

Е.В. КУДРЯШОВА

**Современный
механизм правового
регулирования
государственного
планирования**

**(на примере
государственного
финансового планирования)**

Москва
2013

УДК 347.73
ББК 67.402
К 88

Рецензенты :

Шохин Сергей Олегович, Аудитор Счетной палаты РФ, д.ю.н., профессор,
Заслуженный юрист РФ

Янушка Анна Стасисовна, генеральный директор ООО “А.С. Групп”, к.ю.н.

Кудряшова, Е.В.

К 88 Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) : Монография / Е.В. Кудряшова – М: БИБЛИО-ГЛОБУС, 2013. – 272 с.

ISBN 978-5-906454-10-2

УДК 347.73
ББК 67.402

ISBN 978-5-906454-10-2

© Кудряшова Е.В., 2013
© ООО Издательский дом
«БИБЛИО-ГЛОБУС», 2013

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	8
§ 1. Категория «механизм правового регулирования» в настоящем исследовании	8
§ 2. Соотношение механизма правового регулирования и политического инструментария в механизме правового регулирования государственного планирования	17
Глава 2. СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ	30
§ 3. Государственное планирование в системе общественных отношений на современном этапе	30
§ 4. Государственное планирование как метод управления в современных условиях	46
§ 5. Необходимые факторы воздействия государственного планирования на общественные отношения	57
§ 6. Дискуссионные вопросы управления и управления финансами в исследовании механизма правового регулирования	69
Глава 3. ГОРИЗОНТ ОТСЕЧЕНИЯ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	81
§ 7. Горизонт отсечения в механизме правового регулирования государственного планирования	81
§ 8. Горизонт отсечения (планирования) в сфере государственных финансов	90
§ 9. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования	100
§ 10. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере	115

Глава 4. НОРМЫ ПРАВА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.	125
§ 11. Роль рамочного закона в механизме правового регулирования государственного планирования	125
§ 12. Правовая природа плановых актов в контексте механизма правового регулирования государственного планирования	138
§ 13. Правовая природа финансово-плановых актов в контексте механизма правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере	153
Глава 5. ПРАВООТНОШЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ	169
§ 14. Правоотношения в механизме правового регулирования государственного планирования	169
§ 15. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования.	183
§ 16. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного планирования.	194
§ 17. Правоприменение в механизме государственного финансового планирования	209
Глава 6. РОЛЬ ПРАВОВОЙ НАУКИ В ФОРМИРОВАНИИ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.	223
§ 18. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного планирования	223
§ 19. Государственное планирование как институт административного права.	229
§ 20. Институт финансово-бюджетного планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права	240
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.	252
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.	255

ВВЕДЕНИЕ

Планирование – это неотъемлемое явление общественной жизни, присущее человеческому обществу на всех этапах его существования. Некоторые ученые даже связывают выделение человека из животного мира с навыками по планированию своей деятельности, т.е. с подчинением своих поступков не генетически заданным рефлексам, а сознательно выбранному варианту хозяйственных работ. «Подобно тому, как люди сотни тысяч лет разговаривали, не зная грамматики, они долгое время планировали и до сих пор в большинстве случаев планируют свою деятельность, не задумываясь о правилах разработки планов¹. «Неизбежность планирования доказана вековой практикой экономических отношений. Человек со своими особенностями, интересами присутствует во всех структурных элементах системы управления и хозяйствования, прежде всего, через планирование социальной составляющей его жизнедеятельности»².

Во введении представляется уместным сделать несколько упоминаний по терминологии исследования и ряд замечаний методологического характера.

В Конституции СССР 1977 г., а также в советских Конституциях, предшествовавших ей, органы местного самоуправления были частью общей системы государственных органов, поэтому в науке и практике использовался только термин «государственное планирование». Согласно статье 12 действующей Конституции Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Правовому регулированию местного самоуправления посвящена глава 8 Конституции Российской Федерации «Местное самоуправление» (ст. 130–133). В силу положений действующей Конституции и международных обязательств России³, местное самоуправление

¹ Амосов А.И. Социально-экономическая эволюция России. М.: Наука, 2004. С. 79.

² Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 12.

³ Речь идет о Международной хартии местного самоуправления // Российская юстиция. 1996. № 9. С. 2–5.

не является частью государственного управления. Соответственно, можно говорить о государственном и муниципальном планировании. Вместе государственное и муниципальное планирование могут называться публичным планированием.

В монографии мы сузим объект исследования до государственного планирования в основном по причине удобства изложения, а также из-за того, что мы опираемся на многочисленные источники советского периода, где речь идет о государственном планировании. Кроме того, в современной системе правовой науки исследования вопросов местного самоуправления в основном тяготеют к отрасли конституционного и муниципального права или выделяются в отдельную отрасль муниципального права. Настоящая работа написана на основе научных положений двух отраслей правовой науки – административного и финансового права. Хотя мы в ряде случаев используем публикации и выводы конституционного и муниципального права, а также других отраслей, мы не беремся совместить в одном научном труде три отрасли права.

Муниципальное планирование мы оставляем за рамками исследования. Только в некоторых случаях мы будем обращаться к планированию на уровне местного самоуправления. В то же время многие выводы, сделанные нами, справедливы для муниципального уровня планирования, в частности, относятся к сфере муниципальных финансов, которые обычно относятся также к финансовому праву.

В настоящей работе использован текст законопроекта «О государственном стратегическом планировании»¹, подготовленный совместно Министерством регионального развития и Министерством экономического развития и торговли РФ в 2009 г. («первоначальный текст законопроекта»), а также текст законопроекта № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»², внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания в 2012 г. и прошедшего первое чтение. Название законопроекта – еще одна причина, почему работа касается только государственного планирования. Тексты доступны только в сети «Интернет» по указанным ссылкам.

В монографии употребляются термины «государственное планирование в сфере финансов», «государственное планирование в облас-

¹ Министерство регионального развития: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=1444> (дата обращения: 12.07.2013).

² Государственная Дума: веб-сайт. Режим доступа: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02> (дата обращения: 12.07.2013).

ти финансов», «государственное финансовое планирование» и аналогичные термины как равнозначные с целью простоты изложения. Во избежание загромождения изложения не принимаются во внимание потенциальные терминологические нюансы и дискуссии.

Автор выражает благодарность Германской службе академических обменов (DAAD) и Университету Мартина-Лютера Халле-Виттенберга (Martin-Luther University Halle-Wittenberg) (лично профессору, доктору Кристиану Тетье (Christian Tietje) и профессору, доктору Карстену Новроту (Karsten Nowrot) за поддержку и помощь в сборе материалов на немецком языке.

Глава 1. МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Категория «механизм правового регулирования» в настоящем исследовании

В качестве стержневой конструкции нашего исследования мы избрали правовую категорию механизма правового регулирования, разработанную в советской, а затем в российской теории права.

Механизм правового регулирования – одна из ключевых категорий теории права, характеризующих правовое регулирование в динамике. «Целостное представление о механизме правового регулирования складывается на основе идеи движения, закономерностей функционирования права»¹.

Современные ученые-теоретики относят механизм правового регулирования к числу так называемых интегративных категорий, значение которых на настоящее время сильно возросло: «В последнее десятилетие, в период бурных демократических процессов появилось достаточно большое количество работ разного уровня, в которых делается попытка посмотреть на категориальный аппарат с точки зрения динамических тенденций в праве. Если ранее в юридической литературе обсуждалось несколько категорий, которые могли бы претендовать на роль интегративных (например, «механизм правового регулирования», «правовая система»), то в современной ситуации таких категорий появляется несколько больше, и к ним можно отнести, например, такие понятия, как «действие права», «правовая жизнь». Основное отличие этих категорий от предыдущих в том, что в них сделана попытка сместить акценты при отражении правовой действительности»².

«Механизм правового регулирования» как правовая категория имеет сложную структуру и разворачивается в «функциональный ряд» с последовательно расположенными в нем правовыми категориями второго порядка: правовые принципы – правотворчество – правовые

¹ *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 215.

² *Брызгалов А.И.* О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе // Государство и право. 2004. № 4. С. 20.

нормы – юридические факты – правоотношения – субъективное право – юридическая обязанность – индивидуальные акты реализации прав и обязанностей – правопорядок¹.

Категория «механизм правового регулирования» появилась в советской юридической науке в середине XX в. благодаря ученому правоведу С.С. Алексееву.

До С.С. Алексеева о понятии механизма правового регулирования писал Н.Г. Александров². В трудах Л.С. Явича были рассуждения о средствах правового воздействия³. Однако полную и последовательную научную разработку этого понятия предложил именно С.С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве»⁴.

Он пишет о следующих особенностях правового регулирования, которое:

- осуществляется при помощи общеобязательных норм в конечном счете всегда исходящих от государства;

- опирается на возможность использования принудительной силы государства;

- «связано с действием определенного механизма, охватывающего всю совокупность юридических средств. Юридические нормы, индивидуальные государственные веления, правоотношения и, наконец, акты психологического отношения к праву тех или иных лиц, – все это характеризует единый, согласованно функционирующий механизм правового регулирования. В этом смысле недостаточно сказать, что право – известная система юридических норм (хотя само по себе приведенное положение является совершенно правильным). Определенную систему, точнее механизм, образуют все юридические средства, при помощи которых осуществляется правовое регулирование»⁵.

С.С. Алексеев предлагал под механизмом правового регулирования понимать взятую в единстве всю совокупность юридических

¹ *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 214.

² *Александров Н.Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1961. С. 183–213.

³ *Явич Л.С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. С. 107.

⁴ *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966.

⁵ Там же. С. 7.

средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»¹. При этом, согласно его концепции, сам механизм имеет два аспекта: обеспечение эффективного правового воздействия и объединение отдельных средств влияния в единое целое. А эффективность правового воздействия определяется как целесообразность и результативность правовых мероприятий.

Согласно научной концепции С.С. Алексеева, правовое регулирование состоит из трех основных стадий:

1. Регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании.

2. Действие юридических норм, в результате которого возникают или изменяются правоотношения.

3. Реализация субъективных юридических прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей.

Перечисленным трем стадиям процесса правового регулирования соответствуют три основных элемента (звена, части) его механизма:

1) юридические нормы как основа правового регулирования, где в виде абстракций закрепляются границы свободы поведения субъектов;

2) правовые отношения, возникающие при наличии определенных жизненных обстоятельств (юридических фактов), переводящие абстрактную возможность и/или необходимость в плоскость конкретных юридически значимых отношений существующих субъектов – носителей прав и обязанностей;

3) акты реализации прав и обязанностей, в соответствии с которыми возникает заранее запрограммированный общественно полезный либо нейтральный по отношению к общественному благу результат².

Идея о наличии в структуре механизма правового регулирования как минимум указанных трех элементов (звеньев) нашла своих последователей и сторонников³. Однако некоторые ученые, изучавшие механизм правового регулирования, расширили эту категорию, вклю-

¹ Там же. С. 29.

² Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 34; Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 364–365.

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред.: Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 1997. С. 627.

чив в нее «всю системную совокупность явлений, рассмотренную в ее функциональном аспекте»¹. Современные авторы полагают, что в классическом представлении о механизме правового регулирования неясно, нужно ли учитывать и выделять непосредственный процесс создания норм права, регулирующих деятельность субъектов правоотношений. По мнению специалистов, правотворчество необходимо добавить как стадию правового регулирования и, соответственно, как элемент механизма правового регулирования. Предлагается включить в механизм правового регулирования процесс создания норм права, их применение и реализацию, а также контроль их эффективности. В результате, считать механизм правового регулирования процессуальной системой с целью отделить его от имеющихся в теории права представлений о правовом регулировании².

В литературе можно найти высказывание В.М. Горшенева о сущности и значении механизма правового регулирования, который писал, что «механизм правового регулирования в качестве полярных элементов процесса перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений имеет, с одной стороны, закрепляемые в нормах права способы воздействия, дозволения и запреты, и с другой – способы реализации, проявляемые в фактическом поведении людей (либо в совершении действий, либо в воздержании от действий). Это полярные элементы – своего рода «чистые» способы либо начального воздействия, либо законченной реализации. Следовательно, механизм правового регулирования конструктивно складывается из определенных способов воздействия (как активной стороны правового регулирования) и способов реализации (как результативной стороны). В качестве промежуточных звеньев между названными полярными факторами выступают различные формы воздействия и реализации, представляющие собой последовательные стадии перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений»³.

А.В. Малько предлагал определять механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее пос-

¹ Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С. 12–13.

² Баранов А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система // История государства и права. 2011. № 8. С. 41–44.

³ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 54–55.

ледовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права¹.

Понятие «средство» несколько неопределенно в правовой науке, т.к. практически любые «модули правовой системы» под определенным углом зрения выступают средством достижения конкретных результатов. В публикациях мы находим следующее определение юридических средств: «Юридические (правовые) средства – это взятая в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально-полезных целей»². Механизм правового регулирования может характеризоваться как идеальная модель, созданная в результате упрощения, огрубления процесса правового регулирования от второстепенных, неглавных моментов³.

Еще раз подчеркнем, что механизм правового регулирования является категорией отражающей динамику права. Например, юридические последствия сами по себе не возникают, для этого необходим соответствующий инструментарий. «Именно эта так называемая техническая сторона, технический аспект правового регулирования, и является механизмом правового регулирования»⁴.

Поскольку в настоящем исследовании мы обратимся к достижениям современной науки управления, то для нас небезыntenесны высказывания ученых о соотношении управления и правового регулирования.

У Горшенева В.М. читаем, что научные категории методов управления отражают только общие возможности взаимоотношений по вертикали между теми, кто управляет, и теми, кто выступает в роли управляемых. Методы управления лишены конкретности в установлении поведения управляемых в определенных жизненных условиях. Рассуждения о методах управления представляют собой лишь общий, исходный материал для исследования организационных способов воздействия на людей в сфере правового регулирования. К числу организационных форм использования методов управления, причем

¹ Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 57.

² Шундилов К.В. Механизм правового регулирования: учеб. пособие / под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. С. 32.

³ Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М.: Юрайт-М, 2002. С. 313.

⁴ Власенко Н.А. Теория государства и права: науч.-практ. пособие. М.: ИЗИСП-М; Юриспруденция, 2009. С. 233.

наиболее действенных, В.М. Горшенев относит правовое регулирование, представляющее собой нормативное закрепление государством общих фактических способов организации членов общества¹.

Концепция А.В. Малько связывает механизм правового регулирования с управлением. По его мнению, всякое управление направлено на достижение порядка в определенной системе, который достигается, как правило, в процессе преодоления стоящих на этом пути препятствий. Правовое регулирование является важнейшим инструментом социального управления, назначение которого состоит в упорядочивании определенной системы общественных отношений, а упорядочивание осуществляется в процессе преодоления различных препятствий².

Р.О. Халфина писала: «Каждое управленческое решение предполагает определенный правовой механизм, опосредующий его, обеспечивающий его реализацию. В работах по теории управления предполагается, что правильного решения достаточно для того, чтобы обеспечить его исполнение. Между тем само качество решения нередко зависит от того, кто, в каких условиях, на основании какой информации его выносит, какими путями оно будет реализовано, а на эти вопросы отвечают нормы действующего права. Органы, принимающие управленческие решения, правила, в соответствии с которыми они принимаются и исполняются, весь управленческий цикл в той или иной мере определяется нормами права, воздействуют на отношения, уже урегулированные правом»³. Из этой цитаты следует, что задача механизма правового регулирования по отношению к управлению – реализация управленческого решения.

Важно отметить, что право не всесильно и государственное планирование как раз та сложная область, где важно определить пределы возможностей права. С.С. Алексеев полагал, что для механизма правового регулирования важны «объективные пределы правового воздействия с точки зрения его предмета, т.е. те объективные возможности правового регулирования, которые обусловлены особенностями регулируемых правом общественных отношений»⁴.

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид лит., 1972. С. 76.

² Малько А.В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 57.

³ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 81.

⁴ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид лит., 1966. С. 33.

Очевидно, что набор регулятивных частиц, составляющий механизм правового регулирования, подбирается в рамках объективных пределов правового воздействия и в зависимости от специфики регулируемых общественных отношений. При этом право не должно пониматься как система наказаний и поощрений, или сводиться к повелению, запрещению, дозволению¹. Механизм правового регулирования, в особенности для сфер общественной жизни, трудно поддающихся правовому воздействию, должен включать гораздо более разнообразные средства воздействия.

Мы полагаем, что специфика государственного планирования, сформулированная в достижениях целого ряда социальных наук, включая науку управления, имеет решающее значение для характеристик механизма правового регулирования. Одна из задач настоящего исследования – определить минимальный набор средств правового регулирования, который обеспечит результативное правовое воздействие на общественные отношения для государственного планирования.

Для решения поставленных задач мы будем придерживаться классического понимания механизма правового регулирования, состоящего из трех звеньев, однако мы примем во внимание точку зрения современных авторов о том, что стадия правотворчества также должна охватываться категорией механизма правового регулирования. Кроме того, нам представляется рациональным применение широкого подхода к категории механизма правового регулирования. Большое значение здесь играют принципы, концепции и другие понятия.

Механизм правового регулирования государственного планирования следует рассматривать как часть социального регулирования. Для механизма правового регулирования государственного планирования как нельзя более важным представляется утверждение С.С. Алексеева о том, что особенности механизма правового регулирования в обществе могут быть правильно поняты только при условии, если рассматривать право как часть всей системы общественного регулирования. К системе общественного регулирования, помимо права, относятся, по его мнению, также идеология, юридическая наука, нормы нравственности и морали, неправовые нормы общественных организаций, экономика². Далее мы специально остановимся на соотношении двух составляющих социального регулирования с механизмом

¹ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 3.

² Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 39–41.

правового регулирования государственного планирования – политике и влиянии юридической науки.

Мы рассматриваем государственное планирование как метод управления, которому соответствует механизм правового регулирования. Однако метод государственного планирования может проявлять себя различно во всевозможных сферах общественной жизни, отсюда – виды государственного планирования (социально-экономическое, территориальное, финансовое и др.). Соответственно, механизм правового регулирования имеет свои особенности для каждого вида общественных отношений. В настоящем исследовании мы сфокусируем внимание на планировании в сфере государственных финансов, хотя ряд примеров для иллюстрации общих черт мы будем брать и из других сфер общественной жизни.

В связи с тем, что планирование – это метод управления, связанный с высоким уровнем неопределенности будущего, оно сложно поддается последовательному правовому регулированию, поэтому для каждой сферы требуется свой объем правового регулирования.

Для социально-экономического планирования большую роль играют политические средства. Юридические нормы о социально-экономическом планировании немногочисленны. Чаще всего ограничиваются рамочным законом. Сам по себе план социально-экономического развития может содержаться в законе или принимать иную форму, в том числе оставаться политическим документом.

В сфере территориального планирования объем правового регулирования увеличивается. Территориальному планированию во многих юрисдикциях посвящается подробный закон, сопровождающийся массивом подзаконных актов.

Наибольшее количество юридических норм, детально регламентирующих планирование, характерно для сферы государственного финансового планирования. Выбор для исследования сферы государственных финансов обусловлен также тем, что именно здесь мы сталкиваемся с наибольшим «объемом» правового регулирования. Вопрос о правовой форме основного финансового плана был решен достаточно давно и здесь традиционно правовое регулирование охватывает наиболее широкий спектр общественных отношений. Именно поэтому механизм правового регулирования государственного планирования, по нашему мнению, лучше всего раскрывается в наиболее «правоемком», если так можно выразиться, планировании в сфере государственных финансов.

В начале исследования представляется важным обозначить следующую проблему. Как будет ясно из последующего изложения,

планирование как метод управления направлен на управление неизвестными рисками в будущем. Проблема правового регулирования управления в постоянно и непредсказуемо изменяющихся условиях – вызов современности, брошенный правовой науке. Право столкнулось с проблемой поиска правовых средств оценки решений по управлению рисками и ограничения произвола в принятии таких решений. Ученые-правоведы изначально констатировали, что перед лицом неизвестных рисков в будущем правовое регулирование если не бессильно, то очень ограничено в возможностях. В частности, традиционный механизм ответственности практически не всегда приемлем в сфере планирования. Ученые видят задачу права в структурировании неизвестности¹. При этом, по их мнению, следует отказаться от неоправданных ожиданий – от идеи предотвращения всех рисков на будущее. Полная надежность принятия решений в этих условиях не может быть целью правового регулирования². Механизм правового регулирования должен быть направлен на «структурирование неопределенности», а именно, он должен обеспечить наиболее эффективную из возможных реализацию метода государственного планирования, при условии максимально возможных гарантий прав заинтересованных субъектов.

