у сторонников неограниченного правительства⁵.

Используя термин “мягкая инфраструктура”, введенный У. Нисканеном [Niskanen 1991], можно сказать, что семейные ценности и религия⁶, воспроизводя мораль и спрос на защищенность частной собственности, стали важной компонентой “мягкой инфраструктуры” свободной экономики. Они же цементируют фундамент конституционного устройства, дружественного индивидуальным правам и свободе, благоприятного для долгосрочного экономического роста.

Попробуем ввести, наконец, определение конституции (для данной работы): **Конституция** – набор ценностей и норм, глубоко укоренившийся и принятый подавляющим большинством агентов. Эти нормы применяются с минимальными (близкими к нулевым) издержками, так как их принимает подавляющее большинство агентов. “Укоренившийся набор” означает, что изменение норм происходит с максимальными издержками⁷.

Право собственности и некоторые из известных его гарантий

Гарантии собственности начинаются с гарантий собственника: его жизни, свободы, достоинства. Мертвый не уносит свою собственность с собой, даже если положить часть ее вместе с ним в могилу. Человек, лишенный свободы, зачастую готов

³ Если Т. Рузвельт был первым национального масштаба сознательным эксплуататором левого популизма, атаковавшим некоторые наименее популярные аспекты права частной собственности, то Ф.-Д. Рузвельт, несомненно, развил это наступление и против частной собственности, и против других, глубоко укоренившихся в сознании американцев норм, казавшихся ему архаичными или просто мешавших.

⁴ О наиболее известной экономической модели “пересекающихся поколений” (*OLG – Overlapping Generations*) – писал Р. Барро [Barro 1974].

⁵ Ей надлежит либо раствориться, уступив функции воспитания государственным учреждениям, либо трансформироваться в инструмент слежки за родителями (вспомним антиутопию “1984 год”).

⁶ Разумеется, речь идет не о всякой религии, а о религиозной традиции общественного договора со Всевышним, в чьей традиции даже Бог – как бы “конституционный монарх”, ограниченный своими же законами. Эта традиция в базовых священных текстах несколько раз повторяет свод простых правил, имеющих прежде всего этическое измерение. Эта же традиция требует беспристрастного суда. Она же ввела концепцию независимого суда и разделения властей. Согласно Ветхому завету, судьи правят еще до призвания царей. Последним запрещено тратить значительные деньги (“не преумножит себе золота и серебра...” на что-либо, кроме “жалования войску”). Традиции, в которых Бог (подозрительно похожий на земного деспота) выступает в качестве абсолютного ничем не ограниченного властителя либо один (множество) антропоморфных же (по характеру и интересам) богов борются за власть и конкурируют за популярность, никогда не демонстрировали склонности поддерживать конституцию личных прав, собственности и ограниченного правительства.

⁷ Изменение может занимать десятки лет. Так, библейские ценности, лежащие в основе институтов США, изменены быть не могут. Изменение Конституции США не как формального юридического акта, а как совокупности норм в среднесрочном периоде, осуществлено быть не может, поскольку это требует изменения “мягкой инфраструктуры” [Niskanen 1991, p. 233]. Даже сугубо формальные изменения, пользующиеся широкой поддержкой в ведущих партиях США, на практике занимают несколько лет.

отдать в обмен на нее бóльшую часть своей собственности. Богатый человек, третируемый и унижаемый, также часто готов откупаться от обидчиков, платя немалый и регулярный выкуп. Так, многие российские предприниматели перед революцией делали пожертвования – кто на больницы, кто на большевиков. А в наши дни Б. Гейтс оставил дело, в котором ему не было равных, и занимается сомнительной ценности благотворительными проектами под давлением “прогрессивной общественности”. Суть давления, под которым предприниматели совершают поступки как вредные экономически, так и далеко небезупречные морально, – атака на их человеческое достоинство. Последнее, как оказывается, – весьма высоко ценимое благо. Соответственно, права, защищающие личность от произвола иных лиц и государства, составляют фундамент права собственности. Сама собственность нуждается в защите от произвольного изъятия без компенсации, от непомерных налогов и штрафов, от разных способов ее обесценения.

Права и собственность защищает честный, непредвзятый и независимый суд, подотчетная обществу полиция и другие правоохранительные органы. Безопасность (в широком смысле, включая оборону) обеспечивается целым набором институтов – от права на вооруженную самооборону до упомянутой полиции, сильной армии и спецслужб.

