

УДК 34

К ВОПРОСУ О СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АНТИКРИЗИСНОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

© Елена Аркадьевна ПЕСИНА

Чебоксарский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации, г. Чебоксары, Чувашская Республика, Российская Федерация, аспирант, кафедра теории и истории государства и права, e-mail: Elena.pesina@gmail.com

Рассмотрена необходимость принятия закона об антикризисном экономическом регулировании, разработаны структура и основное содержание этого закона, продуман способ вступления закона в силу.

Ключевые слова: государство; функция; регулирование; закон; экономический кризис.

Признав себя частью мирового сообщества в Преамбуле к Конституции Российской Федерации [1], российский народ попал под влияние и финансовых систем мирового сообщества.

Несмотря на наличие конституционных положений о свободе экономической деятельности [1] и осуществление правового регулирования экономики на основании рыночных принципов, в период мировых экономических кризисов происходит усиление роли государства и государственно-правового регулирования экономических отношений. В результате такой корректировки функций государства на первый план выходят чрезвычайные функции. Именно к таким функциям следует относить, в частности, *антикризисное экономическое регулирование, заключающееся в регулировании общественных отношений в сфере экономики, направленном на предотвращение и преодоление негативных последствий экономических кризисов.*

Функция по антикризисному экономическому регулированию – это направление деятельности государства по предотвращению угроз в экономической сфере, достижению уровня экономической безопасности государства. Любое направление деятельности государства облекается, прежде всего, в правовую форму. Одна из правовых форм реализации функций государства – это государственная деятельность, выражающаяся в разработке и принятии юридических норм (правотворческая) [2]. Если антикризисное экономическое регулирование – это функция государства, следовательно, в

этой сфере должны появляться нормативные правовые акты, образующие правовую основу этой функции.

Важность правового регулирования деятельности государства по защите от угроз, вызванных мировыми экономическими кризисами, подтверждается в п. 12 Стратегии национальной безопасности РФ до 2020 г., который гласит, что последствия экономических кризисов могут быть сопоставимы по ущербу с применением военной силы [3].

Меры по преодолению кризиса осуществляются по различным направлениям: социальное (защита прав и законных интересов граждан); экономическое (уровень безработицы, уровень инфляции, показатели банковской деятельности); финансовый контроль (межбюджетные трансферты, государственные заимствования, государственные кредиты); международное взаимодействие (имплементация международных стандартов, взаимодействие с международными финансовыми организациями). В период кризиса по всем этим направлениям в спешном порядке принимаются разрозненные нормативные акты, вносятся изменения в действующее законодательство [4–9]. В результате страдает системность и стройность антикризисного регулирования.

По убеждению автора данной работы, необходимо систематизировать массив антикризисных норм и на законодательном уровне сформулировать политику государства в сфере борьбы с последствиями мировых экономических кризисов.

Из всех видов систематизации законодательства, предлагаемых нам теорией права,

консолидация представляется наиболее приемлемым в данном случае способом. Таким образом, необходимо принять нормативный правовой акт, систематизирующий антикризисную политику государства, направления деятельности по преодолению негативных последствий экономических кризисов, полномочия субъектов государственного антикризисного регулирования, а также некоторые конкретные антикризисные меры.

Обращаясь к вопросу о статусе обсуждаемого нормативного правового акта, отметим, что имеет смысл принять его в форме федерального конституционного закона (далее – ФКЗ). ФКЗ принимаются по вопросам, относящимся к предмету ведения Российской Федерации, и по вопросам Конституции РФ [1]. В соответствии с Конституцией в ведении РФ находится установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития Российской Федерации; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки [1].

Мировой экономический кризис можно условно назвать чрезвычайной ситуацией современности, с которой нам неотвратимо приходится сталкиваться все чаще. Принимая во внимание наличие ФКЗ «О чрезвычайном положении», представляется возможным принятие ФКЗ, который способствовал бы осуществлению правового регулирования чрезвычайных ситуаций не техногенного или природного типа, но экономических чрезвычайных ситуаций – мировых финансово-экономических кризисов. Можно было бы развить мысль об отнесении экономического кризиса к чрезвычайным ситуациям, но автор отказался от этой идеи, основываясь в частности на судебной практике, в соответствии с которой экономический кризис не является непредвиденным обстоятельством или обстоятельством непреодолимой силы [10].