В английской литературе отмечается, что в рамках механизма правового регулирования государственного планирования может ставиться только ограниченный круг задач. По мнению английских авторов возможно выделить три «идеологии», которые помогают сформировать последовательное правовое регулирование в сфере планирования. Во-первых, право должно обеспечить защиту частной собственности. Во-вторых, право должно обеспечить защиту публичных интересов, даже если это вступает в противоречие с защитой частной собственности. В-третьих, функцией права в сфере планирования является обеспечение участия общественности в принятии решений, что превалирует над предыдущими двумя задачами³. В нашей концепции мы придерживаемся последней из перечисленных «идеоло-

¹ *Scherzberg A.* Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. С. 263.

² *Lepsius O.* Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. С. 315.

³ *Craig P.P.* Administrative law. Fifth Edition Reprinted. London: Sweet & Maxwell, 2006. P. 288.

гий» правового регулирования. Механизм правового регулирования должен найти компромисс между разными интересами и обеспечить демократические начала принятия плановых решений. Однако в сфере государственного планирования «идеология» механизма правового регулирования несколько отличается от других сфер, поскольку экономической наукой доказана неэффективность участия широкого круга общественности в принятии финансово-бюджетных решений.

Механизм правового регулирования как метод управления должен строиться на современных подходах к государственному планированию, прежде всего, отражать новый этап – стратегическое государственное планирование.

Механизм правового регулирования призван обеспечить реализацию всех особенностей метода планирования, а также условия и специфику его управляющего воздействия на общественные отношения. Механизм правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере должен быть сформирован с учетом особенностей, установленных экономической наукой и наукой управления.

§ 2. Соотношение механизма правового регулирования и политического инструментария в механизме правового регулирования государственного планирования

Механизм правового регулирования является частью социального регулирования, которое представляет собой осуществляемое самим обществом комплексное воздействие на общественные отношения в целях из разумной организации. Оно включает социальные нормы, индивидуальные правила, убеждение и принуждение и т.д.¹ Социальное регулирование общественных отношений является составной частью системы управления социально-экономической сферой общественной жизни и включает совокупность механизмов общественного влияния на соответствующие общественные процессы².

¹ Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: учеб. пособие / под ред. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. С. 6.

² Сизов В.А. Социальное регулирование отношений собственности в современном российском обществе: автореф. дисс. ... канд. соц. наук. Пенза, 2007.

Политика и государственное управление переплетаются: «взаимоотношения между политикой и администрацией постоянно являются эпицентром теории и практики государственного управления с момента возникновения современного государства и гражданского общества»¹.

Аналогичным образом в диалектической взаимосвязи находятся политика и право. В публикациях, посвященных непосредственно этой проблеме, прямо указывается на то, что у права и политики масса общих свойств: регулятивно-направленное воздействие на социальную жизнь; властное начало; отражение в законах некоторых совпадающих требований; в значительной мере единое поле действия и цели. У права и политики больше соединяющих, чем разъединяющих граней, при этом парадокс состоит в том, что, с одной стороны, право и политика находятся в постоянном противоборстве, а с другой – они естественные союзники, ибо в известном смысле не могут успешно функционировать друг без друга².

В процессе изучения государственного планирования становится очевидным, что это одна из тех областей, где политика и правовое регулирование находятся в противоборстве за сферу влияния и одновременно союзничают друг с другом. Для государственного планирования характерно перемещение границ правового регулирования и политики в зависимости от эпохи, идеологии, уровня доверия общества к действующей власти и ряда других факторов. Например, социально-экономическое стратегическое планирование в Великобритании успешно полностью реализуется на основе политических механизмов³.

В дальнейшем изложении при анализе правовой природы плановых норм и актов, проблематики согласования интересов в правоотношениях и т.д. мы будем сталкиваться с тем, что механизм правового регулирования и политический инструментарий находятся слишком близко. Поэтому представляется необходимым сразу высказать несколько соображений о том, почему именно механизм правового регулирования необходим для государственного планирования и задача результативного воздействия на общественные отношения

¹ *Князев С.Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Государство и право. 2003. № 10. С. 46.

² *Матузов Н.И.* Право и политика: антиподы или союзники? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 7–18.

³ *Joyce P.* The Strategic, Enabling State // The International of Leadership and Public Services. 2008. Vol 4 issue 3. С. 24–36.

не может быть полностью решена исключительно политическими средствами.

В исследованиях по праву в советское время обсуждалось соотношение права и политики для государственного планирования. «Народнохозяйственный план выступает как основная и решающая форма государственно-правового закрепления научно обоснованной хозяйственной политики, отражающей объективные законы экономики»¹. «В планах ярко проявляется политика (цели и задачи)»².

Некоторые ученые даже пишут о том, что само по себе право, в особенности в сфере стратегического управления, в современном мире подменяется политикой и слишком зависимо от политической воли, причем не только политиков, но и чиновников. «Законы сегодня стали скелетной структурой, позволяющей возлагать на министров не только функции их детальной реализации, но также полномочия определения ключевых вопросов политики»³. «В течение, по меньшей мере, полувека политологи, исследующие процессы формирования политических стратегий, считали «реализацию» стратегии отдельным этапом процесса и этапом, по сути, политическим. С одной стороны, чиновники и другие участники, задействованные в реализации данной политики, и в том числе в нормотворческих процессах, приносят свою собственную точку зрения и интересы. С другой стороны, прочие заинтересованные стороны могут стремиться повлиять на чиновников, участвующих в исполнении законодательства. Эта модель допускает возможность определения политической стратегии единым решением (рациональная модель), но чаще эволюция политической стратегии является результатом принятия множества различных решений на политическом и бюрократическом уровне (модель нарастания)»⁴.

В управленческой науке отмечается, что цели планирования могут содержаться в политических резолюциях, постановлениях, инструк-

¹ Загайнов Л.И. Социалистическое государство и законы экономики. М.: Юрид. лит., 1975. С. 259–260.

² Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 151.

³ Baldwin R. Rules and Government. Oxford: Clarendon Press, 1995. Chapter 4. P. 231.

⁴ Соломон П. Право в государственном управлении: отличия России? // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / под ред.: А. Олейника, О. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2008. С. 126.

циях или указаниях¹. Политика государства в той или иной сфере (экономика, образование, культура и т.д.) представляет собой стратегически осмысленную деятельность, поскольку в ее основе всегда лежит определенная система целей и концептуальных идей, отражающих основные моменты будущей организации социальных отношений. Любая политика немыслима без конкретных ориентиров, представлений и конечных результатов деятельности, а также путей, сроков, этапов их достижения².

В то же время сам по себе законотворческий процесс – это особая процедура воплощения политики государства в принимаемых законах. Он отражает все грани «политического колорита современного общества»³.

Нам представляется, что, несмотря на потенциальную возможность оформления планирования исключительно в политической сфере, все-таки нельзя обойтись без правового механизма в сфере государственного планирования. Политический инструментарий реализации государственного стратегического планирования имеет целый ряд недостатков и проблем.

Прежде всего, основным недостатком политических инструментов является их неопределенность, в частности, неопределенность политических документов.

В послеперестроечной России социально-экономическое планирование долгое время воплощалось только в ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Этот акт действительно оказывал и оказывает влияние на направления и существо мер по развитию законодательства Российской Федерации, но его юридическая сила является неопределенной, поскольку он к законодательству не относится. Его юридическое значение оценить достаточно сложно⁴.

Политические документы составляются в произвольной форме и к ним не предъявляются требования юридической техники. «При отсутствии нормативных актов относительно содержания стратегичес-

¹ *Wilke U.* Zielorientierung in Kommunalverwaltungen // *Verwaltungsrundschau*. 2000. Vol. 4. С. 125.

² *Малько А.В., Шундинов К.В.* Правовая политика современной России: цели и средства // *Государство и право*. 2001. № 7. С. 16.

³ *Минюк Н.В.* Законотворчество как форма выражения правовой политики // *Государство и право*. 2007. № 6. С. 95.

⁴ *Маланьч И.Н.* Институт государственной стратегии в конституционном праве // *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 13. С. 8.

ких планов как таковых принимавшиеся на разных этапах концепции и программы развития страны (регионов) в значительной степени несли в себе функции стратегического планирования, но толкование статуса и назначения этих документов оказывалось субъективным»¹.

Необходимо также обратить внимание на возможности манипулирования и слабое развитие в современном российском законодательстве правовых средств противодействия политическому манипулированию. «К основным факторам, обуславливающим деформацию государственно-правового механизма защиты от политических манипуляций в современной России, относятся: а) отсутствие антиманипулятивного правового режима, включающего комплекс соответствующих отраслевых и межотраслевых правовых институтов; б) противоречия между высшими и региональными элитами (особенно в национально-государственных субъектах федерации), а также имитация политической (партийной и иной) конкуренции; в) отсутствие системы нормативно-правового контроля в сфере информационно-коммуникативных технологий, необходимой для упорядочения информационных функций государственных институтов и структур гражданского общества (причем наиболее актуальным вопросом является научно-образовательная и рекламная деятельность, что требует корректировки регулирующих эти отношения нормативно-правовых актов)»². При наличии таких деформаций объем правового регулирования должен возрастать.

Реализация государственного планирования политическими методами усугубляет тенденцию к бюрократизации политики, когда минуя демократические процедуры правотворчества принимаются стратегически значимые решения (это касается как социально-экономического планирования, так и территориального, и даже отчасти финансового). Феномен бюрократизации политики – качественное изменение в политике, которое является одним из ведущих в трансформации современных политических систем. В этом контексте сама бюрократия рассматривается как специфическая система организации власти, опирающаяся на высокую квалификацию, специальные знания и умения реализующих ее лиц (власть экспертов или технократия, которая сводит представительную демократию к одобрению),

¹ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008. С. 163.

² Колесников Е.А. Государственно-правовые технологии политического манипулирования: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 14.

а также особую систему формальных процедур и функциональных отношений – неукоснительное следование инструкциям, замещающим иные цели и приоритеты¹. Феномен бюрократизации политики оценивается по-разному, в том числе негативно – как процесс присвоения бюрократическим классом публичной власти, замещения народной воли интересами государственного аппарата².

Наконец, в качестве аргумента в пользу правового регулирования приведем рассуждения руководителя-практика о выборе между правом и политикой в реализации социально-экономического плана на практике³: «Стратегический план имеет статус нормативного документа – он был утвержден на сессии городского совета в феврале 2005 г. Можно было бы не делать этого. Но коллеги меня спрашивали: а не получится ли так, что мы создадим документ, потом власть поменяется, придет другой мэр и скажет: «мне это не надо, я вижу иначе»? Вот почему мы вместе с городским советом разработали документ, от которого любой другой человек, возглавивший город, не будет иметь морального права отказаться. Да, стратегия – не догма на всю оставшуюся жизнь, уже сейчас мы вносим в него коррективы в зависимости от обстоятельств. Но канва, стратегические цели определены и незыблемы, не зависят от воли одного человека, какого бы высокого ранга он ни был»⁴. Практика склоняется в пользу применения правового механизма в государственном планировании.

Если государственное планирование реализуется только на политической основе, то смена выборных органов власти предполагает возможность полной смены курса в социально-экономическом планировании, отказа от реализации территориальных планов и др. Напротив, правовой механизм, в отличие от политического, обеспечивает преемственность процесса планирования и стабильность поставленных целей. Правовой механизм вынуждает политиков действовать открыто, справедливо и ответственно. Право обеспечивает баланс субъективного и объективного в управлении.

¹ *Кравченко А., Мамычев А.* Феномен бюрократизации права: постановка проблемы // *Власть.* 2010. № 3. С. 102–104.

² *Денисов С.А.* Бюрократизация правовой системы // *Правоведение.* 2006. № 5. С. 41–53.

³ В данном случае речь идет о городе, т.е. о муниципальном уровне, но все приведенные соображения совершенно справедливы и для государственного планирования.

⁴ *Городецкий В.* Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска: (Выступление в Госдуме России) // *Муниципальная власть.* 2009. Январь-февраль. С. 49.

Сформулированные в законодательстве требования к планам обеспечивают гибкость, но преобладают акты государственной власти. Правовой механизм государственного планирования позволяет соблюсти конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сформулированный в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П¹.

Особо следует сказать о соотношении права и политики в финансовой сфере. Финансовое право не ограничивается более изучением правовых норм, применяемых к государственным финансам, а пытается определить в какой мере государственные средства позволяют государству реализовывать его политику. Политику относят к числу практических дисциплин, изучающих средства для достижения тех или иных целей. Финансовая политика – это способы достижения государственных целей в области финансов². В то же время, В.Н. Твердохлебов писал, что пора перестать тешить себя иллюзией о влиянии науки на выработку «справедливых финансовых систем». Задача финансовой науки более скромная. Она заключается, прежде всего, в изучении финансовых явлений как определенных категорий социальных явлений: объектом изучения служат законы и распределение власти, влияние их на экономическую жизнь, фактическое применение. Финансовые явления исследуются в их причинной связи с другими социальными явлениями, стремясь уловить общие тенденции и типы. К намеченным основным задачам финансовой науки примыкают практические и технические задачи, заключающиеся в выяснении средств для осуществления при определенных условиях какой-нибудь финансово-политической извне данной цели. Если одна и та же цель может быть достигнута несколькими способами, то наука выбирает среди них наиболее целесообразный, из нескольких возможных финансовых систем предлагает наиболее подходящую. В.Н. Твердохлебов предлагает отказаться от построения идеальных и рациональных финансовых систем и изучать в рамках финансовой науки те вопросы, в которых поставленная цель является общей для различных общественных групп и не порождает этических оценок³.

Современный автор, профессор М.В. Карасева, называет финансовое право «политически напряженной» отраслью права. «Под по-

¹ Российская газета. 2004. № 19.

² *Твердохлебов В.Н.* Финансовые очерки. Вып. 1. Петроград, 1916. С. 22–24.

³ Там же. С. 22–24.

литической напряженностью финансового права мы, прежде всего, понимаем высокую степень зависимости финансово-правовых норм в процессе их формирования от политики. Эта высокая степень зависимости проявляется, во-первых, в том, что принятие финансово-правовых норм и, соответственно, финансово-правовых актов, вводит в орбиту политического процесса самый широкий круг различных политических сил; во-вторых, в том, что принятие финансово-правовых норм (финансово-правовых актов) почти всегда имеет место в условиях политического процесса, доведенного до противоборства, конфликтности различных политических сил»¹.

Финансовая деятельность государства не может быть оторвана от политических механизмов. По мнению И.В. Рукавишниковой, изучавшей метод финансового права, учитывая неразрывную связь метода финансового права и социально-экономических процессов, происходящих в обществе, можно констатировать, что одним из существенных признаков финансово-правового метода является его обусловленность финансовой политикой государства². И.В. Рукавишникова также в качестве характерной черты финансово-правового метода называет его тесную связь с макроэкономической политикой государства, что отмечалось еще Е.А. Ровинским³.

Л.Н. Древаль пишет, что политика оказывает особое влияние на финансовую деятельность. Политика является составляющей финансово-правового регулирования и фактором воздействующим на содержание финансовой деятельности, выражающееся в многочисленных и разнообразных функциях по образованию, распределению, перераспределению и использованию фондов денежных средств. Л.Н. Древаль также пишет, что финансовая политика способствует «сохранению либо совершенствованию механизма регулирования финансовых отношений с учетом изменений в обществе»⁴.

Ряд актов программного характера в системе российского финансового законодательства, таких как Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249⁵,

¹ Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России: (политический аспект). М.: Юристъ, 2003. С. 27.

² Рукавишникова И.В. Метод финансового права. М.: Юристъ, 2006. С. 93.

³ Там же. С. 97.

⁴ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под. ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2008. С. 285.

⁵ Российская газета. 2004. № 113.

Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г., одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1123-р¹, Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 гг., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1998 г. № 862², Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584³, Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2006 г. № 467-р⁴, а также бюджетные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о бюджетной политике в соответствующих годах создают политический контекст финансово-правового регулирования, но не создают последовательного правового регулирования стратегического финансового планирования в Российской Федерации.

Современное финансовое законодательство включает в себя акты, рассчитанные на перспективу. Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 была одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации. Непосредственно в тексте Постановления Правительства было рекомендовано Министерству финансов Российской Федерации, другим федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями указанной Концепции при формировании и организации исполнения федерального бюджета, а также при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления было рекомендовано разработать и реализовать меры по повышению результативности расходов соответствующих бюджетов согласно основным положениям указанной Концепции. И.В. Рукавишникова относит такого рода акты к нормативным актам, имеющим программный характер, в которых находят

¹ Собрание законодательства РФ. 17.08.2009. № 33. Ст. 4129.

² Российская газета. 1998. № 151.

³ Российская газета. 2001. № 161.

⁴ Собрание законодательства РФ. 10.04.2006. № 15. Ст. 1640.

отражение основные направления современной финансовой политики¹, Хотя зачастую объектом воздействия такого рода актов являются не конкретно финансы, а финансово-правовое регулирование, например, в качестве цели документа может быть дана следующая формулировка: «Создание условий и предпосылок для максимально эффективного управления государственными (муниципальными) финансами». На наш взгляд, такие документы ближе к политике.

К числу исключительно политических инструментов реализации государственного планирования в финансовой сфере можно отнести недавний опыт приоритетных национальных проектов, которые определялись следующим образом: «Нацпроекты – это своего рода целеуказание и, одновременно, инструмент. Если хотите, нацпроекты – это индикаторы, показывающие те сферы жизни, в которых у нас существуют наиболее серьезные проблемы, и где мы должны сконцентрировать все наши усилия»². Финансирование национальных проектов рассматривалось в контексте бюджетной реформы, а именно, они стали переходным этапом к новому подходу в планировании государственных расходов «от управления затратами к управлению результатами»³. Результаты реализации приоритетных национальных проектов оказали большое влияние на ход всей бюджетной реформы. Одним из результатов реализации национальных проектов стал пересмотр сложившейся методики финансирования всей социальной сферы. В дальнейшем осуществлении бюджетной реформы и в изменениях законодательства были учтены подходы по оптимизации бюджетных затрат, которые использовались при выполнении национальных приоритетных проектов «Образование» и «Здоровье»⁴. Приоритетные национальные проекты могут с точки зрения науки рассматриваться именно как реализация государственного планирования в финансовой сфере политическими инструментами, т.к. в правовую форму они так и не были облечены⁵. Современный ученый А.С. Матненко пишет, что «по сути, опыт реализации приоритетных национальных проектов представляет собой рождение в России но-

¹ Рукавишников И.В. Метод финансового права. М.: Юрист, 2006. С. 95.

² Волкова М. Интервью с Д. Медведевым. Нацпроекты в режиме ручного управления // Российская газета. 2006. № 3995. С. 3.

³ Лавров А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

⁴ Дмитриев И. Высший пилотаж // Российская газета. 2006. 9 августа.

⁵ Кудряшова Е.В. Правовое обеспечение приоритетных национальных проектов в контексте бюджетной реформы // Налоги. 2007. № 7. С. 16–17.

вой парадигмы управления общественными процессами, а именно, социального управления, понимаемого в широком смысле, объединяющего и государственные (административные) ресурсы, и ресурсы, энергию всего общества. Без этого ключевые и наиболее важные результаты бюджетного финансирования недостижимы»¹. Тот же автор отмечает непосредственную связь национальных проектов с бюджетной деятельностью государства, а также с внедрением механизмов проектного бюджетирования, ориентированного на результат. А.С. Матненко в своей статье пишет о том, что по форме национальные проекты представляют собой комплекс взаимосвязанных плановых документов, имеющих различную юридическую природу. Среди этих документов он называет Программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р² и еще ряд документов. При этом в Программе содержание приоритетных национальных проектов определено лишь в самом общем виде путем перечисления основных направлений и мероприятий проектов, а в иных документах приоритетные национальные проекты только упоминаются. Автор настоящей работы полагает, что приоритетные национальные проекты являются политическими инструментами.

Несмотря на то, что результаты реализации приоритетных национальных проектов в финансовой сфере могут оцениваться положительно, они как политические инструменты государственного финансового планирования имели характер переходного временного инструмента. В конечном счете, были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые воплотили опыт приоритетных национальных проектов.

Много написано и сказано о политической составляющей в бюджетном процессе и, в конечном счете, в бюджете. «Подлинный вес государственной власти отчетливее всего проявляется в конституционных предписаниях, относящихся к бюджету и финансовым законам»³. Бюджет рассматривают как политический документ, постановку публичных целей и политики, воплощенную в распределении фи-

¹ *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 12.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

³ *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М.: Юристъ, 2001. С. 191.

