

ВОЗМОЖНОСТИ И ПРЕДЕЛЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

© 2009 г. В. Е. Чиркин¹

Уже на ранних этапах развития отношения внутри социумов и вовне стали регулироваться не безусловными и условными рефлексамии привычками, а социальными нормами, в том числе правом, обеспечиваемым государственным принуждением. С одной стороны, государство, отделяющееся от общества, санкционировало некоторые прежние обычаи и традиции, которые не противоречили интересам государственной власти, с другой – власть создавала новые правила общественных отношений. Сказанное относится и к экономике. С момента своего возникновения государство в том или ином объеме регулировало экономические отношения, вопросы производства (иригационные системы на Древнем Востоке) и обмена (торговля), отношения труда, начиная, видимо, с положения свободных и рабов. Да и деньги, иные эталоны потребительской стоимости устанавливались или санкционировались государством. Свидетельства этого содержатся в древних памятниках – они известны. Абсолютно свободного рынка в какой бы то ни было стране вне регулирующей роли государства не существовало. Сейчас о тезисе свободного рынка подзабыли даже российские либералы, чьи лидеры под лозунгами разгосударствления и свободы рынка в 80–90-е годы XX в. успели приватизировать неплохие куски государственного имущества. А в США, где всегда существовали наиболее упорные приверженцы свободного рынка, теперь высокопоставленные государственные деятели заявляют, что причина или по крайней мере одна из главных причин кризиса, постигшего страну, состоит в слабости государственного регулирования экономики. Суть вопроса заключается не столько в том, существует или нет государственное регулирование экономики (оно было на практике даже тогда, когда некоторые приверженцы свободных рыночных отношений заявляли, что государство – только охранник, “ночной сторож”), а в масштабах регулирования, его характере и способах, которые можно для этого использовать. Излишнее госу-

дарственное регулирование рынка так же вредно, как и его недостаток. О первом свидетельствует опыт стран авторитарного социализма. Всеобщее огосударствление экономики и официальный отказ от рынка как метода хозяйствования, от конкуренции товаропроизводителей (существование так называемого колхозного рынка, например, в СССР не изменяло принципиально ситуации) привели к тому, что авторитарный социализм проиграл в экономическом соревновании с капитализмом, что в конечном счете привело к его краху на рубеже 80–90-х годов XX в. (для краха были и иные причины). Сохранившиеся социалистические государства (не все в одинаковом объеме) сделали из этого некоторые выводы (самый наглядный пример – Китай). Излишняя зарегулированность экономики и установление запредельных размеров изымания государством прибыли у субъектов рыночных отношений ведут к сбоям в экономике и при капиталистической системе хозяйства. Такие меры, применявшиеся приходившими к власти социал-демократами, в Испании, Норвегии, Швеции, приводили к бегству капитала в другие страны, сокращению производства, росту безработицы. В благополучной Швеции появились даже очереди в детские садики. В результате левые партии потерпели поражение на очередных выборах.

В настоящее время в международном сообществе осознаны также негативные стороны недостаточного государственного регулирования экономики, по крайней мере в сфере финансовых отношений. О недостатке государственного регулирования как одной из важнейших причин современного финансово-экономического кризиса говорят не только в США. Этот факт признан на авторитетных заседаниях глав государств и правительств “восьмерки” и “двадцатки” крупнейших государств мира, на других саммитах в 2008 и 2009 гг. Речи некоторых лидеров западных стран, которые звучали на таких заседаниях, правая оппозиция даже осудила, усмотрев в них прямые призывы к социализму.

¹ Главный научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

Государственное регулирование рынка сложилось исторически и объективно, ибо любая власть не допускает и не может допустить нерегулируемой, абсолютной свободы в общественных отношениях (в некоторых правовых системах бывали и есть даже регулирующие нормы, относящиеся к сфере интимных отношений). Необходимость государственного регулирования рынка, которую вопреки фактам долго отрицали, теперь в общем признана официально. Концепция абсолютно свободного рынка, который сам все исправит и отрегулирует, окончательно канула в прошлое в волнах современного кризиса. Вместе с тем рыночные методы ведения хозяйства отнюдь не отвергаются. Существование рынка, рыночного хозяйства как принципа экономики, свобода конкуренции (в рамках закона, в ст. 34 Конституции РФ говорится о запрете “недобросовестной конкуренции”) признаны конституциями многих стран. В некоторых основных законах в этом отношении есть интересные новеллы. В ст. 20 польской Конституции 1997 г. говорится не просто о рынке (как это зафиксировано, например, в некоторых новых конституциях стран Латинской Америки), а о “социальном рыночном хозяйстве”. В поправке 1999 г. к ст. 11 Конституции Китая сказано о “социалистической рыночной экономике”, важными составными частями которой названы индивидуальные, частные и другие непубличные формы хозяйствования. Словом, и рынок (теперь часто с определенными социальными характеристиками), и необходимость его государственного регулирования общепризнанны, хотя положения о государственном регулировании экономики, как правило, еще не вошли в конституции или вошли в них в связи с косвенными характеристиками рынка.