Самооборона и частная инициатива при обеспечении обороны и безопасности играют намного более важную роль, чем может показаться. С одной стороны, она создает здоровое конкурентное давление на полицию, с другой – поддерживает мораль общества, частных лиц. Самооборона напоминает гражданам о том, что ответственность за все в стране лежит на них, а государство, армия, суть только форма для организации их же коллективных действий в крайней ситуации (отражения внешней агрессии или сопоставимой – как упреждающие действия в том же направлении). Не забудем и об особой роли суда в защите прав собственности, которая подчеркивалась еще А. Смитом.

Пределы честного и беспристрастного суда

В Талмуде (трактат Санхедрин лист 18а) приводится запрет привлекать царя к судебной процедуре: судить ему и судить его, давать свидетельства против него и принимать его свидетельские показания. Запрет, вроде бы, напрямую противоречит известным сюжетам, в которых царь Соломон предстает как судья. На листе 19а приводится объяснение запрета. Он касается только царей *не из рода Давида*. Введен же он был после того, как многие мудрецы-судьи погибли (были прокляты председателем суда и немедленно наказаны свыше), побоявшись заставить свидетеля – царя (Янная – не из рода Давида⁸) встать в присутствии суда. Возьмем два примера из новейшей истории США.

1. Президент А. Линкольн своим указом (!) 1861 г. заморозил действие конституционных норм *Habeas Corpus* (то есть включая нормы Билля о правах) [Dueholm 2008]. Конгресс (заседавший в урезанном составе) “ратифицировал” решение исполнительной власти в 1863 г. Тогда лишь один из судей Верховного суда – Р. Тейни рискнул напрямую бросить вызов нарушителям Конституции.

2. Президент Ф.Д. Рузвельт вел настоящую “холодную войну” против Верховного суда, защищавшего права собственников-предпринимателей против “Нового курса” – экспансии государственного регулирования. Он угрожал судьям (разбавить суд своими сторонниками, проведя решение об увеличении числа судей), предлагал им улучшенные условия выхода в отставку и, в конце концов, добился капитуляции суда (см. “*Switch in time*”).

⁸ У российского читателя тут легко возникает ассоциация с 2000 г., когда выяснилось, что журналист может смело атаковать президента России, не опасаясь последствий, только если президента зовут Б. Ельцин.

Приведенные примеры показывают, что разделение властей работает эффективно только тогда, когда дополнено жесткой политической конкуренцией, когда власть ограничена сильной оппозицией и независимой прессой. В приведенных примерах **все** судьи отвечали высочайшему профессиональному стандарту. Все они, несомненно, ценили почет и уважение, оказываемое отважным гражданам, способным и под давлением исполнять свой долг судьи честно и беспристрастно. Однако законы (и Конституция) и их судебная защита не могут быть рассчитаны на героев. Кроме того, эти случаи подчеркивают роль гражданского общества и его лидеров, то есть того ядра активных и ответственных граждан, которые могут реально угрожать власти при нарушении последней конституционных норм⁹. Роль тех лидеров, которые, как Дж. Вашингтон, способны своими поступками задавать стандарт поведения преемникам. Рассмотрим подробнее нашу тему на примере разных стран.

Страновые примеры

Прежде всего привлекает внимание *опыт Соединенных Штатов*. При создании и утверждении Конституции США в 1780-х гг. развернулась жесткая дискуссия между сторонниками и оппонентами сильной федеральной власти (дискуссия федералисты – антифедералисты). При этом первые полагали, что перечисление в тексте Конституции прав человека не только избыточно, но и опасно (получалось бы, что государство “дарует” гражданам права, которые и так бесспорно им принадлежат; а если государство дарует, то оно же может и отобрать). Антифедералисты подозревали оппонентов в простом нежелании связывать руки власти. Достигнутый компромисс весьма примечателен. В Конституции (1789 г.) содержится ссылки только на упомянутую выше процедуру освобождения арестованного (*Habeas Corpus*). Ратифицированные 15 декабря 1791 г. двумя третями штатов первые десять поправок (Билль о правах) вроде бы выполняют требование антифедералистов. Однако выражение “у человека есть право” почти полностью вычищено из текста. Текст Билля о правах сформулирован как набор запретов государству посягать на те права, которые даны человеку свыше и лишь признаются государством.

Мы отметили выше роль прецедентов, созданных “отцами основателями” (лидерами гражданского общества, выдающимися государственными деятелями с высоким моральным авторитетом). Они способны становиться не менее важным элементом Конституции (в данном случае – Конституции США), чем собственно текст, даже такой превосходный текст, как ими же составленный и утвержденный.