нансовых ресурсов¹. «Государство осуществляет свои функции лишь в меру их материального опосредования. Его функционирование – политическая деятельность, выражаемая бюджетными средствами. Поэтому разработка и составление бюджета есть выработка и принятие государственных решений. Составление бюджета не что иное как денежное измерение политики. Неполитической деятельности у государства не бывает. Все, что оно делает, – политические дела»².

По мнению ряда ученых, бюджет представляет собой только политический или бюрократический документ, а не закон, поскольку роль законодательного органа формальна и сводится к механическому одобрению представленного проекта бюджета, но мы не склонны так упрощать ситуацию и особо вернемся к этому вопросу в дальнейшем изложении.

Даже принимая во внимание значительную политическую составляющую бюджета, механизм правового регулирования играет здесь ключевую роль, а объем правового регулирования в сфере бюджетного планирования максимален, чем объясняется особое внимание в настоящей работе именно к финансовой сфере. Особое значение механизма правового регулирования именно в сфере государственного финансового планирования обусловлено общими характеристиками государственных финансов, которые были определены в классическом труде П.М. Годме следующим образом: «Государственные финансы – это та часть государственной собственности, которая подвергается специальной юридической регламентации. Гибкость и оборотоспособность этой части имущества и связанная с этим возможность злоупотреблений требуют, чтобы государственные финансы регламентировались специальными юридическими нормами»³.

Приведенные выше аргументы свидетельствуют в пользу вывода о том, что государственное планирование не может быть реализовано без механизма правового регулирования с помощью иных социальных регуляторов, в частности, политики. Как и в иных сферах общественной жизни, в сфере государственного планирования «проблема заключается в том, чтобы уметь всякий раз находить разумный баланс сочетания права и политики, добиваться «взаимопонимания»

¹ *Lewis C.W.* How to read a local budget and assess government performance / Local budgeting. Washington: The IBRD and World Bank. 2007. С. 179.

² *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь // *Хозяйство и право.* 1995. № 10. С. 64.

³ *Годме П.М.* Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 38.

между ними ради достижения общих целей. Право и политика должны органично и естественным образом дополнять друг друга»¹.

Нам представляется, что наиболее значимую роль механизм правового регулирования играет для государственного планирования в финансовой сфере. Именно здесь вполне оправдан наибольший объем правового регулирования.

В самом начале нашего исследования мы можем констатировать, что политика и право – два наиболее значимых инструмента социального регулирования в сфере государственного планирования, находящиеся в противоречивой диалектической взаимосвязи.

В современных условиях в России механизм правового регулирования государственного планирования является насущно необходимым, и он должен иметь под собой научное обоснование.

¹ Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 7–18.

Глава 2 СОВРЕМЕННЫЕ НАУЧНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ

§ 3. Государственное планирование в системе общественных отношений на современном этапе

Государственное планирование – социальное явление, поэтому его содержание не может существовать в отрыве от исторического, политического и социального контекста. Как и всякое социальное явление, государственное планирование развивалось и рассматривалось по-разному с точки зрения права в разные эпохи. «Право существует и развивается в социуме, в его пространстве и тени, и вне этих параметров не может быть рассмотрено. Пространственные и временные параметры являются неотъемлемыми элементами права. Право сегодняшнее сформировалось на основе вчерашнего, и в настоящее время создается фундамент для права завтрашнего. Право, если рассматривать его в длительности и последовательности, воспринимает течение времени и его фундаментальные параметры: прошлое, настоящее и будущее. Соответственно и познание права, правовой системы вне временных рамок невозможно»¹.

В советский период государственному планированию отводилась совершенно особенная роль. Речь шла о принципе планомерной организации народного хозяйства и общества. В.И. Ленин, разрабатывая основы социалистического строительства, уделял особое внимание практической реализации закона планомерности в организации планового управления хозяйством. Он подчеркивал, что план должен прийти на смену стихии капиталистического рынка, стать основной научной организации производства, всеобщего учета, контроля, укрепления дисциплины².

Принцип планомерной организации социалистического строительства был реализован в самом начале существования Союза Советских Социалистических Республик. Ученый государствовед

¹ Рыбаков В.А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) // Государство и право. 2010. № 8. С. 81–85.

² Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 9.

И.П. Карадже-Искров в первой половине XX в. написал: «В СССР государство-монолит берет на себя организацию всей хозяйственной и культурной жизни страны. Для осуществления этой грандиозной задачи вводятся строжайшая централизация и регламентация, всеобщая трудовая повинность: планирование распространяется на все отрасли и сферы социальной жизни. Подобная деятельность государства создает ровную, почти отполированную «публично-правовую» поверхность. Пересеченная местность императорской России с ее разноликим социальным и экономическим ландшафтом исчезла»¹.

Планирование как основа общественного строя. К середине XX в. в СССР планирование было распространено на все сферы общества, в том числе на науку, социальное развитие и культуру. Суть официальной позиции к этому времени выразил А.Н. Косыгин следующим высказыванием: «Планирование – это, собственно говоря, не просто экономическая деятельность, как часто многие считают. Это разработка социальных проблем, связанных с повышением уровня жизни народа. План мы рассматриваем как комплекс экономических и социальных задач, которые предстоит решать в плановом периоде, как комплекс всех вопросов, связанных с жизнью человека»².

Как писали ученые-юристы современники расцвета планирования в СССР: «Практика социального планирования убеждает в том, что закон планомерного и пропорционального развития в условиях зрелого социализма служит регулятором не только производственных, как это считалось до недавнего времени, но также социально-политических и идеологических отношений. Отличительная особенность планов социального развития – комплексное отображение в них перспектив развития всех основных сторон жизнедеятельности трудовых коллективов и населения административных районов и городов»³. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. основой руководства были государственные планы экономического и социального развития⁴.

Нормы о планировании содержались непосредственно в тексте Конституций. В главе 1 «Общественное устройство» в Конституции

¹ *Бельский К.С.* Идеи и трагедии большого ученого-административиста: (к 100-летию со дня рождения И.П. Карадже-Искрова) // Государство и право. 1996. № 3. С. 135.

² *Косыгин А.Н.* Избранные речи и статьи. М.: Политиздат, 1974. С. 209.

³ *Паиков А.С., Лебедев П.Н.* Социальное планирование и право // Правоведение. 1975. № 5. С. 7, 8.

⁴ *Самоценко И., Ноздрачев А.* Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 16.

1936 г., в главе 2 «Экономическая система» раздела «Основы общественного строя и политики СССР» Конституции СССР 1977 г. В статье 16 Конституции 1977 г. было сказано, что руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов, при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций.

Профессор О.Е. Кутафин соглашается с теми, кто полагал, что «государственное планирование выступало наряду с основой экономической системы СССР, политической основой Советского государства, социальной основой СССР и т.д.» в качестве основ, принципов общественного строя, как он понимался в Конституции СССР 1977 г.¹ Он прокомментировал положения Конституции 1977 г. следующим образом: «Думается, что наиболее правильной является точка зрения, согласно которой понятие общественного устройства в том смысле, в котором этот термин употребляется в Конституции СССР 1936 г. или понимание общественного строя, используемое в Конституции СССР 1977 г., охватывает основы, принципы организации экономической и политической жизни общества, его социально-культурного развития, одним из которых и выступает государственное планирование наряду с основой экономической системы СССР, политической основой Советского государства, социальной основой СССР и т.д.»².

Добавим к сказанному, что социалистический строй в других государствах также предполагал наделение публичного планирования статусом конституционной основы общественного строя. Вслед за СССР государственное планирование как основа общественного строя было воспринято в социалистических странах. «Известно, какое мощное воздействие оказала Конституция СССР 1936 г. на конституционное развитие государств социалистической ориентации, в том числе в экономической сфере»³.

Государственное планирование в определенных исторических и политических условиях являлось основой общественного строя, причем это было четко закреплено в Конституции. В этом смысле государственное планирование противопоставляется рынку. Государст-

¹ *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 13.

² Там же. С. 13.

³ *Лафитский В.И.* Конституция России и процесс глобализации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 4(15). С. 15.

венное планирование, возведенное в конституционный принцип, определяет «правопорядок с экономической точки зрения». «Если в основе правопорядка лежит личная ответственность предпринимателей, такой правопорядок установлен в соответствии с понятиями рыночной экономики и конкуренции. Если правопорядок базируется на ответственности государства, то и организован он в соответствии с понятиями плановой, централизованно управляемой экономики»¹. В этом смысле планирование включает в себя идеологическую составляющую, выражающуюся в переложении ответственности за экономическую ситуацию полностью на государство. «Сомнительное предположение о том, что чиновники лучше и эффективнее, чем частное предприятие, справляются с планированием в условиях неопределенности, а государство как центральная хозяйственная инстанция является единственным гарантом экономической деятельности и экономического прогресса»². Планирование как конституционная основа экономической системы предполагает также централизацию и регламентацию экономической жизни.

Добавим здесь же, что в советский период в условиях планового хозяйства планирование рассматривалось как отдельная функция государства. «Конституция СССР рассматривает планирование как основную государственную функцию по управлению жизнедеятельностью всего общества»³.

Сторонники трактовки планирования как конституционного института сегодня выступают за восстановление норм о государственном планировании в Конституции России. Например, такое предложение вносят авторы учебного пособия «Конституционное право государств Европы»: «Необходимо конституционное и законодательное определение содержания института государственного планирования. В этой связи было бы целесообразно разработать комплекс конституционных предписаний, регулирующих плановую деятельность государства (отношения по планированию), образующих конституционно-правовой институт планирования и оценки «существования экономики и общества в целом». Это позволит увязать планирование с изменениями в современной экономике России. Экономика не может быть оторванной от социальной, культурной и институциональ-

¹ Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 41.

² Там же. С. 45.

³ Самоценко И., Ноздрачев А. Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 16.

ной среды», – и далее – «Восстановление конституционного института планирования является необходимой основой для возрождения сбалансированной экономики, способной обеспечить потребности российского общества»¹. Восстановление планирования как основы конституционного строя недавно предлагалось как панацея от кризисных явлений некоторыми российскими политиками².

Внесение изменений в Конституцию и возведение планирования в конституционную основу экономической системы, по мнению автора настоящего исследования, на сегодняшний день не отвечает потребностям регулирования общественных отношений. В подтверждение данной позиции можно привести несколько аргументов.

Во-первых, в структуре действующей Конституции Российской Федерации государственное планирование будет являться «инородным телом». Действующая Конституция России принималась в условиях реформ и отрицания существовавшего ранее экономического уклада, она является так называемой «постсоциалистической» конституцией и неизбежно несет в себе «антисоциалистический заряд»³. Исследуя конституционную модель экономики в постсоциалистических странах, Г.Н. Андреева отмечает, что «нормы постсоциалистических конституций нацелены как в будущее (в виде рыночной экономики), так и в настоящее (на момент принятия большинства из них в виде социалистической экономики), которое в конституции рассматривается как прошлое или, во всяком случае, как то, что необходимо преодолеть. Если трактовать создание механизмов, препятствующих воссозданию и возрождению социалистических экономических отношений в широком смысле, то любые нормы постсоциалистических конституций, устанавливающие основы рыночных отношений, тем самым препятствуют иным»⁴. «Постсоциалистические страны в качестве альтернативы плановой социалистической экономике избрали рыночную экономику, причем в тот момент, когда ни в одной из этих стран не были созданы условия для ее существования. Кроме того, постсоциалистические страны избрали рыночную экономику

¹ Конституционное право государств Европы: учеб. пособие / отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 28–29.

² Лужков Ю.М. Российские особенности мирового кризиса // Российская газета: Федеральный выпуск. 2009. № 4846. С. 5.

³ Автор воспользовался терминологией монографии Андреевой Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука, 2006. С. 206; 219.

⁴ Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука, 2006. С. 206.

как перспективу после длительного периода администрирования. Это также предопределило особые требования к конституционному регулированию экономики»¹.

Рынок и план как основа общественного строя в период распада социалистической системы и создания ряда современных конституций рассматривались как полярные категории и «каждое государство в силу своего суверенитета имеет возможность выбора между рынком и планом»². В Конституции России хотя прямо и не упоминается рыночная экономика, но «антисоциалистический заряд» в ней присутствует и восстановление конституционного института планирования в контексте этого «антисоциалистического заряда» неизбежно вызовет внутреннее противоречие текста Конституции.

Во-вторых, отсутствие указания в Конституции России на рыночную экономическую систему и на плановую экономическую систему дает возможность гибкого управления, допуская широкий набор средств регулирования.

Приведем здесь выдержки из очень интересной дискуссии о конституционном регулировании экономической системы, рассмотренной профессором Гамбургского университета Р. Штобером. Немецкий профессор указывает на то, что Германия уже давно отдала предпочтение промежуточной модели между рынком и планом – социально ориентированной рыночной экономики, но впервые за всю послевоенную историю Германии в основополагающем нормативном акте в Договоре о валютном, экономическом и социальном союзе (абз. 3 ст. 1) появилась характеристика экономической системы как социально ориентированной рыночной экономики³. Далее Р. Штобер пишет: «Однако речь не идет о конституционном изменении Основного закона. Социально ориентированная рыночная экономика не приобретает ни статус конституционного института, ни статус конституционно-правового понятия, и, следовательно, не требует обязывающего толкования. Договор всего лишь отражает реализуемое экономическое устройство»⁴. Профессор делает вывод о том, что «нейтральность подразумевает, таким образом, лишь широкий набор возможностей правового регулирования и законодательного закрепления (так назы-

¹ Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука, 2006. С. 206.

² Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 41.

³ Там же. С. 54.

⁴ Там же. С. 55.

ваемая относительная открытость) конкретного экономического устройства, переориентация которого, как правило, не требует внесения конституционных изменений. Относительная открытость означает, что законодатель должен придерживаться действующих положений Основного закона»¹.

Автор настоящей работы полностью согласен с таким подходом. На сегодняшний день в условиях постоянно изменяющейся экономической ситуации нет необходимости создавать «прокрустово ложе» для экономической системы. Напротив, в условиях одновременно реформ и участвовавших кризисных явлений в экономике основы экономической системы должны давать максимальные возможности для выбора правовых средств регулирования.

Восстановление в Конституции Российской Федерации норм планирования является не просто корректировкой, а сменой направления на диаметрально противоположное заложенному изначально в Конституции 1993 г. Такого рода изменения сложно соотнести с принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который сформулирован Конституционным Судом Российской Федерации в целом ряде решений². На существующем этапе последовательное внесение планового элемента на самом высоком уровне регулирования экономической системы может быть проведено или напротив ог-

¹ Штобер П. *Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем.* М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 55.

² Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 мая 2001 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»» // Российская газета. 2001. № 113; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2002 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»» // Российская газета. 2003. № 2; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Определение от 4 декабря 2003 г. по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 г.» и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону» // Российская газета. 2004. № 19.

раничено по мере необходимости Конституционным Судом Российской Федерации. Г.Н. Андреева высказывает мнение, что «активная позиция органов конституционного контроля может привести к тому, что потребность в увеличении норм, регулирующих экономические отношения, может и не возникнуть. Например, во Франции, как отмечается в научной литературе, целостная конституционно-правовая конструкция экономической конституции сформировалась за счет и в результате деятельности Конституционного Совета Франции»¹.

Отказ от нейтрального регулирования и включение в Конституцию норм о государственном планировании ставит под вопрос выбор следующих поколений касательно экономического развития. «Особое место занимает вопрос о проблеме соотношения экономических возможностей идущих друг за другом поколений, которые, даже если и живут одновременно, всегда находятся в неравных позициях с точки зрения доступа к власти и процессу принятия финансовых решений, влияющих непосредственно и в перспективе на другие поколения. Поэтому важна мысль Бьюкенена, что Конституция, рассчитанная на применение в течение нескольких поколений, должна корректировать конъюнктурные экономические решения, а также балансировать интересы государства и общества в целом с интересами отдельного индивида и его конституционным правом на индивидуальную свободу и «правом на индивидуальное счастье»². Представляется мудрой и взвешенной позиция создателей Конституции России 1993 г., которые оставили свободу выбора следующим поколениям.

В немецкой правовой литературе мы встречаем мнение о том, что после того, как в Германии были построены наиболее важные структуры правового государства, вместе с развитием практики конституционного суда и административных судов в 1967 г. началась фаза планирования. Была найдена западная идея планирования, развитие которой до настоящего времени сдерживается идеологическим оттенком связи планирования с тоталитаризмом. Планирование – это большой локомотив нашего времени. Планирование есть осознание в настоящем надвигающегося очертания будущего»³.

¹ Андреева Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах. М.: Наука. 2006. С. 148.

² Баренбойм П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 24–29.

³ Слова Joseph H. Keiser цит. по Stolleis M. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft / In Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem; Eberhard Schmidt-Aßmann; Andreas Voßkuhle. Bnd. 1. München: Verlag C.H. Beck, 2006. С. 114.

Представляется, что планирование в качестве основы общественного строя, противопоставляемое рыночным отношениям, ушло в прошлое.

Планирование в контексте управления. Рассматривая планирование в контексте управления, начнем с «тупиковой ветви» научной дискуссии, о которой, тем не менее, следует упомянуть. В советской литературе некоторые ученые, высказываясь о сущности планирования, выносили его за пределы управления. Планирование наряду с управлением считали частью иного, более общего, по мнению некоторых авторов, понятия – руководства. Например, С.Е. Каменицер в своей книге «Основы управления промышленным производством» писал, что планирование наряду с управлением и организацией производства и труда представляет собой часть хозяйственного руководства¹. В.В. Лаптев писал, что планирование наряду с управлением, контролем и нормативным регулированием хозяйственной деятельности является правовой формой руководства хозяйством². Позиция этих авторов была подвергнута критике их современниками³ и не имеет продолжения в современной литературе. Точка зрения, что планирование находится в рамках управления, стала преобладающей, и ученые сошлись во мнении, что планирование и управление соотносятся как часть и целое⁴.

Действительно, управление практически невозможно без планирования. «Отказ от планирования (при всей условности многих его элементов) означает отказ от целеполагания в государственном управлении, а следовательно, и от самого управления как такового, ибо в подобном случае на первое место выходят стихийные механизмы с абсолютно непредсказуемостью их последствий»⁵.

Остается выяснить, какое место занимает планирование в сфере управления, для того, чтобы опереться на эти выводы и построить фундамент научной разработки вопроса о том, каким должен быть

¹ Каменицер С.Е. Основы управления промышленным производством. М.: Мысль, 1971. С. 5–7.

² Лаптев В.В. Предмет и система хозяйственного права. М.: Юрид. лит., 1969. С. 8–10.

³ Кравцов А.К. План и право: (правовой аспект планирования социалистического государственного производства). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. С. 35.

⁴ Кутафин О.Е. Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 30.

⁵ Атаманчук Г.В. Государственное управление: (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. М.: Омега-Л, 2000. С. 49.

современный механизм правового регулирования государственного планирования. Ученые-правоведы сорок лет назад сетовали на то, что «понятийный аппарат теории управления еще в достаточной степени не сложился»¹, но эта проблема сохраняется и по сей день, и, прежде чем, говорить о правовой стороне вопроса возникает необходимость уточнить, какие положения, категории и подходы управленческой науки будут положены в основу выводов о правовых аспектах управления.

По поводу места планирования в сфере управления велись и ведутся, пожалуй, самые жаркие научные дискуссии. В качестве общего замечания к современной научной дискуссии отметим, что исследователи чаще всего уклоняются от четкого определения места планирования в системе координат управленческой и правовой науки. Авторы определений не высказывают предельно четкой позиции по поводу того, к какой из категорий относится планирование: к функциям, методам, элементам или к иным категориям управления.

В актуальной административно-правовой литературе пишут о возможности «смещения разных категорий» и о «допустимости перевода метода в функции субъекта государственного управления и обратно»². Отсутствие единства мнений по поводу места планирования в управлении присуще не только отечественной науке, но и зарубежной. В современных зарубежных статьях прямо отмечается аналогичная неопределенность³. О планировании говорят как об инструменте управления, как о компоненте управления или ставят знак равенства между, например, стратегическим планированием и управлением. Об этом же свидетельствует анализ докладов ученых из разных государств на международных конференциях⁴.

В современной литературе по управлению содержатся разнообразные чаще всего туманные или даже противоречивые определения.

«Планирование – это процесс подготовки управленческого решения, основанный на обработке исходной информации и вклю-

¹ Бахрах Д.Н. Административные методы управления // Правовые вопросы управления: ученые записки № 299. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1973. С. 8.

² Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 278.

