

ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА НА РОССИЙСКОЕ ПРАВО И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Поскольку нынешний кризис можно отнести к явлению общекультурного характера, право как часть культуры подверглась его влиянию: в системе и содержании права происходят определенные изменения.

Во-первых, традиционное деление права на частное и публичное (в зависимости от того, какой интерес – частный или публичный – защищает правовая норма) становится все более нечетким. С одной стороны, государство все сильнее вмешивается в частные (гражданские и торговые) правоотношения, с другой стороны, бизнес также лоббирует свои интересы в отношениях публично-правового характера.

Во-вторых, при кризисе происходят значительные изменения в законодательстве, особенно финансовом (бюджетном, налоговом, банковском). Можно отметить несколько направлений вносимых изменений: создание новых финансовых институтов; усиление защиты прав граждан и организаций; ужесточение мер ответственности за экономические правонарушения; рост государственного контроля над целевым расходованием средств. Также учеными юристами были высказаны предложения по изменению гражданского законодательства.

В-третьих, разрабатывая и реализуя меры экономической и социальной стабилизации, следует помнить о том, что в России высшей ценностью являются права и свободы человека. Меры должны быть направлены на защиту прав и свобод, и ни в каком случае не должны нарушать их.

Ключевые слова: кризис, право, экономическое регулирование, изменения законодательства, юриспруденция, финансовое законодательство, гражданское законодательство, публичное и частное право, права и свободы человека

Keywords: crisis, law, regulation of economy, changes in legislation, legal science, finance legislation, civil legislation, private and public law, human rights and freedoms

* Третьяков Константин Николаевич – аспирант Кафедры конституционного права МГИМО (У) МИД России.

Кризисное состояние мирового сообщества, частью которого является Россия, давно переросло экономические рамки — кризис оказался явлением общекультурным, затронув не только товарно-денежные отношения, но и иные области человеческой деятельности, такие как политика, наука, религия — перечень можно продолжать. Сложность общественных отношений, их тесная взаимосвязь преопределили «эффект домино», который сейчас можно наблюдать практически повсеместно, и, разумеется, право как область человеческой культуры, как один из регуляторов общественных отношений не могло не подпасть под его влияние. В настоящей работе представлена попытка рассмотреть ряд перемен, вызванных кризисом, которые происходят в российской правовой системе сейчас, а именно, изменения в структуре системы права и в характере правотворческой деятельности.

Говоря о структуре системы права во времена кризиса, стоит упомянуть о распространённом делении права на частное и публичное, основой которого выступает интерес, на защиту которого направлена соответствующая норма¹. Если нормы права направлены на защиту государственного, публичного интереса, такие нормы следует относить к публичному праву, если же норма защищает частный (не государственный) интерес участника общественных отношений, речь идет о праве частном. «Классическими» публично-правовыми отраслями являются конституционное, административное, уголовное право, к частно-правовым отраслям традиционно относят гражданское и торговое право. Деление права на частное и публичное носит наиболее общий характер и восходит к римским юристам.

Однако на сегодняшний день высказывается все больше и больше сомнений относительно правильности приведенной классификации — дело в том, что в современном праве зачастую весьма непросто однозначно определить, частный или публичный интерес защищают нормы какой-либо отрасли права. Рост государственного вмешательства в товарно-денежные отношения, где традиционно господствуют частные интересы их участников, усиление государственного регулирования этих отношений, направленное, разумеется, на отстаивание общественного, публичного интереса, приводит к тому, что частное право обретает все более публичный характер. Наиболее яркий пример — частно-правовой институт права собственности, на который в условиях нынешнего правового регулирования распространяется множество публично-правовых норм (запрещение использования собственности определенным образом, принудительный отъем собственности в государственных интересах с предоставлением равноценной компенсации и так далее).

С другой стороны, публичное право также подвергается определенной «приватизации», которая обусловлена возрастающей «интервенцией бизнеса» в государственную сферу, и законодателю при принятии нормативных актов приходится в известной степени учитывать лоббируемые частными лицами интересы. Таким образом, грань между частным и публичным правом, достаточно четкая несколько тысячелетий назад (когда создавалась эта классификация), все больше размывается. Представляется, что в условиях кризиса, когда имеет место, с одной стороны, ужесточение государственного регулирования экономики, а с другой стороны, растет связь между государством и частными корпорациями (которые государство вынуждено поддерживать, чтобы не допустить краха экономической и социальной системы), интеграция публичного и частного права будет возрастать. Эта тенденция отчетливо прослеживается, если проанализировать правотворческую деятельность в условиях кризиса, а именно, изменения объема и порядка государственного регулирования экономики.

После того, как «свободное регулирование» рынка обернулось его «свободным падением», государства едва ли будут готовы в ближайшем будущем отпустить бразды правления в этой области, готовя и принимая ряд мер, направленных на усиление государственного вмешательства в экономику, и Россия не является исключением. Антикризисное государственное регулирование в правовом поле может проявляться по-разному: это и прямые «вливания» денежных средств в экономику государства, и изменения текущего законодательства, и активная разработка концепций его развития на доктринальном уровне.