Так, Дж. Вашингтон заложил основу нормы о двух сроках президентства, отказавшись баллотироваться на третий. Куда более важной нормой поведения и правоприменения стали примеры уважения отцов-основателей к частной собственности. Континентальная армия старательно избегала грабежей под видом реквизиций даже в самые тяжелые голодные и холодные периоды военных действий. Дж. Вашингтон, отслужив два срока и вернувшись в свое поместье, обнаружил, что его поля сильно сократились в размерах. Менее, чем он, уверенные в победе сторонников независимости соседи захватили изрядные куски его земли. Вашингтон предпочел длительное улаживание “недоразумений” быстро, естественно и даже справедливому силовому решению вопроса [De Coto 2004].

Фермер (торговец, ремесленник), присоединившийся к армии Конгресса, понес за время войны огромные материальные потери, даже если был удачлив и пережил войну живым и здоровым. Вернувшись с войны, он принял на свои плечи долг Конгресса. Фермер (торговец) оставшийся при своем бизнесе и продававший продовольствие англичанам за золото и, нехотя, Вашингтону – за расписки (долговые обязательства),

⁹ В этом смысле поражает мощь американской Конституции, ее глубокая укорененность в морали народа. Ее нормы, хотя и не без потерь, устояли в конце концов даже после того как сотни тысяч лучших граждан, способных с оружием в руках защищать свои взгляды на права штатов или на связь законов государства и Библии (запрет возвращать беглого раба хозяину, к примеру), погибли в ходе Гражданской войны.

был однозначно в выигрыше. Понятен был соблазн Конгресса, в котором заседали победители, объявить дефолт по возникшим в ходе войны обязательствам. Эта мера выровняла бы положение тех, кто пожертвовали на войне столь многим, и тех, кто на войне не жили.

Отказ от дефолта заложил основы уважения к финансовым обязательствам США, которые беззастенчиво эксплуатируются последними администрациями по сей день. Немалое число прогнозов краха государственных финансов, основанных на вполне разумных доводах, посрамлены не менее безответственной политикой других правительств и огромным кредитом доверия, заработанным в значительной степени еще свыше 200 лет тому назад.

Венгрия под руководством национал-консерваторов снискала репутацию *enfant terrible* в Европе.

Венгерская конституция с момента публикации проекта столкнулась с жесткой критикой сторонников неограниченного в своих функциях и полномочиях правительства, именующих себя либералами. Так, Human Rights Watch (HRW)¹⁰ нашла покушения на права человека в части 6 статьи 23, которая устанавливает возможность лишения права голоса по приговору суда преступников и лиц с умственными расстройствами. Последние являющиеся идеально управляемым электоратом. Полагаем, что те из читателей, кому доводилось участвовать в выборах в качестве членов комиссий или наблюдателей, сопровождающих выносные урны, не раз испытывали чувство неловкости. Его вызывают сцены “голосования” людей, не лишенных дееспособности по приговору суда, но, очевидно, не способных принимать решение самостоятельно. С учетом того, что “передовой российский опыт” массового досрочного голосования уже широко заимствован даже в США¹¹ и, местами, дополнен опытом вывоза на участки больных в сопровождении социальных работников, совершенно стандартная оговорка венгров выглядит как-то особенно своевременно и уместно. Кратко прокомментируем некоторые важные, с нашей точки зрения, положения новой Конституции Венгрии.

1. Ссылка в преамбуле на христианские ценности. Мы полагаем, что в условиях, когда евробюрократия старается разрушить идентификацию европейцев (важность которой для демократии сильно недооценивается – см. [Sharansky 2008]), эта ссылка могла бы быть весьма полезной. К сожалению, ее ценность снижается, так как данное положение не развито указаниями на конкретные ценности и нормы этого наследия, что позволило бы превратить преамбулу в эффективный инструмент – главный источник толкований норм самой конституции.

2. Брак есть союз между мужчиной и женщиной (Статья L). Моральное стимулирование брака или, как минимум, решимость государства не допускать дискредитации идеи брака как особых отношений (отличных от дружбы, опеки, партнерства разного рода и т.п.) куда более разумная идея, нежели попытки стимулировать деторождение дотациями из бюджета.