³ Ugboro I.O. Strategic Planning As an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations. Vol. 43(1) Administration & Society, 2011. С. 87–123, at 89.

⁴ 7th Transatlantic Dialogue on Strategic Management of Public Organizations: веб-сайт. Режим доступа: www.7tad.org.

чающий в себя выбор и научную подготовку целей, определение средств и путей их достижения посредством сравнительной оценки альтернативных вариантов и принятия наиболее приемлемого из них в ожидаемых условиях развития. Сущность планирования заключается в том, что на основе сознательного использования системы объективных экономических законов, основных положений и выводов экономической теории, накопленного опыта и хозяйственной практики обеспечить научно обоснованное руководство развитием народного хозяйства посредством использования системы плановых документов»¹.

«Планирование есть установление экономического будущего посредством построения активного образа, модели желаемого и намечаемого будущего состояния экономики при одновременном установлении путей, способов, средств и сроков достижения этого состояния, конечных рубежей планируемых действий»².

«Планирование можно определить как специфическую форму общественной практики людей, являющуюся одной из функций управления – приоритетной, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения»³.

Некоторые авторы относят планирование к «исходным элементам управления». «В государственной системе управления можно выделить три основных элемента, призванные в совокупности обеспечить непрерывность системы управления, ее эффективность: планово-прогнозная деятельность; организационная структура управления; механизм управления, т.е. рычаги воздействия на поведение объектов управления, обеспечивающие движение к установленным целям»⁴.

В советской научной литературе аналогичным образом планирование относилось то к функциям, то к формам, то к методам управления⁵, то к элементам более общей, универсальной функции уп-

¹ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие / Е.А. Черныш и др. М.: Приор, 2000. С. 36.

² Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 176.

³ Стратегическое планирование / под ред. Э.А. Уткина. М.: Тандем, 1998. С. 17.

⁴ Маршалова А.С. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. М.: Омега-Л, 2009. С. 45.

⁵ Бахрах Д.Н. Административные методы управления // Правовые вопросы управления: ученые записки № 299. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1973. С. 8.

рвления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения¹.

Профессор Кутафин в своем монографическом исследовании о плановой деятельности систематизирует современную ему научную дискуссию о природе планирования следующим образом: «Подавляющее большинство исследователей исходит из того, что планирование является компонентом управления. Однако роль этого компонента в процессах управления оценивается ими по-разному. Если абстрагироваться от разных оттенков этих различий, не имеющих, на наш взгляд существенного значения, то можно сказать, что планирование обычно рассматривается либо как особая функция управления, либо только как элемент более общей, универсальной функции управления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения, либо, наконец, как метод управления»².

На основе изученного материала мы склоняемся к мысли, что в советское время научная дискуссия по поводу определения планирования была более структурированной и при всем разнообразии научных позиций ученые в основном спорили о том, следует ли относить планирование к функциям или методам управления. Мы также последуем этой структуре и выберем между определением планирования как функции или как метода управления.

Наиболее распространенным в науке административного права было мнение, что планирование является функцией управления. Данная позиция в советское время имела наиболее широкое научное обоснование. Причем в советский период планированию отводилась ведущая роль среди прочих функций управления: «В экономической и правовой науке нет расхождений по вопросу о главенствующей роли планирования в системе государственного управления», – и далее – «Планирование, таким образом, вытекает из сущности целенаправленного управления, выступает как специфический вид управленческой деятельности, являющейся ведущей функцией управления»³. Функцию планирования называли «сердцевиной управления в социалистическом государстве» – «это определение целей, задач, пропорций, темпов, этапов, конкретных показателей и сроков достижения

¹ *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 30.

² Там же С. 30.

³ *Хайдаас Г.И.* Планирование как функция управления экономикой // Советское государство и право. 1978. № 5. С. 39, 41.

тех или иных результатов (экономических, социальных, оборонных и иных)¹.

Известный современный ученый профессор Ю.А. Тихомиров еще в советский период посвятил проблематике управленческого решения монографию, где отмечал, что именно «управленческое решение выражает социальную природу и регулятивный характер государственной власти»². В ней автор пишет следующее: «Раскрытие динамической природы управленческого процесса в значительной степени достигается с помощью той классификации функций, которая охватывает наиболее важные, типичные и стабильные управленческие действия на отдельных стадиях управленческого процесса. К таковым можно отнести следующие: прогнозирование, планирование, сбор и анализ информации, подготовка и принятие управленческого решения, организация, регулирование и координация, контроль и оценка результатов управленческих действий»³. Он определяет функцию планирования следующим образом: «Планирование выступает как бы первым воплощением того замысла, который выражается в прогнозах. Оно отражает в условиях социализма объективный закон планомерного пропорционального развития и представляет собой комплексную, научно обоснованную программу решения социально-экономических, технических, культурных и иных задач»⁴.

О планировании как о функции управления писали также следующее: «Процесс управления состоит из циклически повторяющейся во времени последовательности видов управленческой деятельности, которые получили название функции управления. Выделение функций в процессе управления может быть выполнено с различной степенью детализации. В качестве наиболее общих агрегированных функций управления обычно рассматривается планирование, организация, мотивация и контроль. Планирование включает в себя проведение предпланового анализа и разработку планов разной длительности и направленности. Выходом (конечным результатом) планирования является утвержденный план той или иной длительности и содержания»⁵.

¹ *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 151.

² *Тихомиров Ю.А.* Управленческое решение. М.: Наука, 1972. С. 20.

³ Там же. С. 15.

⁴ Там же. С. 16.

⁵ *Соколова Л.Е.* Разработка управленческого решения. М.: Высшее образование, 2009. С. 8.

Утверждение о том, что планирование является функцией управления и сегодня имеет ряд сторонников среди авторитетных современных авторов¹. Между тем, несмотря на широкую научную разработку тематики, само по себе понятие «функция управления» трактовалось разными учеными по-разному. Выше уже приводилось определение функции управления, данное профессором Ю.А. Тихомировым. Г.И. Хайдас, доказывавший в своей статье, что планирование является функцией управления, предложил следующую трактовку: «Термин «функция» означает деятельность, действие, исполнение». Под функциями управления понимались также операции, соответствующие стадиям управленческого цикла. Профессор О.Е. Кутафин отмечает, что «классификация функций управления зависит, прежде всего, от того, как тот или иной исследователь представляет себе те основные этапы, из которых складывается управленческий цикл»², и далее он пишет, что «анализ различных точек зрения на содержание управленческого процесса свидетельствует о том, что они основываются, пожалуй, больше на субъективном представлении различных исследователей об этом процессе, чем на каких-то объективных критериях»³.

Анализ различных источников по вопросам административного права и управления заставляет согласиться с профессором О.Е. Кутафиным. Единого понимания управленческого цикла в работах ученых нет, также как нет единого понимания функции управления. До сегодняшнего времени ученые, работающие в сфере управления и в сфере административного права, так и не пришли к единому мнению. «Функция управления – это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают»⁴. В том же источнике выделяются предмет функций управления, который указывает на стороны, аспекты, проявления общественной системы, подлежащие управляющему воздействию госу-

¹ *Стариков Ю.Н.* Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 177; Административное право России: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2005. С. 10.

² *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 31.

³ Там же. С. 32.

⁴ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. Изд. 3-е доп. М.: Омега-Л, 2005. С. 181.

дарства, а также содержание функций управления – смысл и характер управляющего воздействия.

Хотя в советской литературе преобладало мнение, что планирование является функцией управления, однако существовали точки зрения, что планирование относится одновременно и к функциям и к методам управления, а также, что планирование относится только к методам управления.

Профессор О.Е. Кутафин в управленческом контексте относил планирование и к функциям и к методам управления: «Являясь функцией управления (составной частью управленческой деятельности), планирование одновременно выступает одним из способов реализации некоторых или даже многих других функций управления, т.е. является одним из методов управления. Правда в научной литературе такая постановка вопроса порой оспаривается со ссылкой на то, что метод управления всегда предполагает выбор среди альтернативных вариантов управляющего воздействия, тогда как планирование в деятельности по централизованному управлению в условиях социалистического общества такой альтернативы не имеет»¹.

Планирование рассматривалось как метод деятельности Советского государства, с помощью которого осуществляется в первую очередь экономическая политика².

А.Е. Лунев писал о планировании следующее: «Нам представляется, что методами социалистического управления являются: контроль, планирование, координация. Может возникнуть вопрос, а не являются ли эти методы либо принципами управления (планирование), либо отраслями государственной деятельности. Конечно, планирование – это принцип, когда речь идет об основах социалистического управления... Однако если мы хотим выяснить, как, какими методами управляют соответствующие государственные органы, неизбежно вынуждены говорить о планировании работы аппарата управления как методе...»³.

Сторонников точки зрения, что планирование является отдельным методом управления, было мало, и в советской науке административного права укоренилось мнение, что универсальных методов государственного управления всего два: убеждение и принуждение⁴.

¹ *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 32.

² Научные основы государственного управления в СССР / И.А. Азовкин, В.Г. Вишняков, Д.А. Гайдуков и др. М.: Наука, 1968. С. 78.

³ *Лунев А.Е.* Государство, демократия, законность. М.: Наука, 1967. С. 289.

⁴ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. Изд 2-е перераб. М.: Юристъ, 2005.

Подводя черту под вышеизложенным, обозначим позицию, которой придерживается автор настоящего исследования.

Если считать, что функция управления соответствует стадии управленческого цикла, то, по мнению автора настоящей работы, безусловно, планирование сохраняет свое значение как составная часть в управленческом цикле, но подготовка управленческого решения потенциально может обойтись и без планирования как такового.

Одновременно планирование как подготовительная стадия принятия управленческого решения может являться не только частью стадии подготовки конкретного управленческого решения, но и частью общего процесса оптимизации принятия решений – частью процесса организации деятельности конкретного органа государственной власти. Например, планирование территориального размещения государственных органов¹. В этом смысле, по нашему мнению, планирование может рассматриваться как функция управления.

Вместе с тем, в рамках перехода к стратегическому управлению акцент смещается с конкретных управленческих решений в пределах плана на само плановое решение, которое определяет линию и цель принятия решений. Государственное стратегическое планирование, в том числе в области финансов, – это метод управления. В центре внимания настоящей работы находится планирование как метод управления, и дальше мы подробнее остановимся на его особенностях.

Рассуждения о месте планирования в системе общественных явлений и в системе научных понятий приводят нас к следующим выводам. В определенных исторических условиях планирование закономерно рассматривалось как основа государственного строя. Однако на сегодняшний день есть серьезные возражения против возвращения государственного планирования в Конституцию в этом качестве.

Планирование в рамках государственного управления сохраняет свое значение как функция управления при всей неоднозначности понятия «функция управления». Однако это значение планирования на сегодняшний день остается в основном для целей управления внутренними процессами системы.

Автор настоящей работы полагает, что в современном контексте планирование является также и методом управления. Основываясь на данном подходе, в последующих главах будет построено научное представление о механизме правового регулирования государственного планирования, а также финансового.

¹ Кудряшова Е.В. Проблемы налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков // Налоговые споры: теория и практика. 2006. № 3. С. 18.

§ 4. Государственное планирование как метод управления в современных условиях

С развитием науки управления и практики спектр методов государственного управления расширился, и этот спектр методов управления выглядит неполным без государственного планирования, которое имеет собственные особенности целенаправленного воздействия на общественную систему. По нашему мнению, на современном этапе именно планирование как метод управления заслуживает серьезного внимания со стороны правовой науки, поскольку именно учение о методах является тем мостиком, который связывает теорию с практикой руководства социальными процессами¹.

Под методами государственного управления понимаются установленные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия².

«Метод – это способ, средство, прием достижения какой-либо цели, выполнения поставленной задачи. <...> Методы деятельности являются средствами осуществления целей, методы управления – средствами, способами, приемами целенаправленного воздействия на управляемую социальную систему»³.

Применив к государственному планированию критерии метода управления, мы можем сказать, что планирование обладает всеми признаками метода государственного управления:

- планирование используется органами исполнительной власти в целях решения задач государственного управления;
- планирование или участие в процессе планирования либо прямо установлено в нормах, определяющих статус органа исполнительной власти, либо вытекает из анализа норм и существующей практики;
- планирование является конкретным способом реализации государственного управления и вызывает юридические последствия;
- выбор планирования в качестве метода управления обусловлен компетенцией субъекта государственного управления.

В классическом представлении о методах управления речь идет именно об органах исполнительной власти. Однако, по нашему мне-

¹ Бахрах Д.Н. Административные методы управления // Правовые вопросы управления: ученые записки № 299. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1973. С. 5.

² Административное право России: учебник / Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров; отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2008. С. 257.

³ Бахрах Д.Н. Административные методы управления // Правовые вопросы управления: ученые записки № 299. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1973. С. 5.

нию, в силу усиления технократической тенденции, когда законодательная власть утверждает то, что ей предлагается исполнительной властью, можно рассматривать понятие метод управления как охватывающий отдельные аспекты деятельности законодательной власти.

План в современном понимании уже не является подготовительным этапом решений, он имеет самостоятельное значение как плановое решение. «При планировании принимаются плановые решения, при организации – организационные решения, при мотивации – стимулирующие и т.д.»¹. В немецкой литературе мы находим утверждение о том, что плановые решения являются особым типом решений. Плановое решение представляет собой всю совокупность решений, которыми оно управляет².

В актуальной административно-правовой литературе мы можем прочитать о планировании как о методе управления. «В практике государственного управления применяются методы непосредственной организации систем управления и взаимодействия их управляющей и управляемой подсистем. Например, метод планирования, т.е. составления заранее определенных действий и ожидаемых результатов; метод контроля; методы подготовки и принятия решений», – и далее – «В управлении метод планирования реализуется через такие формы планирования, как стратегические планы (концепции, доктрины), целевые программы»³.

В литературе по экономике и управлению сформулировано несколько причин, которые обуславливают необходимость применения планирования как метода управления. Ученые пишут о том, что планирование становится необходимым в связи с неопределенностью будущего, существует потребность в координирующей роли плана и оптимизации экономических последствий⁴. Предвидение как самая общая характеристика круга явлений, связанных с ожиданиями будущего, включает в себя три составляющие – гипотеза, прогноз, план⁵.

¹ Соколова Л.Е. Разработка управленческого решения. М.: Высшее образование, 2009. С. 8.

² Thieme W. Verwaltungslehre. 4. Aufl. Köln. 1984. С. 457.

³ Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 275.

⁴ Ковалев В.В. Введение в финансовый менеджмент. М.: Финансы и статистика, 2007. С. 278.

⁵ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд. М.: Экономика, 2008. С. 17.

В настоящее время мы можем говорить о новом поколении планирования – стратегическом. Стратегическое планирование – это качественно новое состояние планирования во всех его проявлениях. Стратегическим стало социально-экономическое, территориальное, финансовое и другие виды планирования.

«Термин стратегия (от греческого *stratos* – войско + *ago* – веду) в буквальном смысле означает ориентацию полководцев на победу – решительное изменение ситуации посредством военных действий. Стратегия есть наука, искусство и опыт осуществления крупных, масштабных операций, преобразований, реформ и иных действий, призванных качественно изменить сложившееся положение, состояние общественных дел, ситуацию в важной отрасли деятельности, соотношение сил в противоборстве определенных интересов. Главное в стратегии – направленность на новое качество, новый уровень, новое состояние. Об этом часто забывают и за стратегию выдают длительное сохранение того или иного явления, отношения и процесса в одних и тех же параметрах (гомеостатис); долгосрочную прологнацию (продление) определенного состояния; отдаленные цели, в которых кроме того, что они отдаленные, нет ничего нового; формулирование главных целей в статусах государственных органов и многое другое, что связано с функционированием субъектов управления, но практически не изменяет качество управляемых объектов»¹.

Переход к стратегическому планированию вызван объективными причинами. Неопределенность будущего эволюционировала на протяжении XX в. Эволюция неопределенности отмечается в трудах ученых экономистов: «До начала 50-х гг. прошлый опыт представлял ценное руководство для будущего. Распознавая знакомые ситуации, экстраполируя привычные тенденции, фирма могла ясно видеть будущее. Острой потребности в предвидении нового тогда не было, т.к. перемены проходили достаточно медленно, чтобы подготовить продуманные решения.

Но начиная с 50-х гг. перемены уже нельзя было связывать с прежними тенденциями. Они случались все быстрее и являлись все менее предсказуемыми. В 80–90-х гг. некоторые тенденции еще можно предсказывать, опираясь на анализ глубинных процессов, но многое из того, что останется скрытым от глаз сложностью видимых условий, может обнаружить себя внезапным ударом по интересам фирмы, как стратегическая неожиданность»².

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2005. С. 171.

² Аснофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 47.

Система управления организаций развивалась вместе с эволюцией неопределенности будущего. «По мере изменения уровней нестабильности управленческая практика выработала ряд методов организации деятельности фирмы в условиях растущей непредсказуемости, новизны и сложности окружения. Чем сложнее и неожиданнее становилось будущее, тем соответственно больше усложнялись системы, причем каждая последующая дополняла предыдущую. Можно выделить четыре этапа в развитии этих систем.

1. Управление на основе контроля за исполнением (пост-фактум).
2. Управление на основе экстраполяции, когда темп изменений ускоряется, но будущее еще можно предсказывать путем экстраполяции прошлого.

3. Управление на основе предвидения изменений, когда начали возникать неожиданные явления и темп изменений ускорился, однако не настолько, чтобы нельзя было вовремя предусмотреть будущие тенденции и определить реакцию на них.

4. Управление на основе гибких экстренных решений, которое складывается в настоящее время, в условиях, когда многие важные задачи возникают настолько стремительно, что их невозможно вовремя предусмотреть»¹.

Что касается эволюции непосредственно планирования, то в связи с эволюцией неопределенности будущего оно претерпело изменения в следующем направлении. Эволюция планирования шла от планирования текущих внутренних процессов в организации, где планирование направлено во внутрь организации, к планированию, направленному вовне, т.е. с учетом внешних факторов: экономических, социально-политических, научно-технических и т.д. От планирования текущей деятельности управленческая практика перешла к долгосрочному планированию, а от долгосрочного планирования к стратегическому планированию.

Долгосрочное планирование проводилось путем перенесения прошлых закономерностей и структурных характеристик на будущее. Чтобы сориентироваться в возросшей неопределенности будущего, потребовалось сменить сам исходный принцип планирования. Возникла необходимость идти от будущего к настоящему, а не от прошлого к будущему². «Главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием состоит в трактовке будущего. В системе

¹ *Аснофф И.* Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 49–51.

² См. вступительную статью к книге Асноффа И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 5.

долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически сложившихся тенденций роста. <...> В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции»¹. Для стратегического планирования «отнодь не предполагается, что будущее есть улучшенное прошлое и поэтому его можно экстраполировать на этой основе»².

В целом можно говорить, что сменилась парадигма планирования – планирование как метод управления стало стратегическим. Это означает, что в связи с эволюцией неопределенности будущего на сегодняшний день планирование во всех случаях осуществляется от будущего к настоящему. Планирование как функция управления, которая только подготавливает принятие управленческого решения, соответствует ушедшей в прошлое управленческой парадигме и сохраняет свое значение для планирования ориентированного на внутреннюю работу организации.

Стратегическое планирование изначально является управленческим решением о том, каким мы видим будущее государства, муниципального образования, организации. Планирование как метод управления не предполагает последовательность действий, которые еще придется совершить, современное планирование – это моделирование будущего взаимосвязанного представления о территории, о состоянии экономики и т.д. Такой подход к планированию иногда называют четвертым поколением планирования.

Планирование через формирование будущего осуществляет управленческое воздействие на настоящее – уже имеющиеся общественные отношения. Представляется, что такое управленческое воздействие на объект управления не свойственно ни одному из ныне сформулированных методов управления.

Тесная связь с неопределенностью будущего – отличительная черта метода планирования, которая имеет серьезное влияние на юридическое содержание планирования и которая должна учитываться в правовом регулировании государственного планирования. Об этом будет подробно сказано в следующих главах настоящего исследования. Возможно, за счет этой особенности планирование со временем

¹ См. вступительную статью к книге Асноффа И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 49–51.

² Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. М.: Юнити-Дана, 2006. С. 59.

займет главенствующее место среди методов управления. «Трудно решить, что играет в правовой жизни большую роль – прошлое или будущее. Первое накапливается в виде опыта, включающего познание господствующих в обществе закономерностей и причинных связей. Второе – в виде целей, намечаемых как желательные или неперемennые элементы будущего. Намеченная цель обуславливает последующий расчет, выработку (на основе опыта) правовой политики, стратегии и тактики, обеспечивающих ее достижение»¹.