В основных законах, как правило, нет также одного из главных положений, которому учит нас исторический опыт: государственное регулирование должно быть соразмерным – публично-правовые, государственные, юридические инструменты регулирования должны использоваться пропорционально сфере и характеру регулируемых рыночных отношений. Без рынка общественное производство, само существование современного общества, как оно сложилось на планете Земля, невозможно (по крайней мере в обозримом будущем). Рыночная конкуренция является движущей силой производства, улучшения качества товаров и услуг (эти свойства присущи конкуренции и в других сферах, в том числе в политической системе). Но рынок, как таковой, содержит в себе весьма негативный элемент: его главная цель – погоня за прибылью. Конкуренция тоже в конечном счете приспосабливается к этой главной цели.

Государственное регулирование не должно допускать неуправляемой спекулятивной анархии, но и не должно вести к фактической ликвидации рынка. Использование публично-правовых инструментов не может стеснять естественного саморазвития экономики (как и общества в целом). Как показала история, создание новой общественной формации вопреки главным тенденциям развития общества и природе самого человека с помощью “диктатуры пролетариата” оказалось неудачным (хотя в обществе авторитарного социализма существовали и некоторые позитивные стороны, которые могли бы быть сохранены при новом строе). Китайские реформы в социалистическом государстве свидетельствуют по существу об осознании этих истин. Сохраняя рынок, как необходимый институт общества, государственное регулирование, особенно регулирование со стороны современного социального государства, исправляет, корректирует стихию рынка, его негативные стороны. Примеры этого известны – установление государством минимального размера оплаты труда, стоимости потребительской корзины (с субсидиями от государства для лиц, чьи доходы ниже ее стоимости), тарифное регулирование государством цен на некоторые ресурсы, государственные пенсии, установление государством цен на некоторые товары, регулирование земельных отношений, материальная поддержка малообеспеченных лиц и т.д. Все эти и другие меры – отступление от принципов прежнего малорегулируемого “свободного рынка” ради блага человека, для выравнивания уровня жизни людей. Они свидетельствуют об арбитражно-координационной роли современного государства (причем не только в экономике).

Термин “арбитраж” содержится только в Конституции Франции 1958 г. и в испытывавших ее влияние некоторых конституциях африканских государств, бывших ранее колониями Франции. Он относится к статусу президента, который, как говорится, “обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование публичных властей” (ст. 5). В других конституциях этого нет, но в белорусской Конституции 1996 г. сказано о “посредничестве президента между органами государственной власти” (ст. 79), а в российской – об обеспечении Президентом РФ согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти (ст. 80). В данных случаях речь идет о роли главы государства в системе управления государством, но если вопрос ставить шире, то о соотношении государства и экономики в обществе, государства и рынка, т.е. видимо, в современных условиях можно говорить об арбитраже.

ражно-координационном регулировании рынка со стороны государства (особенно социального государства или со значительными элементами социального государства).