3. Право на самооборону от атак против личности и собственности (Статья 5). Одна из наиболее важных новаций венгров. Закладывает долгосрочные основы со-

¹⁰ При основании эта организация называлась Helsinki Watch и уделяла главное внимание соблюдению прав человека в СССР и его сателлитах. Впоследствии новые руководители организации порвали с традицией поиска нарушений прав человека там, где они приобретают наиболее массовый характер. Теперь их основной объект внимания – страны, поддерживающие высокий стандарт прав человека, но символизирующие в глазах левых во всем мире вселенское зло (США, Израиль и т.п.). Это одновременно избавляет руководство организации от наиболее ярых оппонентов и резко повышает стандарт комфорта и безопасности миссий HRW по изучению нарушений прав. Другими критиками венгерской конституции высказывались также претензии по поводу судебной власти, медиарынка, бюджетного процесса. Однако все претензии сводятся к тому, что предлагаемые изменения помогают продлить период нахождения правящей партии у власти [Krugman, Scheppele, 2011]. Поскольку Конституция принята голосами депутатов этой партии, отмеченные особенности могут вызвать определенные сомнения, однако не более того. Сами критики в аналогичной ситуации поступили бы (а многие и поступают) аналогичным образом.

¹¹ Пример в 2012 г. подал лично Б. Обама, проголосовав за себя 25 октября (http://www.huffingtonpost.com/2012/10/25/obama-early-voting-in-chi_n_1016412.html).

хранения морали и ответственности, не говоря уже об эффекте защиты индивида, его прав и собственности. При этом скупость в описании оставляет простор для судебных интерпретаций. Последние могут превратить норму в эффективный инструмент сдерживания преступности, но могут и полностью выхолостить ее (как произошло с почти дословно совпадающей формулировкой Статьи 4 Основного закона Государства Израиль “О правах и достоинстве человека”).

4. Сбалансированный бюджет (основы конституционного строя, Статья N). Часть 4 Статьи 36 (“Государственные финансы”) требует от парламента принимать бюджет, не увеличивающий государственный долг свыше уровня половины ВВП. Ограничение государственного долга вне временных рамок и жесткой привязке к военному или аналогичному положению (сопряженному с угрозой жизни значительной части населения вследствие войны, масштабной природной или иной катастрофы) представляется малоэффективной мерой. Оговорка Части 6 Статьи 36 почти сводит на нет данное ограничение. Она оставляет открытыми двери для дефицита не только в чрезвычайной политической ситуации (война, катастрофа), но и для прекращения продолжительного и глубокого спада экономики. Последний в общем случае может быть вызван избыточным регулированием, плохой защитой прав собственника и его собственности, высокими налогами и т.п.

5. Отдельно запрещено и наращивание государственного долга свыше оговоренного уровня (Статья 37, Части 2 и 3). Попытки ограничить дефицит и государственный долг – попытки похвальные, но, как представляется, – малоэффективные (см. ниже тематический пример штатов США). Наиболее важные и интересные, с точки зрения авторов, новации (“новеллы”) венгерской конституции – то, что привлекло неблагоприятное внимание европейских наблюдателей: “дискриминационные” нормы – от преамбулы с прямой ссылкой на христианское наследие до норм, бросающих вызов современным политкорректным тенденциям.

Суть таких мер за пределами декларации еще более сомнительна, чем попытка конституционной нормой стабилизировать государственные финансы. Однако “декларативная” их ценность бесспорна. Венгерское государство объявляет о своем отказе участвовать в борьбе против традиционных религиозных ценностей.

Главные проблемы венгерской конституции 2011 г. – способность укорениться и стать (хотя бы в наиболее существенных своих положениях) частью неписаной конституции. И тут самый короткий и простой путь, выбранный правящей партией (Венгерским гражданским союзом), может оказаться самым длинным. Одних правильных деклараций недостаточно для того, чтобы обеспечить Венгрии долгосрочные преимущества в сфере делового климата. Более того, некоторые шаги венгерского правительства, такие, как отмена накопительных пенсий в 2010 г., ставят под сомнение искренность его намерений в глазах инвесторов.

Сохраняющаяся зависимость страны от евробюрократии и наличие бюджетного дефицита – плохое подспорье для независимой политики. Поэтому, хотя к венгерскому опыту следует относиться без оглядки на декларации политических оппонентов из Брюсселя или Вашингтона, у него мало шансов стать “лучшей практикой конституционного строительства”.

Грузия. Большинство правительств мира воспользовалось кризисом 2007–2009 гг. с тем, чтобы расширить практики вмешательства в дела бизнеса, ограничить права частной собственности. Кризис, разразившийся первоначально в исторически наиболее жестко регулируемой банковской сфере, предлагалось лечить исходя из принципа: “массированное государственное вмешательство не привело к желаемым результатам потому, что оказалось недостаточным”. Одно из немногих исключений продемонстрировало своим поведением *правительство Грузии*. Власти маленькой страны отказались от сворачивания прав и свобод.