В литературе планирование наряду с процедурами допуска, управлением дорожным движением относится к традиционным решениям по управлению рисками². Плановое решение направлено на уменьшение рисков в будущем, т.е. это решение по управлению рисками, причем большая часть этих рисков не известна на момент принятия решения. Всякий план несет в себе возможность совершенного не соответствия будущим внешним условиям, балансу интересов и т.д. Возникает серьезная проблема полномочий власти на принятие такого решения по управлению рисками.

Еще одна особенность планирования как метода управления заключается в изначально заложенной возможности изменения плана. Планирование осуществляется в динамике, т.е. оно представляет собой процесс продвижения к намеченному состоянию системы.

В концепции текущего и долгосрочного планирования была возможность включить в план некую последовательность действий. В современной парадигме планирования последовательность действий не устанавливается. Считаются приемлемыми любые действия, отвечающие изменяющимся условиям реальности и ведущие в конечном счете к достижению намеченной модели. Таким образом, планирование как управленческий прием обнаруживает достаточную гибкость, чтобы адаптировать управленческие решения к постоянно изменяющейся ситуации³. Причем просматривается тенденция к повышению этой гибкости.

В современной периодике можно прочесть, например, что «одним из основных методов регулирования в конституционном праве является программно-целевой, или стратегический, сущность которого наиболее емко формулируется как составление и реализация

¹ Рыбаков В.А. Время в развитии права: (философско-юридический аспект) // Государство и право. 2010. № 8. С. 83.

² Di Fabio U. Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Tübingen: Mohr. 1994. С. 117.

³ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 176.

«наиболее общего плана действий» и «искусство планирования руководства, основанное на правильных и далеко идущих прогнозах»¹. (Сделаем здесь важную для дальнейшего изложения ремарку, что в этой же статье написано о назначении стратегии как «единого долгосрочного плана, исходящего от государства в целом и реализуемого согласованной системой полномочий органов государственной власти в соответствии с Конституцией РФ»²).

В современной научной и учебной литературе в качестве самостоятельного метода управления признается программно-целевой метод управления. Однако нам представляется, что программно-целевой метод является частным случаем планирования как метода управления.

Проблематика соотношения планирования и программно-целевого метода не нова. Дискуссии по этому вопросу велись и в советское время. Е.П. Торкановский писал: «Следует четко различать программно-целевой подход к планированию и программно-целевой метод управления. Первый ограничивается разработкой цели, которая должна быть достигнута с учетом ресурсных возможностей народного хозяйства (целевой этап планирования) и распределением заданий, выполнение которых необходимо для достижения поставленной цели (программный этап планирования). Для второго разработка программы, хотя и важнейшая, но лишь первая стадия управления, предусматривающая наличие другой, не менее значительной стадии – стадии управления осуществлением программы. Последнее означает, что в самой программе должен быть предусмотрен механизм претворения ее в жизнь. Наличие такого механизма служит конституирующим признаком собственно программно-целевого метода управления и отличает его от других вариантов программно-целевого подхода»³. По мнению автора настоящей работы, даже долгосрочное планирование включало в себя разработку механизма претворения плана в жизнь. Стратегическое планирование, осуществляемое от будущего к настоящему, от целей к способам их достижения не может не включать в себя результат. «Любая цель уже на стадии своего формирования несет в себе в определенной степени представление о средствах и путях их достижения, а также о самом преобразовательном труде»⁴.

¹ Маланых И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 9.

² Там же. С. 10.

³ Торкановский Е.П. Программно-целевое управление: (правовой аспект) // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 31.

⁴ Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном регулировании. Л., 1969. С. 45–46.

В монографических трудах по тематике планирования авторы указывали на то, что даже долгосрочное планирование не может не включать в себя результат. Профессор О.Е. Кутафин в своей монографии, посвященной государственному планированию писал: «Планирование охватывает систему мероприятий, направленных на плановое регулирование экономических и социальных процессов. В их число входят установление обязательных к исполнению заданий по отраслям, сферам производства и регионам страны, доведение их до исполнителей, контроль за исполнением. К ним также относятся подготовка планово-методической документации, прогнозов, схем развития и размещения отраслей, анализ достигнутого уровня развития»¹. В документах о планировании советского периода мы также можем найти подтверждение тому, что планирование включало контроль за результатами. «Плановая деятельность, – указывалось на XXV съезде КПСС, – должна быть нацелена на конечные народнохозяйственные результаты»².

Действительность (осуществимость) плана, как неотъемлемое качество правомерного планирования, предполагает, что план должен быть выполнимым. Очевидно, что план должен включать в себя механизм его реализации и критерии оценки результатов. Кроме того, эффективность планирования как метода управления должна оцениваться, исходя из степени выполнения плана и обоснованности отклонений.

Планирование и программно-целевое управление соотносятся, по нашему мнению, как целое и часть.

Председатель Государственной плановой комиссии СССР (Госплана) Н.К. Байбаков называл применение программно-целевого метода одним из основных направлений последовательного совершенствования народнохозяйственного планирования, он также писал о программно-целевом методе разработки планов³. В трудах советского периода⁴ в рамках планирования выделялись отдельные его методы, включая программно-целевой метод.

¹ *Кутафин О.Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980. С. 22.

² *Фридман В.Ш.* Конституционные принципы регулирования экономики // Правоведение. 1980. № 1. С. 20.

³ *Байбаков Н.К.* Народнохозяйственное планирование и последовательное создание материально-технической базы коммунизма // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 17.

⁴ *Петров А.С., Никишова В.К.* Сущность, научные основы и методология планирования экономического и социального развития: учеб. пособие. М.: Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984. С. 55–68; *Середецкая Е.К.* Методы планирования экономического и социального развития: учеб. пособие. М.: Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984. С. 43–45.

Профессор Е.П. Губин в современной монографии по вопросам регулирования экономики о соотношении программ и планов пишет следующее: «Представляется, что, несмотря на отсутствие четкого разграничения между программой и планом как документами единого процесса планирования, следует учитывать, что программа представляет собой плановый документ (акт), являющийся результатом применения программно-целевого метода планирования»¹.

Таким образом, мы имеем основания полагать, что программно-целевой метод или программно-целевое планирование рассматривается как один из возможных подходов (методов²) планирования, а программа относится к плановым документам.

Распространенное утверждение среди экономистов о том, что программы являются разновидностью планов: «Важную роль в теории и методологии программно-целевого планирования играет вопрос о сочетании понятий «программа» и «план». В научной литературе прошлых лет вопрос о соотношении этих понятий оживленно дискутировался. При этом основным объектом научных споров был поиск ответа на вопрос: «Какими признаками, свойствами программа отличается от плана?», а под планом понимался только директивный. По нашему убеждению, нет того единственного признака, который заведомо присущ программам, но не присущ планам. В той или иной мере план обладает всеми признаками программности, но мера проявления программных свойств, их «концентрация» в программе намного выше, чем в плане, что и позволяет выделять ее как относительно самостоятельный инструмент планирования. Кроме того, неправомерно само противопоставление планов и программ, неявно проявляющееся в исходной постановке вопроса. Кардинальный принцип, который должен быть положен в основу теории программного планирования, состоит в том, что планы есть общее проявление планомерности функционирования и развития, присущих экономике, тогда как программа – частное проявление планомерности в рамках решения локальной проблемы»³.

В литературе мы можем прочитать о том, что планирование может осуществляться не только с помощью программно-целевых методов, но и на основе балансов (причем здесь речь не идет только о финан-

¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 211.

² Во избежание путаницы мы отказываемся от понятия «метод планирования» в настоящей работе, поскольку говорим о планировании как о методе управления.

³ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 192.

совых балансах)¹, нормативный подход (примером может служить попытка осуществления социально-экономического и финансового планирования на основе социальных стандартов). Другие авторы пишут, что «в практике современного стратегического планирования фактически применяется системный подход в таких его модификациях, как: 1) системно-комплексный; 2) системно-программный (программно-целевой); 3) системно-мультипликационный; 4) системно-нормативный; 5) системный режим экономики; 6) системно-динамический»². В сфере финансового планирования в литературе прямо выделяются, помимо программно-целевого планирования, также балансовое и нормативное планирование³.

К программам тесно примыкают также используемые в современной управленческой практике «проекты». «Понятие «проект» объединяет разнообразные виды деятельности, характеризующиеся рядом признаков, наиболее общими из которых являются:

– аправленность на достижение конкретных целей, определенных результатов;

– координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий;

– ограниченная протяженность во времени с определенным началом и концом»⁴. Опираясь на данное определение, современные авторы отмечают тесную связь понятия «проект» с родственными ему понятиями «программа» и «план», которые имеют более длительную историю своего существования и применения в отечественной государственной практике. Различия между проектами, программами и планами определяются особенностями их правового оформления и складывающимися тенденциями управленческой практики, задействующей тот или иной инструментарий для достижения поставленных целей⁵. Опираясь на это же определение и на процитированные выше мнения ученых, мы

¹ *Дмитриев В.К.* Гл. 6 «Балансовые методы и макро моделирование в прогнозировании и стратегическом планировании» // Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник. М.: Экономика, 2008. С. 127–158.

² *Логвинов С.А.* Макроэкономическое стратегическое планирование: учеб. пособие. М.: Инфра-М., 2001. С. 61.

³ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие / Е.А. Черныш и др. М.: Приор, 2000. С. 39.

⁴ *Мазур И.И., Шатира В.Д., Ольдеогге Н.Г.* Управление проектами. М., 2004. С. 11.

⁵ *Матненко А.С.* Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1. С. 35–44.

согласимся с тем, что проекты являются разновидностью планов, независимо оттого, какой инструментарий регулирования – политический или правовой – избран управляющим субъектом.

Итак, приведенные мнения ученых подтверждают мысль, что программно-целевой подход (метод) является всего лишь одним из возможных в сфере планирования.

Выделяя государственное планирование в особый метод государственного управления, можно сформулировать несколько его особенностей, характеризующих планирование как самостоятельный метод управления и имеющих значение для правового регулирования.

Прежде всего, планирование является методом управления, обращенным в будущее. Административные запреты, дозволения и т.д. в основном воздействуют на текущую ситуацию. Стратегическое планирование, где управление происходит от будущего к настоящему, делает связь с будущим основной особенностью метода планирования. Планирование связано с неопределенностью будущего и внешними обстоятельствами, отсюда наибольшая свобода усмотрения управляющего субъекта. Планирование стремится урегулировать будущее и тем самым сократить всевозможные риски¹.

Для планирования как метода управления характерно обобщение объекта управления, управляющее воздействие направлено на территорию, государственные финансы в целом и т.д.

Планирование учитывает изменяющиеся обстоятельства. Отсюда необходима возможность изменения планового решения вплоть до отказа от принятия планового акта, если еще на этапе подготовки он утратил актуальность.

Планирование как метод может применяться в разных сферах общественной жизни, соответственно, мы можем говорить о социально-экономическом, территориальном, финансовом, инфраструктурном, отраслевом планировании (назовем их видами планирования). Во всех этих областях планирование имеет свои отличительные черты и свои особенности. В то же время перечисленные выше общие для метода планирования особенности сохраняются, и они должны учитываться в правовых нормах, регулирующих планирование в каждой из сфер общественной жизни. В частности, как мы уже говорили современная парадигма планирования во всех областях – это стратегическое планирование. Все виды планирования взаимосвязаны и имеют взаимное влияние друг на друга.

¹ *Wolf R.* «Planung auf Zeit» – eine neue Chance für die Stadtentwicklung? In Festschrift Heiko Faber. 2007. С. 207.

Планирование – метод управления, который имеет собственные черты, проявляющиеся во всех сферах его применения. В то же время при применении в каждой из отраслей есть свои особенности, которые должны учитываться при построении механизма правового регулирования.

Во-первых, планирование (в данном случае не только государственное) является методом управления, обращенным в будущее.

Во-вторых, планирование связано с управлением рисками в будущем.

В-третьих, планирование осуществляет воздействие на некий целостный (общий) объект (например, территорию, государственные финансы).

В-четвертых, в силу изменяющихся внешних обстоятельств планирование должно обладать высоким уровнем гибкости и адаптивности.

§ 5. Необходимые факторы воздействия государственного планирования на общественные отношения

Планирование как метод управления имеет ряд необходимых составляющих, которые обеспечивают эффективное воздействие государственного планирования как метода управления на общественные отношения. Эти особенности имеют значение для правового регулирования и должны быть учтены в механизме правового регулирования государственного планирования во всех сферах общественной жизни.

Во-первых, важной особенностью, обеспечивающей управляющее воздействие государственного планирования, является так называемый «горизонт отсечения». В управленческой науке подчеркивается, что для планирования необходимо определить четкие рамки действий, которые бы соотносились с полномочиями и ресурсами предприятия – «пункт (горизонт) отсечения»¹. Термин «горизонт отсечения» используется для характеристики границы времени, территории и сфер социальной активности, за пределами которых воз-

¹ Халачми А. Стратегическое управление и производительность // Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред.: С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998. С. 679.

действие данной политики можно игнорировать. Горизонт отсечения снижает объем усилий до вполне выполнимой задачи.

Очевидно, бессрочное планирование или планирование на слишком долгий срок, неограниченное по объемам, кругу факторов и задействованных ресурсов, является неприемлемым с точки зрения управления. Можно допустить вариант рамочного планирования, на основе которого составляются планы отдельных этапов, но планирование без горизонта отсечения не имеет управленческого значения. Горизонт планирования – это, прежде всего, срок на который составляется план. В понятие «горизонт отсечения» входит также четко очерченный круг вопросов и объем ресурсов, задействованных для реализации поставленных целей. Горизонт отсечения должен быть установлен для потенциального ущерба, который будет причинен ресурсам и факторам (учитывая неопределенность рисков в будущем, вероятность причинения ущерба весьма велика).

В силу отсутствия горизонта отсечения (или его неопределенности) нам представляется невозможным планирование аналогичное плану, предложенному когда-то в Советском Союзе, поворота северных рек.

Во-вторых, всякая управленческая деятельность является целенаправленной деятельностью, но для стратегического планирования, где управление осуществляется от будущего к настоящему, постановка целей является одним из основных элементов. Причем **целеполагание** в сфере государственного планирования является наиболее важным юридически значимым элементом планирования. Целеполагание играет серьезную роль в механизме правового регулирования государственного планирования, поэтому далее мы посвятим целеполаганию в государственном планировании, и, в частности, в финансовом, отдельные параграфы.

Качественное изменение будущего (непредсказуемость качественных изменений) стало причиной того, что планирование начало ориентироваться не столько на внутренние процессы, сколько на учет внешних факторов.

С одной стороны, государственное планирование осуществляется с учетом внешних факторов, а, с другой стороны, оно само является внешним фактором для планов хозяйствующих субъектов. Государственное планирование в условиях рыночной экономики становится тем самым внешним фактором, который оказывает влияние на планирование компаний. И. Аснофф пишет, что, например, в японской и французской моделях на общегосударственном уровне существуют элементы общенационального прогнозирования и планирования

экономики и на них опирается планирование отдельных компаний¹. «Планы имеют большое мобилизационное значение. Представляя картину желаемого будущего, они формируют рациональные ожидания экономических агентов, стимулируют их экономическую активность в нужном направлении. В этом состоит одна из главных функций плана в рыночной экономике»².

Мобилизующая функция планов тесно связана с уровнем доверия общества к государству. Исторический опыт показывает, что отсутствие доверия к власти парализует регулирующее воздействие планирования³. В зависимости от уровня доверия к власти в государстве в сфере экономики хозяйствующие субъекты либо полагаются на предложенные государством планы, и тем самым приводят их в действие, либо, выражая недоверие, не принимают их во внимание, уменьшая регулирующее воздействие планов.

Особенностью планирования как метода управления является его гибкость и адаптивность к внешним условиям. Достигнутые результаты оцениваются в контексте внешних факторов. В то же время должно допускаться отклонение от запланированного, которое не должно считаться нарушением плана. Возможность отклонений от запланированного в связи с изменившимися внешними условиями должна быть учтена в системе правового регулирования государственного планирования.

Третьей особенностью государственного планирования, которая должна быть отражена в механизме правового регулирования государственного планирования, является процесс **согласования различных интересов**, ведущий к выработке плана и не прекращающийся в процессе его реализации. Процесс, ведущий к выработке плана, не безразличен праву. В том случае, если процедура согласования различных интересов (проведение публичных слушаний, информирование о планах, стадии составления проекта бюджета и его рассмотрения) не соблюдена, то план либо не обретает юридической силы, либо ее утрачивает. Согласование интересов продолжается и после принятия плана – любой план предполагает возможность из-

¹ Аснофф И. Стратегическое управление. М.: Экономика, 1989. С. 18.

² Что и как следует планировать в рыночной экономике: круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 45.

³ Wood S. Why «indicative planning» failed: british industry and the formation of National economic development (counsil 1960–64) // Twentieth century british history. Vol. 11 issue 4. 2000. P. 431–459.

менений и адаптации к изменившимся условиям или изменившимся интересам.

Согласование интересов лежит в основе управляющего воздействия государственного планирования: «Существует взаимосвязь и взаимообусловленность общественных, коллективных и личных экономических интересов. Общественные интересы получают свое выражение в едином народно-хозяйственном плане и различных формах централизованного регулирования экономики. Из этого следует объективная необходимость взаимосвязи народно-хозяйственного планирования и экономического стимулирования и непосредственного включения экономического стимулирования в народно-хозяйственное планирование и единую систему централизованного управления общественным производством. Оттого, как практически реализуется это единство в системе планов, плановых показателей экономических нормативов в системе оплаты труда, цен, финансирования капитальных вложений, кредитования и хозрасчета зависит эффективность развития общественного производства»¹.

В настоящее время в периодических изданиях и в научной литературе применительно к управлению экономикой обсуждается вопрос о директивном и индикативном планировании. Нам думается, что это обсуждение касается именно вопроса согласования интересов.

К сожалению, единства терминологии и четкого понимания о содержании директивного и индикативного планирования зачастую нет. Вот, например, утверждение в котором административное управление смешано с экономическими категориями: «Широкое признание в зарубежных государствах получило так называемое индикативное планирование с использованием таких государственных рычагов управления экономическими процессами как налоги и субсидии»². В условиях терминологической путаницы в данной научной работе представляется необходимым разобраться в этих категориях и выявить их значение для права.

«Директивное планирование осуществляется посредством установления адресных заданий и распределения необходимых для их выполнения ресурсов среди исполнителей плана. В условиях монополии государственной собственности на основные средства производства

¹ *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 86.

² *Касаткина Н.М.* Институционализация планирования в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 3. С. 47.

планирование распространяется на все стороны жизнедеятельности общества. Основными рычагами директивного планирования являются бюджетное финансирование, лимиты капитальных вложений, фонды материально-технических ресурсов, государственные заказы. В разработке показателей директивного плана его исполнители играют не главную роль»¹.

Директивность планов было основным положением, которое отстаивал ученый-экономист С.Г. Струмилин (так называемая телеологическая концепция). При директивном подходе выбирается основная цель планирования и проводится ее обоснование. Методологический подход С.Г. Струмилины в то время был принят за основу при планировании в СССР².

Представляется, что термин «директивное планирование» в СССР был связан не столько с управляющим воздействием самих планов, сколько с наличием директив Коммунистической партии, которые предваряли пятилетние планы, начиная с 1927 г. «Каждый этап развития экономики партия предваряет директивами в области планирования. Эта практика в нашей стране началась с принятия объединенным Пленумом ЦК и ЦКК ВКП(б) в июле-августе 1927 г. «Хозяйственных директив на 1927–1928 гг.», а в октябре того же года – «Директив по составлению пятилетнего плана народного хозяйства», провозгласивших возможность и необходимость планового хозяйственного руководства на основе национализации крупной промышленности и других командных высот в руках социалистического государства»³. В ознаменование пятидесятилетнего юбилея партийных директив мы можем встретить следующую их характеристику: «Директивы не содержали конкретных цифровых заданий, однако в них были даны основные установки, коими следовало руководствоваться плановым и хозяйственным органам при разработке количественных и качественных показателей планов. Директивы нацеливают на преодоление рыночной стихии, все большее подчинение стихийных процессов экономики плановым началам. Уже само название «директивы по составлению плана» – говорит о новом этапе в планировании – пере-

¹ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов / под ред.: Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 37. (Профессиональный учебник: Экономика).

² Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 190.

³ Фридман В.Ш. Конституционные принципы регулирования экономики // Правоведение. 1980. № 1. С. 20.