Следует, однако, отметить, что арбитражно-координационная роль государства, как и его важнейших институтов, не имеет абсолютно нейтрального характера. Основное влияние, воздействие на государственную власть, ее институты оказывают экономически, политически и идеологически доминирующие в обществе социальные слои, особенно если они составляют большинство населения. Хотя социальное государство, регулируя, в частности, рынок, защищает в определенной мере интересы других слоев и интересы меньшинства (в какой-то степени это делает любое государство, ибо ему не нужны социальные взрывы), оно делает это в основном в соответствии с интересами доминирующих в обществе слоев. Это мы видим и на примере России. Вспомним о приватизации, несказанно обогатившей небольшую группу людей, о заторможенных на полтора десятилетия мерах по преодолению коррупции (да и теперь эти меры лишены некоторых сторон, необходимых для реальной борьбы с мздоимством), об исключении из Уголовного кодекса статьи о конфискации имущества (в том числе у коррупционеров) под благовидным предлогом защиты частной собственности, об отмене прогрессивного налогообложения доходов, о порядке обложения доходов от ренты земель и природных ископаемых, о низком уровне МРОТ и потребительской корзины (в России в 4-5 раз меньше, чем, например, в Чехии или Литве, не говоря уже о США или Швеции). Огромные доходы от продажи за границу углеводородного сырья, других товаров были потрачены не самым лучшим образом. Тогда (до кризиса) доходы нескольких крупнейших олигархов возрастали чуть ли не вдвое ежегодно, к миллиардам долларов прибавлялись новые миллиарды, а благосостояние остального населения из-за инфляции (хотя различные прибавки от государства были) если и улучшалось, то самую малость. Вспомним о долгах, которые набрали за границей российские банки и компании в то время, когда государство успешно расплачивалось за иностранные займы. Эти частные заимствования почти в десять раз превышали сумму заграничных долгов государства. Наряду с частными владельцами в компаниях были представители государства, довольно высокопоставленные. Теперь государство вынуждено, хотя бы частично, расплачиваться за эти долги, что усугубляет кризисные явления. Кто получал от этого доходы и кто несет ответ-

ственность за такое управление рыночными отношениями?

Государственное регулирование экономики имеет множество форм и способов. Государствоведы и правоведы в соответствии со своей предметной ориентацией изучали главным образом императивные, директивные методы государственного регулирования. Они наиболее отчетливо демонстрируют применение публично-правовых инструментов, законодательства, иных правовых актов, властную роль государства. Вместе с ними есть индикативные методы (стимулирование, дозволение, нейтральность государства и др.). Нередко те и другие применяются в публично-правовом регулировании экономики совместно, хотя в принципе в публично-правовом регулировании доминируют первые, а в частно-правовом – вторые.

Мероприятия государства, используемые в разных странах мира для преодоления кризиса, включают различные директивные и индикативные рычаги. Поскольку кризис прежде всего и в наиболее явственной форме обнаружился в сфере денежного обращения, государства использовали рычаг вливания невиданных в истории крупнейших финансовых средств в экономику (в США первоначально говорилось о 730 млрд долл., назывались и другие цифры; в России крупнейшим банкам сначала было выделено более 300 млрд руб., затем добавлено еще). В США запустили печатный станок для изготовления долларов, что привело к огромному дефициту, во много раз превышающему годовой бюджет страны. Денежную систему США пока что сильно поддерживает прежде всего торговля на доллары с Китаем, но Китай от торговли с заграницей в основном на доллары переходит на внутренний спрос (благосостояние почти полуторамиллиардного населения выросло) и, разумеется, на торговлю с использованием юаней. Кроме того, КНР значительную часть товаров в США продает теперь также на юани. В следующем году Китай планирует продать половину своих товаров в США на юани. Торговля с Гонконгом и некоторыми странами Европы также переведена на юани. Доллар, конечно, не рухнет через пару лет из-за давления китайского юаня, но аналитики все же предсказывают доллару печальную судьбу². В России банкам выдали государственные ссуды с условием, что они вложат их в производство, в реальный сектор экономики. Такие средства банкам выдаются как кредиты под залог имущества

² См.: Аргументы и факты. 2009. № 23. С. 12.

(государству переходит часть акций данного объекта собственности). Деньги в России были выделены осенью или в начале зимы 2008 г. Однако некоторые банки перевели средства за границу, другие использовали их на иные нужды. На совещаниях Президента РФ с членами правительства в апреле 2009 г. говорилось, что мелкие и средние предприниматели не получили из этих средств ни рубля кредитов.

За рубежом используются и иные индикативные рычаги государства, чтобы увеличить спрос населения и тем самым оживить и стабилизировать денежную систему. В некоторых странах Запада в соответствии с принятыми законами каждому гражданину из государственной казны были выданы одновременно небольшие средства (в размере 400-500 долл. или евро) для покупки необходимых товаров. Выдаются также безвозмездные государственные кредиты для покупки новых автомобилей взамен старых, применяются многие другие методы для стабилизации финансовой системы. Государство призвало топ-менеджеров крупнейших компаний отказаться от бонусов (премий) и вернуть премиальные суммы за несколько лет. Многие за рубежом сделали это. В России же, по сообщениям российской печати, члены правлений некоторых банков и компаний получали по итогам года от 40 млн до 70 млн руб. и более в виде бонусов. Размер бонусов на АвтоВАЗе в 1000 раз превышал среднюю заработную плату на заводе³. В 2006–2007 гг. владельцы компаний в России присвоили себе 100% прибыли (после выплаты налогов и других необходимых платежей), не вкладывая деньги в производство. Заработная плата некоторых топ-менеджеров вместе с бонусами составляет около или более 1 млн. руб. в месяц (члены совета директоров Газпрома получали в среднем 1 млн руб. в месяц). В некоторых других компаниях (а все это компании с государственным участием) руководители получали 1.5 млн. руб. в месяц. Таких фактов много, о них писала пресса. Все это происходит в то время, когда 14% населения России живут ниже черты бедности (официально установленный прожиточный минимум в начале 2009 г. – 4693 руб. в месяц). Индикативные меры государства пока не дают зримых результатов.