Провести поправку к Конституции (“Акт об экономической свободе, возможностях и достоинстве” – *Georgia: the Economic Freedom, Opportunity, and Dignity Act*) у власти не хватило воли или политического капитала. Это легко объяснить с уче-

том репутационных потерь власти вследствие поражения в войне с Россией 2008 г. Однако сама попытка заслуживает бесспорного одобрения и внимательного изучения. Рассмотрим основные положения Акта.

Провозглашалось, что решение об увеличении налогов может быть принято только на референдуме. Попытка установить барьер на пути “распухания” государства, безусловно, похвальна. Однако, не будучи дополненным столь же жестким ограничением государственных расходов и, соответственно, дефицита бюджета, это может вызвать рост дефицита, а не сокращение “объема” государства [Niskanen 2006; Firey, Slivinsky 2014].

Мера из того же ряда – ограничение общей нагрузки на экономику центральных и местных властей 30% ВВП. Однако, на наш взгляд, если ограничить функции государства поставкой чистых общественных благ, то такой уровень в мирное время мог бы быть сведен в среднесрочной перспективе к 20–25%, а в долгосрочной – к 10–15% ВВП.

Норма по ограничению государственного долга уровнем 60% ВВП лучше, чем ее отсутствие, но она несет отпечаток “мейнстримной” экономической теории, воспринимающей бюджетный дефицит, соответственно – государственный долг и инфляцию, как данные свыше (экзогенно заданные) и не подлежащие обнулению. Безусловно, в мирное время бюджет должен быть строго бездефицитным.

Вдохновляет нас и идея запрета учреждения новых органов власти и управления, уполномоченных регулировать бизнес. Правда, если функции государства не ограничены поставкой чистых общественных благ (функциями и ролью “ночного сторожа”), долгосрочная угроза новых витков регулирования, например под предлогом “защиты от дискриминации”, сохраняется.

Провести Акт команда М. Саакашвили не смогла или не успела¹². Однако в период президентства Саакашвили, по сути, была предпринята попытка куда более глубокого и важного преобразования. Попытка ввести в сознание граждан и общества привычку считать большинство важных вопросов частным, а не государственным делом. И именно потому, что вопросы заботы о бедных или строительства церквей, местного самоуправления и экономического роста – суть вопросы по-настоящему важные, и их решение нельзя доверять государству. Тут и следует искать главную причину ограниченной эффективности реформ.

Грузинское общество в большинстве своем, включая старейший институт православной церкви, пока не приняло такого подхода¹³. Общество (большинство граждан) были по-прежнему привержены поиску “внешнего управляющего” для решения своих внутренних проблем.

Для реформаторов опыт администрации и правительства Саакашвили дает следующий важный урок. Невозможно провести глубокие и к тому же устойчивые реформы, чрезмерно уповая на поддержку извне. Такая поддержка может помочь при

¹² Не в ее пользу свидетельствует факт принятия поправок к Конституции 15 октября 2010 г. как к “инструменту правления”. Согласно им, произошло перераспределение полномочий от президента к премьер-министру. На это политической воли хватило. Однако политического капитала для победы на следующих выборах уже не хватило. В итоге потенциальный бенефициарий поправки – Саакашвили вынужден скрываться за границей от политической мести своих оппонентов.

¹³ Яркий контраст с опытом Грузии, как и большинства постсоветских стран – опыт, описанный в знаменитой Автобиографии Б. Франклина. В ней отражено совершенно иное общество британских колоний, в котором создание сети публичных библиотек и мощение улиц осуществляется зажиточными горожанами вскладчину даже без уведомления властей. А публицистика Франклина свидетельствует, что и военные усилия частных лиц и общественных организаций в те времена не были чем-то из ряда вон выходящим. Так, во время Семилетней войны лидеры колонистов и будущие лидеры движения за независимость были образцовыми лоялистами и активно поддерживали военные усилия метрополии – от обеспечения армии транспортом и провиантом до активного волонтерства. К армии присоединился и сам Франклин и его сын. Не удивительно, что такое общество возмутилось, когда был введен налог, не одобренный его представителями. И понятно, как такое общество оказалось в состоянии противостоять мощным силам метрополии (в отличие от испанских и португальских колоний, отделение которых в решающей степени было обусловлено проблемами метрополий – иностранной оккупацией и событиями 1820–1823 гг.