ходе от преимущественно косвенного к преимущественно директивному планированию народного хозяйства, в котором экономическое регулирование (посредством цен, налогов, кредита, тарифной политики и т.д.) все более подчиняется централизованному началу»¹, – и далее – «Вместе с тем в Директивах большое место занимали установки классового характера, специфические для данного этапа социалистического строительства в СССР»².

Возможно, участие партийного руководства в планировании в советский период является причиной тому, что директивное планирование связывают также с идеологической составляющей планирования в СССР: «Понятие планирования необходимо как можно скорее и полностью освободить от идеологической нагруженности, которая связана с директивным планированием в варианте упрощенной догмы советских лет. Планирование должно обрести свое реальное содержание, т.е. стать процессом научного обоснования целей и приоритетов развития с определением возможных путей и средств их достижения»³.

Что касается индикативного планирования, то о нем мы можем прочитать в литературе и периодике следующее: «Индикативное планирование представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие страны в целом, ее территориальных и отраслевых подсистем, предприятий и организаций в соответствии с процедурами, утвержденными законодательством Российской Федерации»⁴.

Индикативное планирование является основным методом воздействия на функционирование рыночной экономики. Оно призвано обеспечить решение многих вопросов социально-экономического развития, осуществление которых только рыночными методами невозможно или затруднено. Это форма взаимодействия всех звеньев системы федеральных органов управления, как между собой, так и с региональными органами. Индикативные планы органично со-

¹ Брагинский Б. К пятидесятилетию директив коммунистической партии о первом пятилетнем плане // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 41.

² Там же. С. 41.

³ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008. С. 20.

⁴ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов / под ред.: Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 38. (Профессиональный учебник: Экономика).

единяют в едином документе концепции социально-экономического развития, прогнозы функционирования экономики, государственные программы, экономические регуляторы»¹.

Индикативным планированием называют также формирование системы параметров, которые характеризуют состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, а также определение мер государственного воздействия на экономические процессы с целью достижения указанных параметров².

Директивное планирование чаще всего противопоставляется индикативному планированию как в российских, так и зарубежных изданиях.

Например, в зарубежной литературе мы можем встретить утверждение о том, что с юридической точки зрения возможны три системы планирования. Первая характерна для стран, где существует или существовал социализм. В этом случае система планирования имеет обязательную силу для всех сфер экономической и иной деятельности. Второй вариант системы планирования – это система планирования стран со смешанной экономикой, где планирование, с одной стороны, является обязательным как для публичного сектора, так и для частного сектора. Обязательное планирование используется в стратегических областях и в тех сферах, где правительство считает невозможным допустить исключительно частную инициативу. К последним сферам могут относиться энергетическая отрасль, планы развития территории, планирование в сфере защиты окружающей среды и т.д. Наконец, система в которой планирование распространяется только на публичный сектор и только ориентировочные или индикативные планы для частного сектора³.

В российских источниках пишут: «Различают директивное и индикативное государственное планирование. Директивное планирование присуще административно-командной системе, а индикативное планирование – рыночной экономической системе. Директивность планирования проявляется в наделении плана силой обязательного

¹ Там же. С. 11–12.

² Асланов Р. Проблемы планирования социально-экономического развития в Российской Федерации // Административно-правовое регулирование в сфере экономических отношений. М.: Академический правовой университет при ИГП РАН, 2004. С. 74.

³ Javier de Ahumado Rames F. Materiales para el estudio de derecho administrativo economico. Madrid: Dykinson, 2001. С. 196.

для всех исполнителей документа. Из директивности планирования вытекает требование строгого соблюдения плановой дисциплины, ответственности предприятий, хозяйственных органов, должностных лиц за невыполнение заданий. Директивное планирование обеспечивает контроль за производством и распределением ресурсов из единого экономического центра. Каждый поставщик привязывается к своему потребителю, и каждый потребитель знает, кто ему поставит сырье, полуфабрикаты, комплектующие изделия. Хозяйствующий субъект не может самостоятельно решать, что, как и когда производить, кому и по какой цене продавать. С переходом к рыночной экономике развивается индикативное планирование как способ сознательного, целенаправленного управления социально-экономическими процессами в государственном, а также и в негосударственном секторах»¹.

«Экономическому развитию препятствует жесткое централизованное планирование, ограничивающее свободу и инициативу в экономической деятельности. Поэтому в переходный период становления рыночной экономики необходимо рациональное сочетание рыночных и плановых механизмов, которые должны обеспечить эффективное развитие экономики. При этом система централизованно-директивного планирования заменяется апробированным в зарубежных странах индикативным планированием, представляющим совокупность процедур координации экономических процессов при равноправии государства и предпринимателей, согласовании интересов всех субъектов экономики»².

Представляется, что индикативное и директивное планирование не должно ассоциироваться с каким-либо общественным строем. «Рыночная экономика не предполагает отказа от планирования как такового, изменяются формы планирования, появляется многообразие методов планирования, не предполагающее устранение директивности как одного из основных методов плановой деятельности государства. Это хорошо видно не только при рассмотрении сущности бюджетного планирования, что является предметом рассмотрения и изучения специалистами в области финансового права, но и при рассмотрении и изучении такого инструмента планирования, как це-

¹ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов / под ред.: Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 11–12. (Профессиональный учебник: Экономика).

² Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 52.

левые комплексные программы (федеральные, региональные, межгосударственные), которые несут в себе элемент директивности»¹. «Директивность и адресность пятилетних и даже годовых советских государственных планов была ограниченной. Госплан разрабатывал директивы в виде основных направлений экономического и социального развития для министерств, ведомств, союзных республик, а последние конкретизировали плановые задания предприятиям, организациям, так что о сквозном директивном планировании говорить не приходится. Госплан страны планировал в годовых планах примерно 10 тыс. позиций, а в пятилетних – примерно 5 тыс. показателей, тогда как советская экономика производила примерно 20 млн видов продукции. Так что конкретные цифры, показатели плана рождались не столько в Госплане, сколько в стенах министерств, ведомств, предприятий, организаций»².

«Индикативный план опирается на два начала. С одной стороны, он представляет собой ориентирующую информацию для разработки программ или отдельных показателей. Здесь он носит рекомендательный характер: показатели используются в качестве индикаторов при принятии решений о стратегии или экономическом поведении. С другой стороны, для вошедших в орбиту индикативного плана хозяйствующих субъектов его показатели являются обязательными, т.к. их невыполнение делает невозможным решение поставленных планом задач»³.

Вот, что пишут о французском планировании – классический пример индикативного планирования – Э.И. Доморацкая и В.В. Маклаков: «Во Франции государственно-монополистическое планирование получило сравнительно развитые формы. Его наиболее существенная черта – «индикативный», т.е. рекомендательный характер. При индикативном планировании нормативные плановые задания предусматриваются лишь для хозяйств государственного сектора, в отношении которых плановые органы наделены императивными полномочиями. Для частного сектора план содержит только необязательные рекомендации о направлениях деятельности». Таким образом, индикативное

¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 192 .

² Райзберг Б.А. Государственное управление: экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 182.

³ Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов / под ред.: Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2003. С. 38. (Профессиональный учебник: Экономика).

планирование реализуется, в том числе, через императивные нормы государственного сектора. Государственное планирование в советское время точно также не устанавливало обязательных показателей для частных хозяйств, а только для государственного сектора, но государственный сектор экономики был очень обширен.

В литературе по управлению читаем о директивах: «Понятие «директива» является более широким, нежели понятие «управленческое решение». К примеру, нет необходимости в каждом цикле оперативного управления доводить до исполнителей правила выполнения отдельных видов работ. Предполагается, что исполнители ознакомлены с требованиями соответствующих нормативных актов, инструкций и т.п. на этапе допуска к самостоятельной работе. Содержание директивы могут составлять предписываемые организационной системой нормы на ее текущее состояние и состояние внешней среды, отнесенные к определенным интервалам или моментам времени. В дополнение к таким нормам может задаваться регламент поведения системы управления, определяющий допустимые действия ее исполнительных органов, ограничения на используемые ресурсы на отдельных этапах функционирования и т.п.»¹.

По сути, директивы в советский период использовались как документы для формирования общегосударственных целей. Директивы задавали установки, в русле которых надлежало действовать управленческому аппарату. В литературе той эпохи эти акты рассматривались как директивная основа управленческой деятельности². В юридической литературе советского периода выделялся так называемый «директивный регулятор» общественных отношений, который считали ненормативным регулятором общественных отношений³. Однако далее эта концепция не имела последовательного продолжения и на сегодняшний день нет оснований выделять аналогичные директивам регуляторы в системе российского правового регулирования.

Таким образом, с точки зрения права понятия директивное и индикативное планирование не связаны с обязательностью или необя-

¹ *Лебедев С.А., Мишин А.В., Сумин В.И.* Общая структура целевого управления организационными системами // Вестник воронежского института МВД. 2007. № 3. С. 84–90.

² *Алексеев С.С.* Право и управление в социалистическом обществе: Общетеоретические вопросы // Советское государство и право. 1973. № 4. С. 13–21.

³ *Венгеров А.Б.* Система социальных регуляторов и эффективность общественного производства // Проблемы совершенствования советского законодательства. тр. НИИСЗ № 29. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1984. С. 41.

зательностью планов. Скорее можно говорить о том, что повышенное внимание к термину «индикативное планирование» и повсеместное его употребление в научной и популярной литературе в современных условиях призвано снять «идеологическую нагруженность» с планирования. Какого либо смысла с юридической точки зрения определения «директивное» и «индикативное» планирование не несут. В связи с этим в законодательстве нежелательно опираться на термины «директивное» и «индикативное» планирование.

Между тем в законопроектах, вносимых в Государственную Думу, широко употребляется термин «индикативное планирование». Например, концептуальные положения проекта федерального закона «О национальной промышленной политике в Российской Федерации» содержали раздел «прогнозирование и индикативное планирование в сфере промышленной политики»¹. Употребление термина «индикативное планирование» в нормативных документах не имеет научного обоснования и не отвечает требованию определенности с точки зрения юридической техники.

Далее, необходимость реагировать на внешние факторы порождает необходимость особенно широкой **свободы усмотрения** в сфере планирования, что составляет четвертый фактор, обеспечивающий результативное управленческое воздействие и, соответственно, являющийся важным с точки зрения механизма правового регулирования.

Ученые разных социальных наук уже давно ищут ответ на вопрос, как соотнести контроль в современном управлении с нарастающей необходимостью в свободе усмотрения, которая нужна для создания гибкого управления², способного принимать решения в зависимости от складывающихся обстоятельств.

В современных учебниках по государственному управлению пишут о смене стиля государственного управления: «Если в начале XX в. чиновники избегали рискованных действий, не любили изменений, боялись допустить ошибки, поскольку они были административно наказуемы, то в конце столетия стиль бюрократии стал принципиально иным»³.

¹ См. материалы к заседанию «Круглого стола» на тему: «Законодательное регулирование промышленной политики в Российской Федерации» 18 мая 2010 г. Комитет по промышленности Государственной Думы Федерального Собрания (документ не опубликован).

² *Seok-Eun Kim*. The role of trust in the modern administrative state: an integrative model // *Administration and society*. Vol. 37. № 5. November 2005. P. 629.

³ *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2010. С. 91.

Правовые аспекты дискреции законодателя и свободы усмотрения государственных органов являются частью механизма правового регулирования государственного планирования. По мнению автора настоящей работы, данный вопрос является наиболее сложным для правовой науки.

Особенность воздействия планирования на общественные отношения, вытекающая из его тесной связи с будущим, заключается в том, что, несмотря на необходимо высокий уровень свободы усмотрения, усилия ученых в области науки управления и в области права должны быть направлены на поиск средств защиты от произвольных действий и решений. Главный принцип, лежащий в основе организованной деятельности – это уменьшение неопределенности, присущей суждениям и решениям отдельного индивида ¹. «Концептуальные основы стратегического планирования и управления предоставляют менеджеру широкие потенциальные возможности, поскольку эти основы облегчают системное мышление, соотносящее представления о внешней среде, желаемых результатах и наличии ресурсов и мощностей с планом действий. Стратегический план определяет необходимую обратную связь и циклы обратной связи как функцию скорее прагматических (необходимость знать), чем церемониальных соображений (право знать). Стратегическое планирование устанавливает также предварительный контроль над сферой действий менеджеров низшего звена, определяя важные ценности, требуемые результаты и связанные с этим положения. Это, в свою очередь, способствует унификации в принятии схожих решений разными людьми подразделениями организации, а также снижает неопределенность операций» ².

Очевидно, в научных исследованиях в рамках науки управления выделяются и другие особенности планирования как метода управления, но, по нашему мнению, именно перечисленные в настоящем параграфе особенности имеют значение для формирования эффективного механизма правового регулирования государственного планирования.

¹ Найт Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / пер. с англ. М.: Дело, 2003. С. 279.

² Халачми А. Стратегическое управление и производительность // Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред.: С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998. С. 674.

Необходимыми составляющими воздействия планирования как метода управления являются горизонт отсечения и целеполагание.

Воздействие государственного планирования на общественные отношения не может быть осуществлено без максимального согласования различных интересов.

Наконец, четвертой важной особенностью воздействия планирования на общественные отношения является неизбежно необходимая свобода усмотрения при планировании и в рамках планирования.

В последующих главах и параграфах мы постараемся показать, как в правовом регулировании и законодательстве учитываются или как необходимо учитывать все перечисленные особенности.

§ 6. Дискуссионные вопросы управления и управления финансами в исследовании механизма правового регулирования

В данном параграфе нам представляется необходимым обозначить свою позицию о возможности обсуждения управленческой категории в рамках правовой науки и в отношении возможности постановки вопроса о методе управления государственными финансами.

С началом перестроечного периода и принятием Конституции России 1993 г., где кардинально изменилась концепция управления и его правового оформления, разгорелась научная дискуссия о том, насколько возможна постановка вопроса о методах управления в административно-правовой науке. В Конституции СССР 1977 г. непосредственно упоминалось управление, что обуславливало тот факт, что функции и методы управления были в центре внимания правовой науки. «Как известно, в Конституции СССР 1977 г. (преамбула) говорится о том, что политическая система нашего общества обеспечивает «эффективное управление всеми его делами». Это управление подразделяется Конституцией на «управление государственными делами» и «управление общественными делами» (ст. 7, 9 и 48 Конституции СССР). «Управление государственными делами» осуществляют все органы Советского государства, наиболее важные вопросы могут выноситься на референдум. Управление общественными делами (т.е. негосударственными делами общества) осуществляют общественные организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности, различные негосударственные формы непосредственной демократии. Наряду с этим, согласно Конституции, существует и такая разновидность «управления государственными делами»,

как «государственное управление», т.е. исполнительно-распорядительная государственная деятельность»¹.

В связи с реформированием общественно-экономического строя и принятием новой Конституции Российской Федерации ученые-правоведы стали говорить не о методах управления, а о методах регулирования. О соотношении методов управления и методов регулирования в современной учебной литературе по административному праву пишут следующее: «По главным своим показателям метод управления есть средство целенаправленного управляющего воздействия. Такой подход к его пониманию сближает его с методом правового регулирования управленческих общественных отношений. Общее для них – и тот, и другой является регулирующими средствами, т.е. выступают в роли «носителей» административно-правовых предписаний, запретов и дозволений. Однако акценты при этом различны: либо речь идет о механизме правового регулирования, в принципе едином для всех отраслей права, либо об управленческом «инструментарии», используемом конкретными исполнительными органами (должностными лицами) для решения стоящих перед ними повседневных задач. Методы правового регулирования распространяются на всех участников регулируемых общественных отношений, включая в эти органы должностных лиц, в то время как методы управления используются только ими. Конечно, в них находят соответствующее выражение методы административно-правового регулирования, что тем не менее не приводит к их отождествлению, хотя в своем правовом выражении метод управления может совпадать с методом правового регулирования. Но для этого он должен быть, во-первых, обязательно юридически оформленным и, во-вторых, иметь нормативное выражение, ибо правовое регулирование всегда нормативно. Методы же управления в наиболее типичном варианте индивидуализированы. Налицо определенная степень производности методов государственно-управленческой деятельности от методов административно-правового регулирования этой деятельности. С другой стороны, нельзя отрицать и тот факт, что например, целенаправленное управляющее воздействие составляет содержание как нормативных, так и индивидуальных юридических властных волеизъявлений. Однако не все методы управления правовые, что также следует учитывать. Тем не менее тесная связь двух вариантов понимания категории

¹ Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. Б.М. Лазарев; Академия наук СССР; Институт государства и права. – М.: Наука, 1988. С. 7.

«метод» применительно к административно-правовому воздействию на сферу государственного управления налицо. Главный критерий, необходимый для разграничения названных вариантов, в методологическом смысле следующий: метод правового регулирования – функция административного права; метод управления – функция субъекта административного права, причем не всякого, а лишь того, который одновременно является субъектом исполнительной власти (государственного управления)»¹. Рассуждения ученого намеренно не сокращены, чтобы показать, что связь между методами управления и методами административно-правового регулирования противоречива и ожидает своей дальнейшей научной разработки.

Ранее также предлагалось разграничить управление и регулирование. Под регулированием предлагалось понимать сохранение деятельности системы в заданном режиме, а под управлением – переход системы на новые параметры. Исходя из этого, правовое регулирование предлагалось относить только к тем нормам и институтам, которые направлены на сохранение существующей системы, а понятие управления выделить как предполагающее дальнейшее развитие системы. Из этих рассуждений делался вывод о необходимости не наделять правовое регулирование «управленческой» природой и различать управляющую и регулирующие функции права². Данная точка зрения подвергалась критике. Например, разделение регулирования и управления не поддержала Р.О. Халфина. Она писала: «Право – форма общественных отношений, неразрывно связанная с содержанием, определяемая им и оказывающая на него непосредственное влияние»³. Р.О. Халфина ссылаясь на достижения философской науки, где справедливо указывалось на то, что форма не служит внешней оболочкой, а представляет собой структуру, способ связи, определяющий явление. Также, по ее мнению, в правовых актах «неразрывно связаны закрепление существующего положения и меры, направленные на развитие отношений для достижения определенной цели»⁴.

Нам также представляется искусственным разграничение управления и регулирования. Если праву будет отведена скромная роль фор-

¹ Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 282–283.

² Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / В.Б. Аверьянов, В.Ф. Кузнецова, Е.Ф. Мельник и др.; под общ. ред. В.В. Цветкова; Академия наук УССР; Институт государства и права. Киев: Наукова думка, 1978. С. 53–61.

³ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 81.

⁴ Там же. С. 82.

мы, далеко отстоящей от содержания, это необоснованно расширит свободу в принятии управленческих решений и создаст предпосылки для «неправового управления». «Органы, принимающие управленческие решения, круг их деятельности, процесс принятия решений, правила, в соответствии с которыми они принимаются и исполняются, весь управленческий цикл в той или иной мере определяются нормами права, воздействуют на отношения, уже урегулированные правом»¹. Возможен вариант, когда управление осуществляется с помощью политических решений, которые напрямую не урегулированы правом, но даже если такие решения не попали в поле зрения законодательства – они по-прежнему не безразличны для права.

Методы регулирования в современных научных дискуссиях принято подразделять на административные и экономические. Обратим внимание читателя на то, что в советской научной литературе аналогичным образом методы *управления* делили на административные и экономические², что указывает на отсутствие принципиальных качественных изменений в содержании научного подхода.

Непосредственно в отношении планирования существовали разные мнения, является ли планирование экономическим методом управления, или его следует относить к административным методам управления³. Мы присоединяемся к тем, кто считает планирование административным (прямым) методом управления (регулирования), т.к. свобода выбора модели поведения для конкретного индивида при наличии плана находится в определенных рамках или ограничена. Например, вряд ли можно предположить свободу выбора индивида в выборе места постройки здания при наличии генерального плана. Сложно себе представить возможность размещения вредных производств в местности, где социально-экономический план развития предполагает развитие туризма.

¹ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 81.

² Кравцов А.К. План и право (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976; The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions // The American Review of Public Administration. 2010. 40(5). P. 495–521; Кравцов А.К. План государственного производства. Воронеж, 1976. С. 37; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1997. С. 17.

³ Кравцов А.К. План и право (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. С. 37.

Имеется еще один аргумент в пользу исследования управленческих категорий в рамках административного и финансового права. Причем данный аргумент относится исключительно к правовой сфере.