Между тем за рубежом наряду с увещеваниями и призывами применяются и директивные правовые рычаги – повышенное обложение крупных доходов, предметов роскоши, полученных бонусов и дивидендов (дивиденды, т.е. доходы от ак-

ций, облагаются в США 35%-ным, в Европе – 40 – 60%-ным налогом)⁴. В России этого нет. Правда, как и в США или в Западной Европе, в России запрещено использовать средства, полученные банками от государства для восстановления их ликвидности, а также собственные средства, если банки получают финансовые кредиты от государства, с целью выплаты бонусов руководству, но такие факты отмечались и за границей, и в России. Пока что императивные правовые рычаги противодействия этому, насколько известно, не применялись, хотя текущие административные меры используются.

Директивным публично-правовым инструментом, который стал применяться в условиях кризиса, является национализация, т.е. передача частной собственности в собственность государства. Ранее на Западе за это клеймили “безбожных российских большевиков”, которые после Октябрьской социалистической революции посягнули на “священную и неприкосновенную” частную собственность. Слов о священной и неприкосновенной в конституциях теперь нет (правда, Декларация прав человека и гражданина 1789 г. с соответствующей статьей является и теперь частью французской Конституции). Национализация проводилась после Второй мировой войны во многих капиталистических странах Европы, национализировались предприятия собственников, сотрудничавших с гитлеровским оккупационным режимом, некоторые другие крупнейшие предприятия. Через несколько лет после этого по причинам, не зависящим от политической позиции собственников, проводилась национализация некоторых отраслей экономики в Великобритании, Италии, Франции, Японии и других странах. Позже национализация проводилась почти во всех странах, освободившихся от колониальной зависимости, частично повторялась в 80-е и 90-е годы XX в. в некоторых странах Европы. Национализация теперь – признанный инструмент публично-правового регулирования экономики. Ее в принципе отрицали, видимо, только в США, хотя и в США во времена Великой депрессии 30-х годов XX в. президент Ф. Рузвельт осуществлял некоторые меры, подобные национализации.

К настоящему времени выработаны и зафиксированы в конституциях основные принципы национализации. Во-первых, принудительное отчуждение имущества (если это происходит не как конфискация по судебному решению) возможно только для общественных и государственных

³ См.: Росс. газ. 2009. 29 мая.

⁴ См.: Аргументы и факты. 2009. № 22. С. 6.

ных нужд (в ст. 35 Конституции РФ говорится только о государственных нуждах). На практике такую необходимость определяет представитель народа – парламент, иногда использовался референдум (при национализации определенных отраслей экономики). В условиях современного кризиса такая необходимость очевидна, и даже в США, где слово “национализация” истари не приемлют, фактическая национализация происходит, хотя кризис изменяет ее привычные формы. Считается, что принятие общего закона о порядке национализации не обязательно (хотя в современной России такие предложения были), достаточно положений конституции о возможности национализации. В праве утвердилось положение, закрепленное в некоторых конкретных законах о национализации после Второй мировой войны, а затем поддержанное судами общей юрисдикции, применявшими закон: сама национализация (закон о национализации, другой акт) не может быть оспорена в судах, оспариваются только размеры компенсации.