С учетом того факта, что предлагаемый нормативный акт будет затрагивать интересы всех слоев населения, права и законные интересы всего общества, возможно, не лишено смысла предложение о вынесении вопроса о принятии такого нормативного акта на всенародный референдум.

Особенностью такого ФКЗ является тот факт, что действовать он будет не постоянно, а только в период кризисных ситуаций до момента выхода из кризиса. Следовательно, необходимо в тексте данного закона предусмотреть порядок его введения в действие и приостановления его действия.

История и мировой опыт показывают, что, как правило, Международный валютный фонд требует принятия антикризисных законов в качестве условия предоставления финансовой помощи. В пример можно привести Грецию и Украину [11]. В каждом развитом государстве имеется план обеспечения безопасности в кризисных ситуациях, нормального и устойчивого функционирования государства, предприятий в чрезвычайных ситуациях, в котором банковская безопасность рассматривается как базисная составляющая национальной безопасности [12]. К примеру, в текст закона «О банковском регулировании» Китайской Народной Республики инкорпорированы антикризисные положения [13].

Что касается Российской Федерации, следует вспомнить принятые в 1998 г. Постановление Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг [14], Постановление Правительства РФ, утверждающее план действий Правительства РФ и Центрального Банка РФ [15]. В 2008 г. также поспешно был принят федеральный закон «О дополнительных мерах по поддержанию стабильности финансовой системы РФ» [7]. К нему впоследствии была принята масса изменений [7]. Был принят также Указ Президента РФ «О совете при Президенте РФ по развитию финансового рынка РФ» [16]. Антикризисные нормы, в большинстве своем – изменения в федеральные законы, продолжают приниматься по сей день. Вносятся изменения в Бюджетный кодекс РФ [8]. Правительство РФ сможет без законодательного закрепления направлять средства Резервного фонда на поддержание стабильности экономики. Данные изменения являются временными и действуют лишь до 2014 г. Внесены изменения в ФЗ «О банкротстве» [9] (положения о банкротстве физических лиц). Принимаемые поправки аналогичны антикризисным мерам Правительства 2008–2009 гг., следовательно, возможно закрепить их законодательно в отдельном ФКЗ. В 2008 г. не была продумана национальная политика и стратегия выхода из кризиса. Ос-

новы такой антикризисной политики должны быть закреплены законодательно.

Идея о принятии специального закона, посвященного антикризисному экономическому регулированию, основывается на ряде причин. Во-первых, наличие единого документа обеспечит подготовленность государственных органов, скоординированность их действий и заблаговременное наличие хотя бы примерного плана действий. Составление примерного плана действий представляется возможным ввиду того, что мировые экономические кризисы имеют общие черты.

Исчезнет необходимость принимать новые законы в спешке в разгар экономического кризиса, чтобы обеспечить более эффективное реагирование на негативные последствия кризисов и четкое разграничение полномочий участвующих в антикризисном регулировании органов.

Паника среди населения может стать фактором, усугубляющим экономическую ситуацию (вывод ликвидности из банковской системы, утечка капитала из страны и т. д.), в то же время информированность и подготовленность населения, понимание того, что у государства есть план действий сгладить общественные волнения.

Принимая во внимание особенности российского государства как государства преимущественно восточного типа, следует отметить, что наше правовое регулирование нуждается в конкретных указах, законах и четком руководстве к действию. Со времен Советского Союза в теории права и государства нашей страны преобладают позитивистские подходы, где норма и закон первичны, а не либертариистские, где первичны естественные права и свободы человека.

Доказав необходимость принятия ФКЗ «Об антикризисном экономическом регулировании», предложим структуру и примерное содержание этого закона.

В структуру ФКЗ «Об антикризисном экономическом регулировании в РФ» должны входить следующие разделы.