удачном стечении обстоятельств отразить наступление врагов реформ или внешнюю агрессию (в случае Грузии даже эти надежды не оправдались). Но она никогда не позволит заместить, компенсировать недостаток поддержки внутри общества.

Поддержка реформ в Венгрии все время оставалась намного ниже, чем в Грузии на старте преобразований. Однако она оказалась намного стабильнее. И это позволило провести, по крайней мере, формальные преобразования (принятие Конституции) даже вопреки внешнему давлению.

В заключение хотелось бы проанализировать ситуацию еще в двух странах – **России и Украине**. Обе они, начиная с 1990 г., пережили период интенсивных конституционных изменений, большая часть которых четко относима к направлению “инструмент правления”, а значительная часть носила политически конъюнктурный характер¹⁴.

Российская Конституция 1993 г., подготовленная с участием либеральных юристов, содержит в себе немало полезных норм прямого действия. Однако многие ее нормы превратились в фикцию, прежде всего вследствие деградации судебной системы. Например, согласно ст. 121 Конституции, “судьи несменяемы”, но на практике, в соответствии с законом, судья может быть отстранен от должности квалификационной коллегией вышестоящего суда на основании любого произвольного обвинения вроде “дискредитации суда”, а предпринятая в 2013 г. ликвидация Высшего арбитражного суда одновременно лишила полномочий всех его судей, вынужденных вновь проходить конкурс на замещение должности.

Цензура якобы запрещена, но практически действует, будучи особенно жесткой на федеральных телеканалах, где, например, критическое упоминание президента России исключено в принципе. Свобода слова подорвана существованием политической ст. 282 Уголовного кодекса РФ, позволяющей криминализировать любое высказывание как якобы разжигающее ненависть к каким-то социальным группам. Местное самоуправление (МСУ) должно иметь свои финансовые источники, но государственные власти могут устанавливать издевательски низкие ставки местных налогов. Например, в Москве органы МСУ распоряжаются сотыми долями процента налога на доходы физических лиц. Авторы Конституции подвело желание доверить слишком много вопросов законодателю: в итоге, например, Конституция обошла стороной вопрос о выборности губернаторов и мэров, что позволило властям в 2000-е гг. с помощью разных технологий эту выборность отменять.

В 2000-е–начале 2010-х гг., автономия частной жизни и, за некоторым исключением, неполитизированного бизнеса вошла в неформальный “договор общества и власти” [Политическая экономия... 2010]. Запоздалое освобождение П. Лебедева и М. Ходорковского перед Олимпиадой в Сочи, казалось, свидетельствовало о намерении властей “перевернуть страницу, сохранив лицо”, и далее неукоснительно следовать неформальной норме. Но затем кампания “контрсанкций” 2014 г., в которой весь бизнес и потребители были просто использованы властью как инструмент в политической борьбе с западными оппонентами, стала явным нарушением “договора”.

Украина ближе подошла к примирению политической элиты с необходимостью регулярно запрашивать и обновлять свой мандат на власть на выборах. Однако и там пока говорить о становлении такой, фактически действующей конституционной нормы, пока явно преждевременно. На Украине так и не произошли пока две мирные смены власти подряд на выборах¹⁵. Печатлает частота принятия конституций в нулевые годы. Она также весьма содействовала нестабильности власти и отношений собственности (фактически, действовало три Конституции – до и после реформы 2004 г., в 2010 г. произошел возврат к Конституции до реформы 2004 г., и сейчас новый президент представил парламенту новый проект Конституции).

¹⁴ Чтобы не обременять читателя, но и не отделиваться кратким и общим замечанием, сошлемся на собственные работы [Жаворонков, Яновский 2002; Zhavoronkov, Yanovskiy 2012].

¹⁵ Этот весьма удачный критерий стабильности демократического режима был предложен А. Пжеворским [Przeworski, Alvarez, Cheibub 2006].

При всем уважении к первому президенту России, ему не удалось добиться ни авторитета, сопоставимого с авторитетом Дж. Вашингтона в США, ни, соответственно, установить своим поведением (в том числе в отношении свободы слова) планку для преемников.

* * *

Конституция оказывается потенциально весьма ценным активом общества и каждого из его членов. Она аккумулирует опыт и достижения (к сожалению, также и провалы) предыдущих поколений, она зависит от нашей гражданской позиции и может перейти по наследству нашим детям как значимо улучшив свою способность защищать собственность, так и существенно растеряв ее.