Во-вторых, национализация должна осуществляться только законом. Во многих конституциях так и говорится, но это положение не является столь же очевидным, как осуществление национализации только для общественных и государственных нужд. В условиях революционных ситуаций национализация проводилась актами правительства – Совета народных комиссаров (в советской России такие акты, впрочем, по Конституции имели силу законов наряду с другими актами высших органов государственной власти), актами чрезвычайных органов (например, в Восточной Европе после изгнания фашистских оккупантов или в районах, освобожденных повстанцами от колониальной зависимости), иногда актами президентов в развивающихся странах (впрочем, в некоторых странах сначала юридически это были только акты о секвестре – ограничении в распоряжении собственностью, национализация пришла позже). В условиях современного кризиса термин “национализация” не используется в законах, но фактически она частично происходит. В этом процессе сочетаются индикативные и директивные методы, а в качестве правовых инструментов используются договоры (соглашения) и акты исполнительной власти. Они основаны на законах, принятых для преодоления кризиса, но это не собственно законы о национализации. Банки или крупнейшие предприятия в Германии, США объявляют о своем банкротстве (в июне 2009 г. такое заявление сделал американский концерн “Дженерал Моторс”, выпускавший половину автомобилей в мире). Исполнительная власть

из сумм, определенных законом на преодоление кризиса, берет основную долю акций данного объекта в пользу государства, а остальная часть акций может быть продана другим покупателям (так, Сбербанк России и автомобильный завод в Нижнем Новгороде приобрели часть акций “Дженерал Моторс”). Аналогичные меры были приняты в Германии по отношению к некоторым банкам и отдельным предприятиям.

В-третьих, считается, что национализация не является карательным инструментом в отношении собственника (хотя именно так было в странах Европы после освобождения от фашистской оккупации в отношении лиц, сотрудничавших с фашизмом, и в отношении так называемой компрадорской буржуазии в некоторых развивающихся странах). Поэтому национализации должны подвергаться не отдельные объекты собственности, а она должна иметь отраслевой характер (так было, например, в Великобритании, когда национализировались угледобывающие убыточные шахты и железные дороги; в Италии при национализации электротехнической промышленности; то же в отношении 17 банков во Франции и т.д.). Современный кризис меняет ситуацию. Происходит национализация объектов, имеющих особое значение для экономики, находящихся на грани банкротства или объявляющих о своей несостоятельности. В США на деле директивной национализации в 2008 г. подверглись две ипотечные компании, игравшие большую роль в американской экономике. С них по существу началась фактическая частичная (выборочная) национализация в Соединенных Штатах во время кризиса. Администрация этой страны сместила правления компаний и назначила государственных чиновников для руководства ими. Это были волевые административные акты (правда, руководители компаний не возражали, а напротив, одобряли такую меру, будучи не в состоянии выполнить обязательства по ипотечному кредитованию).

В-четвертых, национализация возможна только при условии равноценного возмещения, обычно денежной компенсации собственнику (невозможно предоставить ему взамен такой же банк или завод). Многие конституции устанавливают, что возмещение должно быть предварительным. Статья 35 Конституции РФ также содержит положение, что принудительное отчуждение собственности для государственных нужд должно производиться “только при условии предварительного и равноценного возмещения”. В России пока что в условиях кризиса национализации не было. Что же касается зарубежных стран, то

при фактической национализации государство выкупало лишь часть акций банка или компании, остальное приобретали другие покупатели. Об этом уже говорилось. Такое положение не противоречит нормам о равноценном возмещении, тем более что юридически национализация не проводилась, соответствующего закона не было. Юридически осуществлялась продажа имущественных прав обанкротившейся компании.

Публично-правовым инструментом регулирования экономики является приватизация, т.е. передача имущества, находившегося в публичной собственности, не только в государственной, но и в собственности субъектов федерации (к примеру, штата Калифорния в США или Владимирской области в России), территориальных автономных образований (в России таких нет, а в Италии – 20), муниципальных образований (например объекты, приобретенные на средства их бюджетов), других публично-правовых образований. В России приватизация государственных и иных объектов публичной собственности (включая жилье в городах) проводилась в условиях демократической революции. Приватизация проведена не очень успешно. Российский бюджет получил приблизительно 9,7 млрд. долл. (столько до кризиса в год тратили наши туристы за рубежом)⁵. Вместе с тем приватизация стала основой быстро разбогатевшей группы российских олигархов, криминальных и полукриминальных элементов. Теперь приватизация проводится на основе Федерального закона о приватизации государственного и муниципального имущества 2001 г. по ежегодным спискам правительства и только путем аукционов (публичных торгов). В условиях современного кризиса динамика приватизации не наблюдается. Напротив, широкая общественность, в первую очередь жители некоторых городов, чью занятость обеспечивали один-три градообразующих предприятия, даже некоторые губернаторы (например, Ленинградской области) требуют реприватизации, возвращения в государственную, иную публичную собственность предприятий, доходы которых систематически “проедают” их частные собственники, не развивающие предприятия и месяцами, а то и почти полугодиями не платящие заработной платы работникам. (Мы уже отмечали, что все 100% прибыли после уплаты налогов в массовом порядке присваивают част-