В ряде современных публикаций высказывается идея о том, что в настоящее время мы имеем дело с наукой административного права «третьего поколения». При этом первым поколением административного права считается административное право с начала XIX в. до середины XX в., где оформились процедурные требования к принятию решений государственными органами, ограничивающие свободу усмотрения, а также механизмы обжалования и судебные процедуры защиты прав. Второе поколение – это административное право с середины XX в. до начала XXI в., где право допустило определенную свободу усмотрения и независимость государственных органов в принятии решений. Наконец, с начала XXI в. начинается третье поколение административного права и в качестве определяющей тенденции административного права третьего поколения ученые называют тенденцию к стиранию границ между нормотворчеством и правоприменением¹. Сложные индивидуальные административные решения по конкретным ситуациям сами по себе формируют правовое регулирование, роль административного права ограничивается только установлением процедуры принятия решений. В рамках заданных широких рамок формируется гибкая «политика» (policy) государственного органа в отношении конкретных ситуаций. В то же время законодательная власть зачастую одобряет сложные по содержанию документы, подготовленные исполнительной властью. Известный исследователь А.А. Мишин в своей книге «Принцип разделения властей» еще в 1984 г., изучая американские органы власти, написал: «Оценивая влияние федеральной бюрократии на законодательную деятельность конгресса, необходимо принять во внимание и то немаловажное обстоятельство, что органы федеральной бюрократии, как правило, монопольно обладают информацией по многим объектам законотвoрчества Капитолия. Попросту говоря, конгресс полностью зависит от информационного обеспечения и экспертной оценки службы технических органов федеральной администрации, которая «курирует» соответствующие законопроекты»², – и далее – «Нетруд-

¹ *Barnes J.* Towards a third generation of administrative procedure / S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseh Comparative Administrative Law. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2010. С. 336–356.

² *Мишин А.А.* Принцип разделения властей. М.: Наука, 1984. С. 146.

но заключить, что чем сложнее предмет правового регулирования, тем в большей степени законодатели зависят от бюрократов»¹.

В условиях, когда отдельные решения формируют гибкое правовое регулирование, сложно говорить об оторванности права как формы от самих управленческих решений. Поэтому на сегодняшний день нет оснований отказываться от обсуждения управления в рамках науки административного права.

Далее в настоящей работе будут приводиться цитаты современных авторов, в которых речь идет о методах регулирования управления, но автор настоящей работы останется на позиции, что в рамках изучения правовых аспектов управления следует говорить именно о методах управления.

В сфере управления финансами также мы сталкиваемся с дискуссионной природой самого понятия «управление финансами».

Часто в публикациях авторы оперируют термином «управление финансами» как устоявшимся и бесспорным². Однако при ближайшем рассмотрении вопрос об управлении государственными финансами и его соотношении с финансовой деятельностью государства является дискуссионным.

В некоторых публикациях мы можем встретить утверждение о том, что в советской науке отвергалось понятие финансового управления. «Составление и исполнение бюджета признавались и изучались, но финансовое управление как целенаправленная деятельность государства по выработке и претворению в жизнь финансовой политики через соответствующие органы отрицалось. Поскольку финансовое управление и бюджетный процесс не укладывались в экономическую трактовку финансов, о них старались не говорить. Но они существовали на виду у всех и относились именно к субъективному началу – целенаправленному образованию и налаживанию финансовых отношений государством»³.

«Управление финансами, – пишет известный ученый-финансист А.И. Худяков, – представляет собой деятельность государственных органов по организации создания государственных денежных фондов, их распределения и использования в целях осуществления задач и функций [советского] государства»⁴.

¹ Мишин А.А. Принцип разделения властей. М.: Наука, 1984. С. 147.

² Ячевская С.В. Генезис и эволюция управления финансами в России // Право и управление XXI век. 2009. № 3. С. 56–59.

³ Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. 1995. № 10. С. 64.

⁴ Худяков А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1. С. 65.

Представляется интересным также опыт ближайших соседей России – украинских коллег, где непосредственно в законодательстве определяется один из видов управления финансами. «В п. 49 ст. 2 БК Украины впервые в законодательстве Украины введен термин «управление бюджетными средствами», который определен как совокупность действий участника бюджетного процесса в соответствии с его полномочиями, связанными с осуществлением контроля за соблюдением бюджетного законодательства, формированием и использованием бюджетного законодательства, формированием и использованием бюджетных средств, направленных на достижение целей, задач и конкретных результатов своей деятельности и обеспечение эффективного, результативного и целевого использования бюджетных средств»¹.

После того, как спор ученых-правоведов закончился в пользу отнесения управления финансами к финансовому праву, управление финансами осталось «на задворках» финансового права. В публикациях отмечается, что в рамках административной реформы вопросы управления финансами не нашли должного отражения². Заметим, что искусственное отстранение управления финансами от общей системы управления не способствует последовательности и научной обоснованности финансово-правового регулирования и правоприменительной практики.

В одном из недавних научных исследований было предложено рассматривать программно-целевой метод в качестве метода финансовой деятельности государства³. Данная позиция обосновывалась тем, что понятие «деятельность» имеет универсальный характер и позволяет охватить функциональную активность всего аппарата публичной власти, включая органы представительной власти, в отличие от понятия «управление», которое в «узкой» и принятой в российском законодательстве трактовке является административно-правовым и используется для обозначения деятельности органов только исполнительной власти. Понятие «деятельность» позволяет рассмотреть

¹ Воронова Л.К. Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред.: Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 275.

² Калина Е.С. Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы // Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Сер.: Право. № 38. 2010. С. 99–103.

³ Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 32–35.

бюджет и связанные с ним отношения не только через управленческую призму, но и с точки зрения реализации права государственной собственности на бюджетные средства.

Э.Д. Соколова также высказалась против использования для характеристики финансовой деятельности государства и муниципальных образований понятия «управление», «управленческие отношения», поскольку ее осуществляют не только органы исполнительной власти, но и законодательной и судебной власти¹.

В исследовании программно-целевого метода было отдано предпочтение понятию «финансовая деятельность» еще и потому, что категория деятельности дает возможность раскрыть все существенные аспекты реализации бюджетной правосубъектности источника деятельности государства и муниципальных образований через такие элементы, как субъект, объект, цели, методы, функции, стадии, циклы, задействовать весь богатый понятийный и методологический аппарат праксиологической теории². Предпочтение было отдано финансовой деятельности, т.к. понятие деятельность позволяет использовать теоретическую базу, которая выработана отечественной финансово-правовой наукой при исследовании более общей категории – «финансовая деятельность государства».

Автор настоящей работы придерживается иного мнения. Мы считаем возможным обсуждать не только финансовую деятельность, но и управление финансами. В рамках финансовой деятельности логично выделять управление финансами. Совершенно справедливо И.В. Рукавишников пишет, что «регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами является главным направлением деятельности любого государства в любой исторический период»³.

На довод, что «управление финансами» ограничивает сферу наших исследований только деятельностью исполнительной власти мы возразим следующее. Механизм правового регулирования предполагает изучение, в том числе, и стадии законотворчества даже в том

¹ Соколова Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2007. С. 73.

² Карасева М.В. Финансовое правоотношение: монография. М.: Норма, 2001. С. 7–8.

³ Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Рукавишников. М.: Норма, 2007. С. 17.

случае, когда мы изучаем механизм правового регулирования управленческой категории. Есть также мнение, что «итог финансовой деятельности – это эффективное управление финансами»¹.

Еще раз привлечем внимание читателя к современным сравнительно-правовым исследованиям, где указано на тенденцию к стиранию границ между нормотворчеством и правоприменением, между деятельностью законодателя и исполнительных органов. В современных условиях законодатель ограничивается установлением процедур и рамок для последующей деятельности государственных органов².

Следует также добавить, что в науке финансового права всегда ставился вопрос о реальной и номинальной роли законодателя в принятии финансово-плановых актов. Разные ученые задавались, например, вопросом: «Является ли закон о бюджете законом в полном смысле слова, или бюджетный закон является только формальным законом, а в реальности плодом деятельности исполнительной власти?» В области финансов во всех государствах исполнительная власть обладает расширенными полномочиями и это имеет свои правовые объяснения, о которых мы скажем ниже.

Понятие «метод финансовой деятельности», разработанное в науке финансового права, несет в себе несколько иное значение, нежели чем воздействие на общественные отношения в области финансов. Например, под методом финансовой деятельности государства подразумеваются те конкретные приемы, способы, при помощи которых государство собирает и распределяет денежные средства³. Среди методов финансовой деятельности государства называют метод обязательных и добровольных платежей, финансирование, кредитование и др.⁴ Некоторые авторы делят методы финансовой деятельности на три группы методов: аккумуляирования, распределения и расходования (использования) денежных фондов⁵. Т.Г. Лукьянова в статье, спе-

¹ Древаль Л.Н. Субъекты российского финансового права / под. ред. Е.Ю. Грачевой. М.: Юриспруденция, 2008. С. 107.

² Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure // Rose-Ackerman S., Lindseh P.L. Comparative Administrative Law. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2010. С. 336–356.

³ Советское финансовое право: учебник / под ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Ципкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 7.

⁴ Химичева Н.И. Покачалова Е.В. Финансовое право / отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 102.

⁵ Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть: учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 21–23; Зуев В.М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части. Томск: НТЛ, 2000. С. 51–55.

циально посвященной методам финансовой деятельности государства, пишет о том, что каждая из функций финансовой деятельности использует свои специфические методы¹.

Таким образом, методы финансовой деятельности относятся к сборанию, распределению и перераспределению денежных средств, т.е. как к организационным, так и к имущественным составляющим. Планирование тяготеет именно к той части финансовых отношений, которая носит организационный характер.

Мы полагаем, что ко всей финансовой деятельности государства как к организационной, и к имущественной составляющей, относится принцип плановости финансовой деятельности. Принцип плановости финансовой деятельности, в отличие от метода планирования государственных финансов, – «сквозная» категория для финансового права, применимая ко всем финансово-правовым отношениям. Через планирование не происходит как такового собирания, распределения и перераспределения денежных средств, но все эти элементы финансовой деятельности подчинены плановому началу. В некоторых определениях финансовой деятельности мы встречаем указание на то, что это планомерная деятельность, т.е. дается качественная характеристика всей финансовой деятельности. С точки зрения механизма правового регулирования принцип плановости финансовой деятельности государства добавляет «дух» к «букве» финансовых законов. О принципе плановости финансовой деятельности государства мы скажем в завершении настоящей работы в контексте роли правовой науки для механизма правового регулирования.

Таким образом, мы полагаем допустимым обсуждение метода управления в рамках монографии по административному и финансовому праву. Для целей настоящего исследования мы считаем государственное планирование методом управления финансами, а не методом финансовой деятельности государства. Далее мы специально остановимся на обосновании того, что в современных условиях стратегическое планирование относится именно к методам управления (не к функциям и не к основам общественного строя). Программно-целевое планирование является частным случаем планирования как метода управления финансами. Помимо программно-целевого планирования, в финансовой сфере применяются следующие методы: аналитический, экономический анализ, балансовый,

¹ Лукьянова Т.Г. Методы финансовой деятельности // Гражданское право. 2006. № 4. С. 38–41.

нормативный¹. Несмотря на то, что в рамках бюджетной реформы программно-целевое планирование объявлено приоритетным, даже в настоящее время не обойтись, например, без балансового метода. «Необходимость применения данного метода обусловлена закреплением принципа сбалансированности бюджетов. Помимо этого, нормативное закрепление данного метода получил в ст. 175 Бюджетного кодекса, которая предусматривает разработку сводного финансового баланса Российской Федерации как документа, характеризующего объем и использование финансовых ресурсов Российской Федерации и разрабатывается в целях оценки объемов финансовых ресурсов при разработке прогноза социально-экономического развития РФ и проекта федерального бюджета на среднесрочную перспективу»².

Представляется, что применительно к финансовой деятельности государства следует говорить о принципе плановости, о котором сказано в науке финансового права, но который со временем стал упоминаться только номинально. В контексте механизма правового регулирования государственного планирования принцип плановости финансовой деятельности государства определяет толкование финансово-правовых норм и направляет применение этих норм в единое русло.

К сказанному выше следует добавить несколько слов о специфике современного этапа развития государственного планирования – стратегического планирования. В настоящее время прилагаются усилия к тому, чтобы увязать социально-экономическое, территориальное и иные виды планирования с государственным финансовым планированием. В публикациях подчеркивается, что основной задачей стратегического планирования является его координация и увязка с финансовым планированием³. В пояснительной записке к законопроекту о государственном стратегическом планировании сказано, что основной идеей законопроекта является создание правовой ос-

¹ Финансово-бюджетное планирование: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. М.: Вузский учебник, 2007. С. 122–130.

² Рябова Е.В. К вопросу о закреплении методов бюджетного планирования в источниках бюджетного права // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 22.

³ Бухарева О. На шесть лет вперед: Стратегическое планирование пока слабо увязано с бюджетным: электр. ресурс // Российская газета. 2012. 5 августа: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/08/05/planirovanie-site.html> (дата обращения: 7.07.2013).

новы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

Рассматривая стратегическое планирование как метод управления вообще и как метод управления государственными финансами, мы не нарушаем единства системы государственного стратегического планирования. На современном этапе нам представляется необходимым добиваться и сохранять научную целостность исследований в области стратегического планирования, поскольку именно таким образом удастся построить последовательный и однородный научный фундамент для развития правового регулирования.

Глава 3. ГОРИЗОНТ ОТСЕЧЕНИЯ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§ 7. Горизонт отсечения в механизме правового регулирования государственного планирования

В параграфе об особенностях управленческого воздействия планирования мы назвали горизонт отсечения как условие эффективного осуществления воздействия на общественные отношения. Понятие «горизонт отсечения» выработанное управленческой наукой играет важную роль в эффективной реализации механизма правового регулирования государственного планирования.

Сразу же необходимо отметить, что в экономической, управленческой, а также в правовой науке нет единства в терминологии. В литературе встречаются термины «горизонт отсечения»¹, «горизонт планирования»² и др. Смысл всех этих терминов сводится к необходимости ограничения плана по времени, по задействованным ресурсам, по потенциальным последствиям, по территории и т.д.

Безусловно, основная роль в выборе конкретного горизонта отсечения для государственного планирования по времени, кругу задействованных ресурсов и т.д. отводится, конечно, не праву, а экономике, социологии и иным естественным наукам в зависимости от вида планирования. На стадии формирования механизма правового регулирования право может, прежде всего, установить требование о наличии горизонта отсечения в механизме правового регулирования государственного планирования.

Наиболее очевидный аспект горизонта планирования – временной горизонт. Планы разрабатываются на определенный период, именуемый плановым периодом³. В соответствии с продолжительностью

¹ Халачми А. Стратегическое управление и производительность // Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред.: С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. М.: Консалтбанкир, 1998. С. 679.

² Андреева И.Ю., Лебедева В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 7.

³ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 177.

планового периода в экономическом планировании принято различать: краткосрочные (текущие) планы; среднесрочные и долгосрочные. Среднесрочные и долгосрочные вместе часто называют перспективными планами. Перспективные планы включают в себя менее продолжительные краткосрочные планы. Например, пятилетние планы составляются с указанием показателей каждого года.

Традиционно по мере завершения одного планового периода план сменяется следующим, разработанным на такой же период – это так называемое «дискретное» планирование. Помимо «дискретного» планирования, применяется также «скользящее» планирование, при котором показатели предыдущего плана частично переходят в следующий и план периодически продляется еще до окончания планового периода¹.

Связь метода планирования с неопределенностью будущего и необходимость с помощью права структурировать будущее диктуют необходимость ограничить временной горизонт планирования в правовом регулировании. Важность временного горизонта определяется также тем, что в основе планирования лежит прогнозирование и прогноз не может существовать вне временных рамок. В литературе по исследованию социальных процессов мы можем прочесть о том, что прогноз имеет определенную временную глубину, а значит и предел: «Этот предел достигается тогда, когда нет объективных возможностей осмыслить будущее при помощи уже сформулированных закономерностей экономического развития и где статистические закономерности из-за недостатка данных не смогут толковаться однозначно. Естественно, чем больше растянут прогноз во времени, тем более возрастает степень его неопределенности и поэтому, на наш взгляд, должно быть введено понятие предела прогноза, которое в каждом отдельном случае будет критерием его относительной достоверности»². В зависимости от содержания прогнозы делят на количественно конкретные, качественные, оперативные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные и дальнесрочные³.

Как и в отношении иных аспектов горизонта отсечения, в отношении временного горизонта праву чаще всего принадлежит скромная

¹ Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 177–178.

² Гавеля В.Л. Целеполагание в структуре деятельности человека: монография. Волгоград: Изд-во Вол ГУ, 2000. С. 164.

³ Казьмин И.Ф., Мицкевич А.В., Пиголкин А.С. Повышение качества советского законодательства в свете решений XXVII съезда КПСС // Проблемы совершенствования советского законодательства: труды. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1987. Вып. 36. С. 18.

роль закрепления результатов исследования других наук или управленческих традиций, уже сложившихся в конкретном государстве. Право должно следовать и отражать «темпоральные закономерности жизнедеятельности человека и общества»¹. Например, горизонт социально-экономического планирования государства определяется по большей части их историческим опытом².

Временной горизонт отсечения для механизма правового регулирования государственного планирования – это часть проблемы соотношения права и времени. Временные показатели поведения регламентируются, практически, всеми отраслями права. Проблема «право и время» имеет общеюридический характер, и в публикациях даже предлагается включить эту проблему в предмет общетеоретического правоведения³. О значении времени в праве и управлении написано много работ⁴.

В исследованиях последний лет пишут о понятии правового времени. Реальное время должно быть облечено в ту или иную форму, отсюда выделяются социально-историческое, экономическое, политическое, и в числе прочего правовое время⁵. Правовое время в современной юридической науке рассматривается как особая функциональная категория. Уровень и состояние развития правового времени служат основным критерием оценки четкости, организации регулирования, законности, гуманизма, целесообразности, эффективности, справедливости правовой жизни общества и его граждан, а также являются средствами их достижения⁶.

¹ Рабирович П.М. Время в правовом регулировании: (философско-юридические аспекты) // Правоведение. 1990. № 3. С. 19–27.

² Бычкова О., Лысова Т., Мтишвили И. Новый кризис: теперь проблемы у государства: электр. ресурс // Vedomosti.ru, 23.08.11: веб-сайт. Режим доступа: http://www.vedomosti.ru/tnews/news/3389/novyj_krizis_teper_problemy_u_gosudarstva (дата обращения: 15.01.2012).

³ Рабирович П.М. Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Правоведение. 1990. № 3. С. 19–27.

⁴ Тенилова Т.Л. Время в праве: дис. ... канд. юрид. наук. Н.-Новгород, 1999; Петров Г.И. Фактор времени в советском праве // Правоведение. 1982. № 6. С. 46–52; Петров Г.И. Время в советском социальном управлении // Правоведение. 1983. № 6. С. 47–52.

⁵ Игнатьева О.В. Временной фактор в праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15.

⁶ Тенилова Т.Л. Время в праве: монография. Н.-Новгород: Нижегородская правовая академия, 2001. С. 5.

Правовое время, как и иные аспекты категории время, включает в себя три составляющие (параметра): прошлое, настоящее и будущее.

Первый параметр – прошлое. Прошлое правовое время закрепляет то, что было в прошлом, те знания, без которых нормативная жизнь была бы просто бессмысленна. Второй параметр правового времени – это настоящее. Настоящее правовое время фиксируется с помощью указания на наступление юридического факта, начала или окончания каких-либо прав в виде определенного срока, даты, например, подготовки или принятия закона, вступления его в силу или отмены.

В аспекте настоящего правового времени выделяются: длительность, которая может быть представлена как правовой процесс, длящийся неопределенное количество времени и прекращающийся с его исчезновением; юридический срок как определенное время, с которым правовые предписания связывают возникновение, изменение и прекращение правоотношений и соответствующие юридические последствия; последовательность, которая означает определенный порядок существования правовых процессов, состояний, явлений; одновременность как совпадение моментов совершения каких-либо юридически значимых действий, событий, протекания тех или иных юридических процессов, функционирования правовых состояний; повторяемость, т.е. наличие одинаковых по значению действий, явлений, состояний, процессов и событий в какой-либо промежуток времени; ритмичность, а именно, возвращение подобного через одинаковые промежутки времени.

Третий параметр правового времени – это будущее. В отношении будущего правового времени считается, что право, будучи продуктом сегодняшнего или даже вчерашнего дня, активно влияет на завтрашний день¹.

В исследованиях о правовом времени выделяют социально-юридические функции правового времени, которые выражаются в установлении направления временного воздействия на правоотношения. К социально-юридическим функциям относят следующие: регулятивная; правообеспечивающая; карательная; правовосстановительная; оценочная; ограничительная; функция гарантии основных принципов права; воспитательная; дисциплинирующая; прогностическая; познавательная².