Пожалуй, одним из наиболее ярких примеров антикризисного регулирования является Федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой си-

стемы Российской Федерации»². Согласно этому Закону государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» получила право предоставлять российским организациям кредиты (займы) либо выкупать у иностранных кредиторов российских организаций права требования на общую сумму не более пятидесяти миллиардов долларов США (эти средства Банк России размещает на счетах ВЭБ). Кроме этого, закон устанавливает ряд правомочий и обязанностей Внешэкономбанка и Банка России в области кредитования.

Россия не единственное государство, которое пошло по пути оказания прямой государственной помощи предприятиям и кредитным организациям, – аналогичные законодательные меры были приняты в других странах. В связи с этим нельзя не упомянуть принятый в США Закон о неотложных мерах по стабилизации экономики (Emergency Economic Stabilization Act) от 03.10.2008 г., также известный как «план Полсона». Предусмотренные этим Законом меры предусматривают государственную помощь американской экономике на общую сумму порядка семисот миллиардов долларов США.

Если сравнивать российский и американский законы, нельзя не отметить наиболее очевидное различие, бросающееся в глаза любому человеку, не коротко знакомому с юридической материей: объем указанных документов. Если Закон о неотложных мерах по стабилизации экономики в том виде, как он доступен для ознакомления на интернет сайте Библиотеки Конгресса США³, по объему составляет шестьдесят девять страниц, то Закон «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» по объему составляет *три* страницы. Данное различие предопределяет степень усмотрения правоприменителя при исполнении приведенных нормативных актов. Положения американского закона очень подробны, включают в себя как общие положения (например, чем должно руководствоваться государство при принятии решений об оздоровлении американской финансовой системы – защита интересов налогоплательщиков, сохранение жилища за семьями, жизнеспособность финансовых институтов, которым оказывается помощь, в долгосрочном периоде и т.д.), так и специальные нормы (права и обязанности уполномоченных субъектов, процедуры их реализации, состав компетентных государственных органов, отчеты о деятельности и так далее). При таком подходе к регулированию правоприменителю оставлено достаточно узкое «поле для маневра», что вполне оправдано с точки зрения сумм, о которых идет речь, и необходимости обеспечения их целевого использования.

Российский закон в этом смысле интересен, с одной стороны, лапидарностью, с другой — общим характером используемых формулировок, отсылками к иным нормативным актам. Пример: требования к получателям кредитов (займов) от Внешэкономбанка должны быть установлены наблюдательным советом ВЭБ); насколько известно автору, такие требования на момент подготовки к печати настоящей статьи не установлены. Еще пример: ВЭБ вправе не только предоставлять кредиты (займы) или выкупать права требования у иностранных кредиторов к российским организациям, но и осуществлять в указанных целях «иные операции», содержание которых ни в самом законе, ни в принятых в его исполнение нормативных актах не раскрывается. Такая юридическая техника оставляет правоприменителю довольно широкую «свободу рук», которая, по-видимому, является оправданной в общей системе властных и денежных отношений в России.

Другим направлением деятельности государства по регулированию экономики является внесение изменений в действующее законодательство⁴. Эта работа осуществляется постоянно, являясь отражением динамики развития общественных отношений в правовом поле, и теперь, когда общественные отношения переживают кризисный период, можно без труда отметить ее «антикризисную» направленность.

Можно выделить следующие направления изменения текущего законодательства: создание новых финансовых институтов и закрепление их в правовом поле; усиление защиты прав граждан и юридических лиц в условиях кризиса; повышение ответственности за правонарушения в экономической сфере; усиление государственного контроля над расходованием денежных средств организациями. Наибольшие изменения претерпело, разумеется, финансовое законодательство: бюджетное, налоговое, банковское.

Изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации созданы такие институты, как резервный фонд субъекта Российской Федерации, размещение бюджетных средств на банковских депозитах, а также передача средств Фонда национального благосостояния в доверительное управление специализированным финансовым организациям. Кроме того, на момент подготовки настоящей статьи к печати идет процесс принятия бюджета Российской Федерации на 2009 г. (с последними внесенными поправками) в форме федерального закона.

Усиление защиты прав граждан и организаций в условиях кризиса находит свое отражение, в частности, в увеличении максимальной суммы государственного страхования банковских вкладов (до семисот тысяч рублей), в увеличении суммы имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц (до двух миллионов рублей), в снижении налоговой ставки налога на прибыль организаций до двадцати процентов. Правительство России уполномочено разрабатывать меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда и резервировать под эти меры бюджетные ассигнования (поправки в Закон «О занятости населения»).

Повышается ответственность за правонарушения, совершенные в экономической сфере. В Кодекс об административных правонарушениях внесены изменения, усилившие ответственность за правонарушения на рынке ценных бумаг, установлены новые составы правонарушений, расширен перечень лиц, привлекаемых к административно-правовой ответственности. На уровне законопроектов предлагается расширить уголовную ответственность за нецелевое использование бюджетных средств (с соответствующей инициативой выступил депутат партии «Единая Россия»⁵).