ные собственники.) В начале июня 2009 г. жители г. Пикалево в Ленинградской области перекрыли автомобильную трассу в знак протеста против собственников трех предприятий, которые ранее составляли единый комплекс, разрушенный приватизацией. Деятельность предприятий фактически была прекращена, заработная плата не выдавалась с начала года. Жители города потребовали провести реприватизацию, обеспечить их работой и возместить невыплаченную заработную плату. В ситуации приезжал разбираться Председатель Правительства РФ В.В. Путин. Он осудил нарушение закона (перекрытие трассы) и предпринял некоторые директивные и индикативные меры (перечисление средств бюджета для оплаты труда и обязательное подписание договора между тремя собственниками о восстановлении прежнего комплекса). Пресса писала, что В.В. Путин “заставил” миллиардера Дерипаску вновь запустить завод. Правда, ситуация с реприватизацией объектов в Пикалево (полной или частичной) пока не ясна. Насколько известно, это первый случай подобного рода в условиях кризиса. Такие факты могут повториться, и они требуют тщательной правовой оценки.

В период кризиса изменяется назначение такого публично-правового инструмента экономики, как государственное (и вообще публичное) планирование. Принцип планирования был одним из важнейших конституционных положений авторитарного социализма. Планирование сроком на год и пять лет было сугубо директивным, план – закон, и за его невыполнение работники несли материальную ответственность (лишение надбавок за выполнение плана), а администрация хозяйствующего государственного объекта (частных практически не существовало) – и иную ответственность. В современных социалистических государствах такое планирование продолжается, но и раньше, и теперь в условиях кризиса в его орбиту включают частное производство, стремясь согласовать некоторые основные направления. В России принцип планирования в Конституции не назван. Он рассматривался как примета авторитарного социализма. Против планирования использовались также ссылки на неверный (классовый) подход марксизма-ленинизма. Утверждалось, что, по существу, ни один из пятилетних планов по номенклатуре продукции не был точно исполнен. Наконец, говорилось, что в условиях быстрого развития науки и техники в наше время невозможно точно рассчитать на пять лет вперед потребности общества в определенных изделиях (например, сталь заменяют другие новые материалы). Перспективных планов экономического

⁵ В небольшой латиноамериканской стране Боливии, где приватизация проводилась одновременно с Россией, она дала в казну 90 млрд. долл., а в Великобритании, где консерваторы раньше национализировали лишь несколько предприятий, правда крупных, казна получила около 100 млрд. долл.

и социального развития, принимаемых в форме закона, теперь в России нет. Есть перспективные программы Правительства РФ по различным направлениям развития общества. Их число было сокращено, но и после этого их довольно много, и они недостаточно скоординированы между собой. Перспективный единый план позволяет сделать это лучше при сохранении программ.

Следует согласиться, что некоторые из доводов, направленные против государственного планирования, верны, но они, по существу, работают лишь против директивного планирования. Между тем идея государственного планирования была воспринята капиталистическими странами. Во Франции есть специальный Закон о национальном (т.е. государственном) планировании, пятилетние планы принимались в Великобритании, Японии, всего в нескольких десятках стран. В частности, они действуют в Индии и некоторых других государствах. Но это не директивное, а индикативное планирование (хотя, например, в Индии есть и директивные части плана, относящиеся к государственному сектору). Такое планирование с помощью государственной ориентации стимулирует развитие нужных направлений экономики (с помощью государственных инвестиций в определенные производства или очаги культуры), способствует снижению налоговой нагрузки, улучшению таможенного регулирования и т.д. В условиях кризиса в России происходит пересмотр государственного бюджета (в него законами вносятся поправки), изменяются правительственные программы (откладываются на будущее, изменяются их сроки, финансирование). То же происходит и в других странах, которые сильно задел кризис, но необходимость индикативного планирования не ставится под вопрос. Напротив, оно должно быть наиболее ответственным и эффективным. О принципе планирования говорится в нескольких конституциях капиталистических стран (Бразилия, Индия, Испания, Португалия и др.). Этот принцип следовало бы восстановить и в российской Конституции. Вряд ли целесообразно утрачивать такой публично-правовой инструмент.