Конституция не сводима ни к какому писаному тексту, в частности из-за наличия тех или иных судебных органов, ее трактующих. Однако на практике, особенно для “новых демократий”, крайне полезна детализация конституций, в том числе фиксация в них различного рода процедур и ограничений власти. К примеру, даже в нынешних российских условиях наличие конституционной нормы об импичменте судей, как в англосаксонской традиции, только квалифицированным большинством депутатов парламента избавило бы судей от давления региональных чиновников, не обладающих (в отличие от президента РФ) ресурсом обеспечить парламентское решение. Ограничения государственного долга, предусмотренное сейчас во многих странах (при всех оговорках), может хотя бы на время ограничить масштаб безответственности властей.

Удачных примеров построения (“выращивания”) Конституции “с нуля” очень мало. “Свежих” примеров, по-видимому, просто нет. Однако имеющихся в нашем распоряжении примеров все же куда больше, чем у отцов-основателей в США, что дает надежду на реализацию новых удачных “конституционных проектов” силами интеллектуально куда более скромными, нежели Мэдисон и Джефферсон.

Для России решение данной задачи по-прежнему имеет огромное значение. Поскольку без глубоко укоренившихся конституционных норм, охраняющих личную свободу и собственность, можно запустить спутник, но нельзя оставить внукам и правнукам процветающую страну.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бьюкенен Дж. (1997) “Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы”. М.: Таурус Альфа.

Жаворонков С., Яновский К. (2002) Политическая экономия реформы: механизм принятия решений на этапе революции и стабилизации” М.: Институт права и публичной политики.

Политическая экономия России: динамика общественного договора в 2000-х годах. Избранные труды Института национального проекта “Общественный договор”, 2000–2009 (2010) М.: ИНИП “Общественный договор”.

Де Сото Э. (2004). Загадка капитала. М.: Олимп-бизнес.

Правовые системы стран мира. (2003). М.: Норма.

Хайек Ф.А. (1990) Общество свободных. Лондон: Overseas.

Axelrod R. (1984) The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.

Barro Robert J. (1974) Are Government Bonds Net Wealth? // Journal of Political Economy, vol. 82, no. 6, pp. 1095–1117.

Bjørnskov C. (2014) Political Institutions, Political Change and Growth Accelerations in the Nordic Countries, 1820–2010 (2014) report for Public Choice Society 2014 Annual Conference, Charleston (SC) (<http://publicchoicesociety.org/content/papers/christianbj%C3%B8rnskov-374-2014-912.pdf>).

Dueholm J.A. (2008) Lincoln’s Suspension of the Writ of Habeas Corpus: an Historical and Constitutional Analysis // Journal of the Abraham Lincoln Association, vol. 29, no. 2, pp. 47–66.

Feld L. P., Baskaran Th. (2010) Federalism, Budget Deficits and Public Debt: on the Reform of Germany’s Fiscal Constitution // Review of Law & Economics, vol. 6, issue 3, p. 365–393.

Firey T.A. Slivinski St. (2014) The Return of “Starve the Beast”. The Law of Demand and the Future of Smaller Government. March 9, 2014. Public Choice Society Annual meeting 2014 (Charleston, SC).

Krugman P., Scheppele K.L. (2011) Hungary’s Constitutional Revolution December 19, 2011 // Krugman’s New York Times blog (http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1).

Letunova T., Shestakov D., Yanovskiy K. (2014) Family Crisis: Reference Materials (June 15, 2014) (<http://ssrn.com/abstract=2450816>).

Niskanen W. A. (2006) Limiting Government: the Failure of ‘Starve the Beast’ // *Cato Journal*, vol. 26 (3), pp. 553–558.

Niskanen W. (1991) The Soft Infrastructure of a Market Economy // *Cato Journal*, vol. 11, no. 2, pp. 233–238.

Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F. (2006) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sharansky N. (2008) *Defending Identity: Its Indispensable Role in Protecting Democracy* Public Affairs. New York: Kindle Edition.

Walsh B.W., Joslyn T.M. (2010) *Without Intent: How Congress is Eroding the Criminal Intent Requirement in Federal Law*. The Heritage Foundation. National Association of Criminal Defense Lawyers.

Zhavoronkov S., Yanovskiy K. (2012) Political Institutions: From Yeltsin to Medvedev (August 6, 2012) (<http://ssrn.com/abstract=2125185>).

Constitutional economics and private property safeguard

S. ZHAVORONKOV*

K. YANOVSKIY**

* **Zhavoronkov Sergei** – senior researcher political economy and regional development studies department, Gaidar Institute for Economic Policy. Address: 3–5, Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation.