1. **Цели принятия** – обеспечение экономической безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также защита конституционного строя и суверенитета РФ. Повышение уровня доверия к органам власти, предотвращение массовых волнений в обществе.

2. **Основные принципы антикризисного экономического регулирования и направления его осуществления** – принцип признания и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, соблюдение принципов правового и социального государства, единства экономического пространства. Принцип непротиворечия антикризисных мер положениям Конституции РФ. Принцип имплементации международных финансовых стандартов, принцип международного взаимодействия и сотрудничества.

3. **Основные понятия.**

В условиях отсутствия четких единообразных легальных определений сложно противодействовать угрозам:

– экономический кризис (мировой) – угроза экономической безопасности и государственному суверенитету Российской Федерации, выражающаяся в дестабилизации финансовых рынков, влияющая на социальную и экономическую сферы жизни государства, в связи с чем увеличивающаяся объем государственного регулирования экономики и требующая государственного вмешательства с целью защиты прав и свобод человека и гражданина (угроза глобальной экономической безопасности, вызванная событиями мирового масштаба под влиянием дестабилизации ситуации на мировых финансовых рынках);

– признаки экономического кризиса. Авторы литературы о мировых экономических кризисах выделяют следующие их общие признаки: 1) нарушение валютной стабильности; 2) вспышка инфляции; 3) государственное банкротство (отказ платить по обязательствам перед внутренними и внешними кредиторами); 4) паралич банковской системы; 5) отказ банков в возврате вкладов населения и натиск вкладчиков на банки; 6) замораживание средств предприятий на банковских счетах; 7) падение курсов акций [17].

К. Маркс выделял следующие признаки экономического кризиса: интенсивность, всеобщее распространение, вовлечение всех имущих и господствующих социальных слоев [18].

Первейшим признаком кризиса для банковской системы является недостаток ликвидности банковской системы для расчетов и других видов банковской деятельности.

Можно выделить также следующие общепринятые макроэкономические показатели: размер ВВП, индекс инфляции, уровень безработицы, обесценение (падение) рубля. Конкретные величины подлежат разработке экономистам и дальнейшему включению в данный закон;

– признаки выхода из экономического кризиса. Экономистам необходимо присоединиться к разработке данного закона с целью законодательного закрепления тех экономических признаков, которые свидетельствовали бы о спаде кризиса или о выходе Российской Федерации из него. Что касается банковской сферы, можно предложить такие критерии, как: достаточность денежных средств для осуществления банковских операций, восстановление прежних показателей по объемам осуществления банковских операций и рост этих показателей;

– антикризисное экономическое регулирование – регулирование общественных отношений в сфере экономики, направленное на предотвращение и преодоление негативных последствий экономических кризисов;

– антикризисное законодательство – включает в себя ФЗ «Об антикризисном экономическом регулировании», а также принимаемые в соответствии с ним законы;

– антикризисная норма – общеобязательное правило поведения, закрепленное в актах антикризисного законодательства, направленное на предотвращение и преодоление негативных последствий экономических кризисов.

4. Права и полномочия субъектов антикризисного экономического регулирования.

В данном разделе ФЗ следует исходить из того, что государство – это не только государственный аппарат, но и гражданское общество. Общественные организации, ассоциации банков, банки и другие финансовые организации, физические лица – также могут играть свою роль в разрешении кризисных ситуаций.

В этой же части следует указать создаваемые временные координационные органы, их полномочия и состав.

5. Конкретные антикризисные меры, органы, ответственные за их осуществление.

6. Порядок принятия подзаконных актов, содержащих дополнительные антикризисные меры.

7. Финансовый контроль и ответственность за принятие неправильных решений, неправомерные действия и бездействие должностных лиц.

8. Заключительные положения. Порядок введения в действие и порядок приостановления действия. Вводится в действие такой закон может соответствующим Указом Президента РФ, в котором прописаны основания введения его в действие и сроки действия. Указ Президента должен подлежать утверждению Советом Федерации по аналогии с положениями ст. 102 Конституции РФ.