В условиях кризиса, сопровождающегося ростом безработицы, особое значение приобретают публично-правовые институты регулирования трудовых отношений. У традиционных институтов изменяется их динамика, меняется соотношение, возникают новые способы регулирования, меняются их связи и отношения в хозяйственной системе. Институт государственных пособий по безработице сохраняется (поскольку любое,

даже самое социальное, государство не может предоставить работу каждому по его желанию и специальности). Пособия могут быть в том числе за счет бюджетного дефицита, даже несколько увеличены (это делается и в России), но их число растет, и государству приходится тратить на их выплату огромные суммы. В 2009 г. пособие по безработице составляет в США 400 долл. в месяц, во Франции – 500 евро (т.е. на июнь 2009 г. 12,4 – 21,5 тыс. руб.). В России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. такое пособие увеличено с 1 января 2009 г. до максимума в 4900 руб. (Неработающим и некоторым другим категориям лиц, например уволенным за нарушение трудовой дисциплины, пособие выплачивается в размере 850 руб.) Как мы видим, разница в размерах пособий в России и развитых странах большая, но нужно учесть, что, например, во Франции стоимость жизни значительно выше, чем у нас. Так, на тысячу американских долларов (и, соответственно, на рубли и евро) в начале 2009 г. можно было купить в России 1595 литров бензина, мяса (говядины) 111 кг, электрических утюгов – 22 штуки, а во Франции, соответственно, – 730 литров, – 60 кг и 15 штук⁶. Правда, такое соотношение характерно далеко не для всех товаров.

В период кризиса особое значение приобретают создание государством новых рабочих мест (частные предприниматели этого, как правило, не делают, они увольняют работников), перекавалификация работников для новых профессий, востребованных обществом. Для этого государство тратит огромные средства, особенно в США. Для борьбы с безработицей используются общественные работы, организуемые публичными властями (государством, субъектами федерации, муниципальными образованиями). В России соответствующий закон есть, но институт публичных работ почти не используется, в том числе из-за менталитета, сложившегося в советские времена с упованием на заботу государства. Квалифицированные россияне не желают идти на грязные дорожные работы (об этом говорят некоторые губернаторы субъектов РФ и сами жители). Между тем, например, в США во время Великой депрессии именно путем общественных работ было построено множество, если не большинство, прекрасных американских дорог. Их строили и квалифицированные специалисты, не гнушавшиеся для выживания своего и своих семей никакой работой. Правда, они были обеспечены не только лопатами, но и соответствующей дорожной тех-

⁶ См.: Аргументы и факты. 2009. № 14. С. 16.

ником, условиями быта. С помощью одних лопат, без соответствующих условий для жизни хороших дорог не построишь. Если бы часть огромных доходов от нефти и газа была вложена до кризиса, например, не в американские ценные бумаги (которые теперь обесценились), а в строительство дорог и мостов, то, возможно, теперь можно было бы развернуть массовые общественные работы в этом направлении.

В условиях кризиса особенно остро в общественном мнении обсуждаются проблемы распределения общественного продукта. Ранее в советских конституциях был зафиксирован принцип распределения материальных благ по труду (в зависимости от его количества, качества и общественной значимости). Такое положение сохраняется в Конституции Китая. В настоящее время какая-либо формулировка по этому вопросу в Основном Законе России отсутствует, нет таких положений и в конституциях развитых капиталистических стран. На практике и в законодательстве об оплате труда элемент трудового участия в общественном производстве, конечно, учитывается и не может не учитываться (так было всегда), но распределение идет и на основе обладания собственностью, из которой извлекаются доходы. Весомость этих элементов в принципе распределения весьма существенна. В период кризиса социальная напряженность обостряется, и это всегда острая тема для властей, в том числе российских. В такой период избиратели особенно отчетливо видят, что доходы отдельных членов правительства, государственных чиновников, членов парламента составляют миллионы, а то и сотни миллионов рублей в год (теперь эти данные под знаком борьбы с коррупцией опять публикуются, что одно время было приостановлено). У единичных членов парламента бывали и миллиардные годовые доходы. Сведения об этом иногда проникали в прессу (обычно в случае каких-либо событий с такими лицами). Не менее сильны впечатления рядовых граждан от миллиардов долларов, полученных олигархами (в 2007 г. некоторые из них, по данным зарубежных журналов, получили за год около 10 млрд долл. прибыли). Народу понятна деятельность американского миллиардера Билла Гейтса, создавшего Интернет (он тоже не один работал), но люди поневоле задумываются: а что изобрели российские миллиардеры? У государства нет, и в демократическом обществе, видимо, не должно быть директивных публично-правовых рычагов для принудительного ограничения размеров заработной платы или прибыли, но нужно находить и применять, особенно в условиях кризиса, индикативные способы для решения этих вопросов, а

также косвенные директивные методы (например, путем налогообложения). Результаты в этом отношении могут дать и меры по противодействию коррупции.