** **Janovskiy Konstantin** – PhD, director of Shamron Center for Economic Policy Research (Israel), Institutional analysis division chief, Gaidar Institute for Economic Policy. Address: 3–5, Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation.

Abstract

Could constitutional guaranties of property safeguards to boost and to sustain economic Growth in very Long Run? We are comparing classical case of the US Founding Fathers with a number of modern attempts (Hungary, Georgia, Ukraine, Russia) to manage economic problems of young Democracies by means of “constitutional regulation”. “Constitution” is defined here as a set of values and norms (not necessary fixed), which have become deeply entrenched and accepted among the people so the changes in these norms are realized at maximum cost.

Keywords: Constitution, Constitutional Economics, property safeguards, “Instrument of Government”.

REFERENCES

Axelrod R. (1984) *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.

Barro Robert J. (1974) Are Government Bonds Net Wealth? // *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 6, pp. 1095–1117.

Bjørnskov C. (2014) *Political Institutions, Political Change and Growth Accelerations in the Nordic Countries, 1820–2010* report for Public Choice Society 2014 Annual Conference, Charleston, SC (<http://publicchoicesociety.org/content/papers/christianbj%C3%B8rnskov-374-2014-912.pdf>).

- Buchanan J.M. (1997) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan* Library of Economics and Liberty (<http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv7c9.html>).
- De Soto H. (2004) *Zagadka kapitala* [The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else] Moscow: Olimp-bisnes.
- Dove J.A. (2012) Credible Commitments and Constitutional Constraints: State Debt Repudiation and Default in Nineteenth Century America // *Constitutional Political Economics*, no. 23, pp. 66–93.
- Dueholm J.A. (2008) Lincoln's Suspension of the Writ of Habeas Corpus: an Historical and Constitutional Analysis // *Journal of the Abraham Lincoln Association*, vol. 29, no. 2, pp. 47–66.
- Feld L.P., Baskaran Th. (2010) Federalism, Budget Deficits and Public Debt: on the Reform of Germany's Fiscal Constitution // *Review of Law & Economics*, vol. 6, issue 3, pp. 365–393.
- Firey T.A., Slivinski St. (2014) *The Return of "Starve the Beast The Law of Demand and the Future of Smaller Government"*. March 9, 2014. Public Choice Society Annual meeting 2014 (Charleston, SC).
- Hayek F.A. (1990) *Obschestvo svobodnyh* [Constitution of Liberty]. London: Overseas.
- Krugman P., Scheppele, K.L. (2011) Hungary's Constitutional Revolution December 19, 2011 // *Krugman's New York Times blog* (http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&r=1).
- Letunova T., Shestakov D., Yanovsky K. (2014) *Family Crisis: Reference Materials*. June 15, 2014 (<http://ssrn.com/abstract=2450816>).
- Niskanen W.A. (2006) Limiting Government: the Failure of 'Starve the Beast' // *Cato Journal*, vol. 26, no. 3, pp. 553–558.
- Niskanen W. (2011) The Soft Infrastructure of a Market Economy // *Cato Journal*, vol. 11, no. 2, pp. 233–238.
- Politicheskaya Ekonomiya Rossii: Dinamika obshestvennogo dogovora v 2000-h g.* (2010) [Political Economy of Russia: Dynamics of the Social Contract in 2000-ties. Selected works of the Institute of National Project "Social Contract" 2000–2009]. Moscow: INP "Obshestvenny Dogovor".
- Pravovye sistemy stran mira* (2003) [National Legal Systems round the World]. Moscow: Norma.
- Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F. (2000) *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sharansky N. (2008). *Defending Identity: Its Indispensable Role in Protecting Democracy* Public Affairs. New York: Kindle Edition.
- Walsh B.W., Joslyn T.M. (2010) *Without Intent: How Congress is Eroding the Criminal Intent Requirement in Federal Law*. The Heritage Foundation. National Association of Criminal Defense Lawyers.
- Zhavoronkov S., Yanovskiy K. (2012) *Political Institutions: From Yeltsin to Medvedev* (August 6, 2012) (<http://ssrn.com/abstract=2125185>).
- Zhavoronkov S., Yanovskiy K. (2002) *Politicheskaya ekonomia reform: mehanizm prinyatia resheniy na etape revoliucii i stabilizacii* [Political Economy of the Reforms: Decision making under Revolution and under Stabilization]. Moscow: Institute of Law and Public Policy.