В завершение отметим, что неправильно было бы не сказать о тех факторах, которые говорят не в пользу принятия закона. В первую очередь, это временный характер большинства антикризисных мер. Во-вторых, ситуация на мировых финансовых рынках и законодательство так быстро меняются, что закон может очень быстро устареть. В третьих, закон в любом случае будет содержать достаточно общие нормы об антикризисном экономическом регулировании. Тем не менее, цикличность и неизбежность кризисов позволяют осуществить прогнозирование многих негативных последствий и быть готовыми к их наступлению. В связи с чем закономерен вывод о необходимости систематизации законодательства об антикризисном экономическом регулировании. В условиях неизбежности мировых экономических кризисов роль государства заключается в том, чтобы сделать все возможное для защиты прав и интересов населения.

Практическая значимость данной работы заключается в том, что она может вызвать дискуссию по вопросу принятия ФЗ «Об антикризисном экономическом регулировании», обратить внимание государственных органов и научного сообщества на эту проблему. Идеи, высказанные в данной работе, могут быть использованы в разработке реального закона в области антикризисного экономического регулирования.

1. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html>.

2. *Марченко М.Н.* Теория государства и права. М., 2004.
3. Российская Федерация. Президент РФ. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.: Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
4. О банках и банковской деятельности: федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 (ред. от 28.07.2012) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.
5. О Центральном банке РФ (Банке России): федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ (ред. от 19.10.2011) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.
6. О страховании вкладов физических лиц в банках России: федеральный закон РФ от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 52 (часть 1). Ст. 5029.
7. О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации: федеральный закон РФ от 13.10.2008 г. № 173-ФЗ (ред. от 27.07.2010) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 42. Ст. 4698.
8. О внесении изменений в «Бюджетный кодекс Российской Федерации» и иные законодательные акты Российской Федерации и закон «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов»: федеральный закон РФ от 28.07.2012 № 127-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 31. Ст. 4316.
9. О несостоятельности (банкротстве): федеральный закон РФ от 26.10.2002 г. № 127-ФЗ (ред. от 28.07.2012, с изм. от 16.10.2012) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
10. Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28.04.2010 по делу № А 82-5527/2009 (Правовая база данных Консультант Плюс).
11. О первоочередных мерах по предотвращению негативных последствий финансового кризиса и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины: закон Украины от 31.10.2008 г. № 639-VI.
12. *Алексеева Д.Г.* Банковская безопасность: правовые проблемы: автореф. дис. ... д-ра юр. наук. М., 2011.
13. Law of the People's Republic of China on Banking Regulation and Supervision: Adopted at the Sixth Session of the Standing Committee of the Tenth National People's Congress on December 27, 2003.
14. О мерах, направленных на минимизацию негативных последствий финансового кризиса на рынке ценных бумаг: постановление ФКЦБ РФ от 22.09.1998 г. № 37 // Вестник ФКЦБ России. 1998. № 7.
15. Об утверждении плана действия «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране: постановление Правительства РФ от 20.12.1998 г. № 1529 (ред. от 24.08.2004) // Собрание законодательства РФ. 2004. 30 авг.
16. О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию финансового рынка Российской Федерации: указ Президента РФ от 17.10.2008 г. № 1489 (ред. от 18.10.2011) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 42. Ст. 4789.
17. *Аникин А.В.* История финансовых потрясений. Российский кризис в свете мирового опыта. М., 2009.
18. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. М., 1955–1981. Т. 29.

Поступила в редакцию 12.11.2012 г.

UDC 34

ON QUESTION OF SYSTEMATIZATION OF ANTI-CRISIS ECONOMIC GOVERNANCE

Elena Arkadyevna PESINA, Cheboksary Cooperative Institute (branch) Russian University of Cooperation, Cheboksary, Republic of Chuvash, Russian Federation, Post-graduate Student, Theory and History of State and Law Department, e-mail: Elena.pesina@gmail.com

The necessity of law acceptance about anti-crisis economical regulation is considered; structure and content of law are developed, the adoption of law is made.

Key words: state; function; governance; law; economic crisis.