В условиях кризиса правительства стремятся повысить социальную защищенность граждан. Для этого используются привычные публично-правовые инструменты: МРОТ, “потребительская корзина” и др. Появляются, в том числе и в России, некоторые новые инструменты, новые виды социальной защиты. Денежное выражение таких мер в России и развитых странах неодинаково. Российский МРОТ (этот институт впервые предусмотрен в России Конституцией 1993 г.) существенно уступает МРОТу развитых стран. Постановлением Правительства РФ он установлен с 1 января 2009 г. в размере 4330 руб. в месяц⁷. В Чехии в 2008 г. МРОТ составлял 415 евро в месяц, в Испании – 600, в Литве с 1 января 2009 г. – 360 долл. Не будем брать показатели более развитых стран, но если исчисление по указанным данным перевести на оплату за час работы, то получится: в Чехии – приблизительно 80 руб., в Испании – 120, в Литве – около 60, в России – около 22 руб. Можно делать более точные вычисления, но для статьи данного профиля в этом нет необходимости, разница очевидна. Фактически начисленная заработная плата во всех странах, конечно, гораздо выше, чем МРОТ, но диспропорции примерно такие же (при сравнении с развитыми странами гораздо больше). Разрыв в доходах между 10% самых богатых и бедных, по официальным данным, в России составляет 16 раз (по официальным данным, в Москве – 34 раза), по неофициальным подсчетам исследователей, в целом по России – 40 и более раз (в США – 15 раз, в Европе – 6–8 раз). По данным психологов, 7 раз – это критическая черта, за которой могут начаться социальные протесты. Доля оплаты труда в изделии в России составляет около 25–28%, в развитых странах – до 60–70%. Без повышения качества труда, его результатов (с этим тоже связаны требования инновации) и оплаты труда (это стимулирует спрос) преодолеть кризис сложно. Цену труда необходимо повысить, однако без повышения производительности труда, корректировки других факторов это только пожелания, необоснованные экономически. Производительность труда в России в разных отраслях хозяйства в 3–5 раз ниже, чем в развитых странах (в сельском хозяйстве и некоторых других отраслях – еще ниже), а на единицу изделия в России тратится в три раза больше воды и в пять раз больше электроэнергии,

⁷ См.: Росс. газ. 2009. 13 апр.

чем в ведущих странах. При таких условиях цена труда значительно вырасти не может.

Огромное значение в период кризиса и снижения жизненного уровня населения имеет такой публично-правовой директивный (императивный) регулятор, как установление законом прожиточного минимума (“потребительской корзины”). Если доход лица (члена семьи) не достигает установленной денежной величины, он получает от государства определенные субсидии и льготы. В России перечень необходимых для жизни товаров, услуг, культурных развлечений установлен федеральным законом, он пересматривается раз в пять лет. На основе такого перечня правительство устанавливает, обычно ежеквартально, денежное выражение “потребительской корзины”, она индексируется постановлениями правительства. В период кризиса объем “корзины” увеличен. Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2009 г. общий прожиточный минимум в его денежном выражении составляет 4630 руб. в месяц (для трудоспособного населения – 5017 руб.), что выше МРОТ. Получается, что работник, имеющий заработную плату в раз-

мере установленного минимума (4330 руб.), не может прожить на нее даже сам, не говоря уже о поддержке им своей семьи. Такие показатели необходимо координировать. Кроме того, перечень товаров и услуг российской “корзины” довольно беден. В него не включены отдельные жизненно важные данные (например, по оплате некоторых коммунальных расходов). Его трудно сравнивать с “корзинами” развитых стран, стоимость которых достигает тысячи и гораздо более американских долларов.

В условиях кризиса государство применяет и многие другие директивные и индикативные методы регулирования экономики. В их числе рациональное размещение и перемещение производства, организованное и индивидуальное (путем стимулирования) перемещение рабочей силы, выравнивание уровня развития территорий, подготовка новых кадров и т.д. Мы рассмотрели, и лишь частично, использование некоторых публично-правовых институтов на данном этапе кризиса. Многие новые проблемы ждут своих исследователей.