Усиливается государственный контроль над использованием полученных от государства денежных средств. Банк России получил право назначать своих уполномоченных представителей в кредитные организации, получившие кредиты согласно упомянутому Закону «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации». Установлены дополнительные требования к реорганизации кредитных организаций, перечень мер по предупреждению банкротства банков.

Надо сказать, что меры по государственному контролю над расходованием полученных от государства денежных средств могут зачастую носить и довольно экзотический характер, особенно ярко проявляя свою антикризисную направленность. В качестве примера можно привести принятый в США законопроект, согласно которому ежегодные дополнительные выплаты (бонусы), полученные высшим руководством корпораций, получивших государственную финансовую поддержку, облагаются налогом на доходы физических лиц по ставке девяносто процентов⁶. При нормальных условиях функционирования экономики такая налоговая ставка кажется немыслимой, нарушающей один из основных принципов установления налога — принцип соразмерности — однако в условиях кризиса такой механизм может оказаться весьма эффективным способом недопущения увода в карманы менеджмента корпораций денег рядовых налогоплательщиков, полученных в форме денежных средств из государственного бюджета.

Разумеется, приведенный перечень внесенных в законодательство поправок не является исчерпывающим, и на сегодняшний день идет активная работа по подготовке и принятию изменений, которые ждут российское право в дальнейшем. Например, Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства представил свою Концепцию развития законодательства о юридических лицах⁶. В Концепции, в частности, указывается на необходимость повышения уставного капитала обществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ (с тем, чтобы размер уставного капитала реально обеспечивал требования кредиторов), регистрации оффшорных компаний в Едином государственном реестре юридических лиц, пересмотра совершения крупных сделок и сделок с заинтересованностью. Представляется, что предложенные меры призваны обеспечить стабильность гражданского оборота, участниками которого являются юридические лица.

Заканчивая общий обзор изменений, происходящих в российском праве в условиях кризиса, хотелось бы обратить внимание на два момента. Во-первых, кризис, несмотря на свое негативное влияние, несет в себе определенный позитивный элемент, который заключается в том, что система общественных отношений избавляется от неэффективных, отживших механизмов, которые в кризисные времена особенно отчет-

ливо проявляют свою бесполезность. Можно ожидать, что человеческая культура выдержит эту «проверку на прочность», наполнившись новым содержанием, в том числе и правовым. Кризис — это в определенной мере всегда возможность мобилизации сил для борьбы и, в конечном итоге, освобождения от ненужного.

Во-вторых, в процессе борьбы с кризисом и его последствиями следует четко представлять себе принципиальные положения, являющиеся своего рода ориентирами, направляющими эту борьбу. В Конституции Российской Федерации (ст. 2) четко указано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью для российского государства. Представляется, что меры, принимаемые сегодня в стране и в мире, должны быть направлены в первую очередь на то, чтобы защищать человека, не допускать нарушения его фундаментальных прав и свобод. Помня об этом, можно достойно выйти из кризисного состояния, обновив и улучшив существующую человеческую культуру, составной частью которой является право.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Подробнее см., например: *Н.И. Матузов, А.В. Малько. Теория государства и права. Учебник. М., Юристъ, 2004 г.*
2. Ознакомиться с полным текстом Закона можно на интернет сайте <http://www.garant.ru/hotlaw/doc/123680.htm>
3. [http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:H.R.1424:](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d110:H.R.1424)
4. Описывая изменения, произошедшие в российском законодательстве, автор использовал материалы, размещенные в справочной правовой системе «Консультант Плюс».
5. Подробнее см., например: <http://lenta.ru/news/2009/04/02/bill/>
6. Подробнее см., например: <http://www.washingtontimes.com/news/2009/mar/19/house-passes-bill-tax-aig-bonuses/>
7. Полный текст Концепции доступен для ознакомления на интернет сайте http://privlaw.ru/vs_info2.html

Konstantin N. Tretyakov Crisis and the Russian law and legislation

The crisis influences practically all spheres of human culture, and law is not an exception – the structure and the substance of the legal system have changes since the crisis elapsed.

Firstly, the definition between public and private law (depending on the interest – whether public or private – the relevant rules protect) becomes more and more vague, since the state interferes in private (civil and commercial) relations more and more severely; on the other hand, business also lobbies its interests in the public relations (e.g., the states have to grant material assistance to big companies to prevent the economic and social collapse).

Secondly, the legislation during crisis changes drastically, especially the financial legislation (banking, taxation, and budget). There are several trends in these changes, i.e., some new financial institutions are being established; the protection of rights of individuals and organizations is being increased; the liability for violation of economic legislation becomes more severe; the state supervision and control over the funds transferred to corporations strengthens. The proposals to change the civil legislation have also been made by legal scientists.

Thirdly, while developing and implementing certain measures for stabilization of social and economical situation one should always remember: human and human rights are the highest value in the Russian Federation, so these measures shall firstly be aimed at protection of fundamental human rights, and these rights shall not be violated by these measures by any means.