¹ *Игнатьева О.В.* Временной фактор в праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15.

² *Тенилова Т.Л.* Время в праве: монография. Н.-Новгород: Нижегородская правовая академия, 2001. С. 19.

Опираясь на обобщенные выше выводы ученых о правовом времени, мы можем утверждать, что временной горизонт планирования входит в понятие правового времени. Он выполняет ряд социально-юридических функций, а именно: ограничительную, дисциплинирующую и прогностическую. Временной горизонт планирования наиболее тесно связан с будущим, в том числе с будущим как параметром правового времени.

Сущность управления правовым временем, по мнению исследователей этой проблемы, заключается, с одной стороны, в придании тому или иному элементу нормативно-регулятивной системы права свойства «срочности», а, с другой стороны, в программировании будущего данных элементов права в их современном содержании¹.

Возможности программирования будущего для временного горизонта планирования опираются на временные рамки прогнозов. Точность прогноза уменьшается с увеличением периода времени, который охватывается данным прогнозом². Узкий горизонт времени прогнозирования имеет свои определенные преимущества, во-первых, повышает точность прогнозов и соответственно бюджетных планов, а во-вторых, дает возможность гибкого реагирования на те или иные обстоятельства, отклоняющие от запланированных действий³.

Определение горизонта планирования напрямую зависит от возможностей прогнозирования – чем точнее прогноз, тем достовернее и эффективнее план. Аналогично тому, как уменьшается точность прогноза с увеличением периода времени, уменьшается достоверность плана.

Отсутствие четко определенных норм о временном горизонте отсечения в механизме государственного планирования лишают смысла все прочие его составляющие. Время – показатель и гарант демократичности, справедливости и гуманизма общества. Время является важным гарантом в механизме обеспечения прав, свобод и интересов личности⁴. Все это как нельзя верно отражает значение временного фактора для сферы государственного планирования.

¹ *Игнатъева О.В.* Временной фактор в праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 12.

² *Смолина Е.Э., Радюкова Я.Ю.* Основы планирования и прогнозирования: учеб. пособие. Тамбов, 2002. С. 10.

³ *Рябова Е.В., Моцок А.В., Лопотун Б.Н.* Проблема соответствия показателей стратегического и бюджетного планирования: (правовой аспект) // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 74–81.

⁴ *Тенилова Т.Л.* Время в праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Н.-Новгород, 1999. С. 6.

Неопределенность временного горизонта планирования ведет к декларативности норм о планировании и самих плановых актов. Одним из случаев, когда правовая программа оказывает негативное воздействие на правовые отношения, – случай, когда ее можно считать декларативностью, что создает серьезную проблему для всех участников¹.

Кроме того, современные авторы отмечают, что эффективность правовых программ меняется вместе с их «жизненным циклом», поскольку в процессе правотворчества можно говорить лишь о прогнозируемой, потенциальной эффективности, а в процессе реализации ее правовых предписаний становится ясной ее действительная, реальная эффективность².

В проекте закона «О государственном стратегическом планировании» введены понятия «отчетный год», «среднесрочный период (перспектива)», «долгосрочный период (перспектива)». Среднесрочный период (перспектива) – период, следующий за текущим годом, продолжительностью от 3 до 6 лет включительно. Долгосрочный период (перспектива) – период продолжительностью более 6 лет.

Право должно следовать ритмам государства и общества, однако право должно вносить необходимый элемент определенности. Как мы уже писали, должно быть требование о том, что всякий план должен иметь временной горизонт и этот временной горизонт должен быть определен. Оценивая нормы законопроекта, мы можем сказать, что отсутствие четкого предела планирования не обеспечивает результативного правового воздействия на общественные отношения, более того, такого рода планы могут оказать негативное воздействие на правоотношения. Необходимо определить максимальный временной горизонт планирования в законодательстве.

В публикациях мы встречаем размышления о положительном эффекте расширения горизонта планирования. «Поставлена задача расширить горизонты планирования по приоритетным нацпроектам в образовании, здравоохранении, жилищной сфере и сельском хозяйстве на перспективу 2008–2009 гг.»³. Расширение горизонта планирования связывается с формированием социально-экономической стабильности. «Достиже-

¹ Жарова Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ // Адвокатская практика. 2006. № 3. С. 40.

² Андреева И.Ю., Лебедева В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 7; Жарова Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ // Адвокатская практика. 2006. № 3. С. 38.

³ Национальные проекты подорожали // Известия. 2006. 28 июля. С. 4.

ние социально-экономической и политической стабильности означает возможность для всех экономических субъектов – предприятий, финансовых организаций, государственных органов, домашних хозяйств – планировать свою деятельность на достаточно продолжительный период времени»¹.

В публикациях читаем, что расширение горизонтов экономического планирования ведет к тому, что социально-экономические программы получают не только необходимые гарантии и масштабные задачи, но и большую четкость и детализацию². Вместе с тем, это не означает, что горизонт планирования может быть неопределенным.

Здесь же отметим, что временной горизонт плана может не совпадать с временными рамками действия закона или подзаконного акта в форме которого принят план. План может содержать обязательные и ориентировочные показатели, цели и др. на перспективу. Определяя временной горизонт планирования следует соотносить его с действием во времени плановой нормы, обращенной в будущее. Плановые показатели могут быть и должны быть поправлены при изменении внешних условий. В том случае, если временной горизонт планирования выходит за рамки действия во времени акта, в котором содержится плановая норма, необходимо установить правовое значение этой нормы – информативное, обязательное и т.д.

Временной горизонт планирования должен быть законодательно ограничен и сопоставлен со сроками властных полномочий субъекта управления с целью повышения его ответственности за свое решение. «Оценить результативность российских плановых практик пока сложно, поскольку срок исполнения самих планов еще не наступил и об улучшении организации управления пока говорить не приходится. С одной стороны, плановые инициативы представляют собой попытку более рациональной организации управления, формирования процедур выявления приоритетных задач и поиска путей их комплексного и эффективного решения. С другой стороны, очевидно, что эти цели еще далеко не достигнуты, хотя издержки планирования уже оказались значительными»³.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (18 апреля 2002 г.).

² Андреева И.Ю., Лебедева В.А. Проблемные аспекты государственных социальных программ // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 7.

³ Что и как следует планировать в рыночной экономике: круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 45.

Еще один аспект временного горизонта планирования, значимый для права, – это особые требования и повышенное внимание к вопросу своевременности финансово-плановых актов. «Разумеется, запоздалый план уже лишен актуальности и не столько «предвидит» и «воздействует», сколько пассивно следует за ходом развития промышленности»¹. «Своевременность – одно из основных, имманентных свойств любой деятельности, урегулированной правом, особенно же деятельности государственных органов и других организаций, а также должностных лиц»². В научной литературе отмечается общая проблема своевременности нормотворчества: «Своевременность правотворчества – непереносимое условие обеспечения высокого качества законов»³. Своевременность или несвоевременность нормотворчества определяется не только объективным социальным временем (объективный ход событий), но и испытывает воздействие субъективного времени (понимание хода событий субъектом). Если у правотворческого субъекта возникают расхождения между его субъективным временем и временем объективным, то это приводит к принятию запоздавших или преждевременных актов. Нормы с течением времени становятся все менее действенными и, наконец, цели законодателя вообще перестают достигаться⁴. Поскольку план всегда обращен в будущее, для планирования несвоевременность нормотворчества лишает норму смысла – план устаревает, еще не будучи принятым.

Несмотря на то, что временной горизонт является наиболее очевидным аспектом, он далеко не единственный. Горизонт отсечения касается также задействованных для достижения поставленных целей ресурсов и последствий.

С точки зрения права особое значение имеет горизонт отсечения по потенциальным последствиям государственного планирования. Как было отмечено в начале настоящей работы, плановое решение –

¹ *Сегаль А.* К подготовке контрольных цифр и промфинплана будущего года // *Финансы и народное хозяйство.* 1928. № 19(79). С. 5–7.

² *Рабинович П.М.* Своевременность в праве // *Вопросы теории государства и права: Перестройка и актуальные проблемы социалистического государства и права: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд. Саратов. Ун-та, 1991. Вып. 9. С. 55.*

³ *Казьмин И.Ф., Мицкевич А.В., Пиголкин А.С.* Повышение качества советского законодательства в свете решений XXVII съезда КПСС // *Проблемы совершенствования советского законодательства: труды. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1987. Вып. 36. С. 5.*

⁴ *Рабинович П.М.* Своевременность в праве // *Вопросы теории государства и права: Перестройка и актуальные проблемы социалистического государства и права: межвуз. сб. науч. тр. Саратов: Изд. Саратов. Ун-та, 1991. Вып. 9. С. 55–82.*

это решение по управлению рисками, большая часть которых может быть не известна. Поэтому очень важным является уже на стадии формирования планового решения проводить экспертную оценку потенциальных последствий планирования. Причем особое значение такая оценка принимает именно в условиях новой парадигмы планирования – стратегического планирования. «В стратегическом планировании необходим анализ перспектив объекта стратегического управления с целью выяснения тех тенденций, опасностей, возможностей или даже чрезвычайных ситуаций, которые способны нарушить сложившиеся тенденции»¹.

В механизме правового регулирования государственного планирования должны быть нормы, обязывающие на стадии подготовки плана проводить экспертную оценку последствий планов, а также обязывающие публиковать экспертную оценку и делать достоянием общественности отзывы на опубликованные материалы.

Одна из правовых гарантий, мы далее на ней остановимся более подробно, – информирование всех тех, чьи законные интересы затрагиваются в процессе планирования. Без экспертной оценки последствий планов и без должного опубликования этих экспертных оценок невозможно определить круг заинтересованных лиц, которые должны принять участие в публичных слушаниях по поводу планов или предпринять иные действия, позволяющие защитить их права.

Горизонт отсечения или горизонт планирования для целей формирования механизма правового регулирования государственного планирования должен пониматься широко: как временной горизонт; горизонт отсечения по ресурсам, а также как горизонт отсечения по последствиям планового решения. В законодательстве о государственном планировании должно быть установлено требование об установлении ограничения для планирования по времени. Кроме того, законодательство о государственном планировании должно содержать императивное требование оценки последствий планов экспертами с последующим опубликованием этих оценок совместно с планами.

¹ Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. М.: Юнити-Дана, 2006. С. 59.

§ 8. Горизонт отсечения (планирования) в сфере государственных финансов

Горизонт планирования является важным фактором, который должен учитываться в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере.

Сам по себе термин «горизонт планирования» мы можем встретить во многих публикациях о правовых аспектах государственных финансов и по бюджетному праву.

Размышления о том, каким должен быть горизонт планирования в финансовой сфере, мы можем найти в ставшей уже классической литературе по финансовому праву. В частности, о горизонте планирования в финансовой сфере мы читаем у М.И. Пискотина. Он пишет о необходимости удлинения горизонта планирования – перспективный финансовый план может и должен составляться по более общим показателям, чем бюджет на один год. По мнению М.И. Пискотина, это позволит сочетать перспективные задачи с потребностями конкретного года, долгосрочное планирование с необходимой гибкостью бюджетной политики¹.

В современных публикациях также много написано о горизонте финансового планирования. Т.Г. Нестеренко в качестве одного из изменений организации бюджетного процесса называет удлинение горизонта бюджетного планирования. Причем, по мнению этого автора, многолетнее бюджетное планирование является инструментом финансовой и экономической стабильности, а также позволяет решить другие задачи, к которым относятся:

- проверка правительственных и законодательных решений на предмет соответствия среднесрочной и долгосрочной финансовой стратегии государства;
- обеспечение преемственности бюджетного процесса и повышение фискальной дисциплины;
- повышение прозрачности и эффективности бюджетного процесса;
- экономия времени и иных ресурсов, расходуемых на составление проектов бюджетов².

А.С. Матненко также вносит предложение о расширении горизонта бюджетного планирования до 5 лет, полностью совместив его с

¹ Пискотин М.И. Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1971. С. 25.

² *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 6–13.

циклом действия среднесрочных бюджетных программно-целевых актов (от 3 до 5 лет)¹.

Сразу же можно заметить, что во всех перечисленных выше случаях, горизонт бюджетного планирования понимается узко – только как временной горизонт. Безусловно, поскольку в сфере финансов речь идет о единственном ресурсе – финансах, справедливо считать временной горизонт планирования основным. Вместе с тем, сводить горизонт отсечения бюджетного планирования только к временному мы считаем в корне неправильным. Горизонт отсечения в бюджетном планировании должен рассматриваться как минимум в следующих аспектах: как временной горизонт; как горизонт отсечения по последствиям планирования или по рискам принятого решения.

Вернемся теперь к временному аспекту горизонта отсечения бюджетного планирования. Г. Жез писал: «Положительное законодательство обычно в самом определении бюджета подчеркивает его периодический и продолжительный характер»². «Когда? – Вот главный вопрос бюджетного процесса, многократно повторяемый на всех больших и малых его этапах. Что? Как? С какой целью? – Эти и другие подобные вопросы для бюджетного календаря имеют лишь второстепенное значение. За какое время, на какой срок – вот его основные требования»³.

В настоящее время Россия перешла к многолетнему – трехлетнему – бюджетному планированию, при этом в российской практике применяется механизм «скользящего» планирования, при котором показатели предыдущего плана частично переходят в следующий. Бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований и, с другой стороны, позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные корректировки в соответствии с целями государственной политики и условиями их достижения⁴.

¹ *Матненко А.С.* Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования // *Финансовое право*. 2008. № 11. С. 23.

² *Жез Г.* Общая теория бюджета. М.: Госфиниздат СССР, 1930. С. 2.

³ *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь // *Хозяйство и право*. 1995. № 10. С. 64.

⁴ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 // *СЗ РФ*. 31.05.2004. № 22. Ст. 2180.

В исследованиях по вопросам бюджета высказывается мнение, что предпочтительной формой среднесрочного финансового планирования является информационно-рекомендательная. Международный опыт стран, пытавшихся придать документам среднесрочного бюджетного планирования обязательный характер показал, что такой подход лишает финансовую политику государства необходимой гибкости. Документы о среднесрочном бюджетном планировании, включая перспективный финансовый план, среднесрочный прогноз и др. рекомендуются утверждать на уровне правительства или аналогичных органов власти и ежегодно публиковать. В этом случае, с одной стороны, документы не будут иметь юридической силы, достаточной для возникновения бюджетных обязательств, с другой стороны, они будут фиксировать основные плановые направления и оказывать дисциплинирующее влияние на органы государственной власти – участников бюджетного процесса. Срок среднесрочного бюджетного планирования в исследованиях рекомендуется устанавливать на уровне трех лет. Хотя возможно наличие отдельных элементов долгосрочного бюджетного планирования, которые могут служить средством «раннего оповещения»¹.

Например, в Австралии используется пятилетний горизонт бюджетного планирования. На первый планируемый бюджетный год планирование осуществляется в форме законодательного акта, а на последующий четырехлетний период – в бюджетной документации департамента финансов и администрирования: «Бюджетная стратегия и перспективы»; «Бюджетные мерь»; «Международные финансовые отношения»; «Финансирование агентств»; «Доклад о долгосрочной финансовой перспективе». Эти документы влияют на последующие бюджетные проектировки².

Опыт перехода на среднесрочное бюджетное планирование не всегда был удачным. В качестве примера в публикациях приводится опыт Канады, которая перешла на бюджетное планирование сроком на 5 лет в начале 1980-х гг., однако в 1994 г. правительство перешло на двухлетнее бюджетное планирование. Причиной тому послужили неточные прогнозы и отсутствие механизмов сдерживания роста расходов³.

¹ Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков, А. Золотарева, А. Киреева и др. М.: ИЭПП, 2003. С. 267–268.

² Прокофьев С.Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы // Финансы. 2004. № 12. С. 63–65.

³ Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков, А. Золотарева, А. Киреева и др. М.: ИЭПП, 2003. С. 258.

Изначально в Концепции реформирования бюджетного процесса предлагалось два варианта реализации перехода к среднесрочному планированию: он мог являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти, либо утверждаться законодательно, получая статус многолетнего (укрупненного) бюджета.

Исходя из законодательной практики, можно сделать вывод, что на федеральном уровне был избран второй вариант – многолетний (укрупненный) бюджет. В результате 24 июля 2007 г. был принят Федеральный закон № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 г. и на плановый период 2009 и 2010 гг.»¹.

Федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» в Бюджетный кодекс были внесены понятия очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом; плановый период – два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом; отчетный финансовый год – год, предшествующий текущему финансовому году.

В современных публикациях многолетнее бюджетное планирование рассматривается как инструмент финансовой и экономической стабилизации². Действительно, многолетнее бюджетное планирование является отчасти инструментом достижения финансовой и экономической стабильности. Однако возможность увеличения горизонта планирования напрямую зависит от политической и экономической стабильности.

В публикациях отмечается, что бюджетный календарь больше всего страдает от кризиса. Правительство, вынужденное принимать антикризисные меры, не может ждать до следующего бюджетного цикла. Чем больше усугубляется кризис – тем больше бюджетов готовит правительство. Подготовка бюджета в условиях кризиса – это по большей мере импровизация. Нормы и процедуры создаются в угоду сиюминутным потребностям. Частые поправки принимаются по ходу действия³.

¹ СЗ РФ. 30.07.2007. № 31. Ст. 3995; СЗ РФ. 30.07.2007. № 31 (прил. 1) (прил.: 1–7, 10, 12, 16, 19, 22, 25, 28); СЗ РФ. 30.07.2007. № 31 (прил. 2) (прил.: 31, 34–35, 37–38, 41–48).

² *Нестеренко Т.Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. 2007. № 1. С. 6–13.

³ *Shick A.* Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. № 3. С. 19.

Наглядные примеры этому мы можем найти в истории. В период наибольшей политической и экономической нестабильности горизонт бюджетного планирования сокращается. Бюджет на 1917 г. не утверждался. Первый советский бюджет был составлен на январь-июнь 1918 г., что положило начало практике составления полугодовых бюджетов в течение 1918–1919 гг.¹

В конце декабря 1993 г. президент уточнил своим указом показатели республиканского бюджета на IV квартал 1993 г.; в конце августа 1994 г. Государственная Дума утвердила бюджет на 1994 г., полагая, видимо, что в республике финансовый год совпадает с учебным; лишь в начале июля 1994 г. правительство приняло постановление о разработке проекта федерального бюджета на 1995 г.²

Федеральным законом от 9 апреля 2009 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была создана законодательная база для признания утратившими силу положений Федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период в части, относящейся к плановому периоду (п. 3 ст. 212 БК РФ), а также были приостановлены ряд положений, которые относились к среднесрочному планированию. Таким образом, в условиях кризиса горизонт планирования неизбежно сужается, и возможность расширения горизонта бюджетного планирования скорее зависит от стабильности, нежели чем расширение горизонта бюджетного планирования может гарантировать финансовую стабильность.

В то же время, имеются неоспоримые преимущества увеличения горизонта финансового планирования. Включение в бюджет показателей на долгосрочный период позволяет увидеть последствия текущих решений. Например, ориентировочные показатели могут демонстрировать расходы, к которым приведут текущие решения в перспективе, соответственно, исключается возможность скрыть информацию о потенциальных расходах путем перенесения их на будущие периоды. Расширение горизонта планирования позволяет предотвратить манипуляции финансовыми показателями бюджета путем отнесения их к разным периодам. В то же время, чем больше временной горизонт планирования, тем менее надежными являются

¹ Болтинова О.В. Бюджетное право: учеб. пособие. М.: Норма, 2009. С. 23.

² Анисимов А. Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. 1995. № 10. С. 74.

показатели, что не соответствует принципу достоверности планов¹. Точность прогнозов является условием расширения горизонта финансового планирования.

Согласно статье 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено и (или) законом (решением) о бюджете. Анализируя законы о федеральном бюджете на очередной финансовый период и плановый период с 2008 г., мы можем увидеть, что продление действия отдельных норм закона не предусматривалось. Другими словами, законы о бюджете действовали только в течение одного года, а не в течение трех лет. Кроме того, Федеральным собранием утвержден закон об исполнении только федерального бюджета, а не плановых показателей (Федеральный закон 28 декабря 2009 г. № 382-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2008 г.»)². Таким образом, несмотря на то, что в законодательстве появилось понятие плановый период, юридически показатели бюджета действуют один год. Укрупненные показатели на плановый период имеют рекомендательный характер. Значение укрупненных показателей было предусмотрено Концепцией реформирования бюджетного процесса, где было сказано, что «в силу высокой неопределенности условий среднесрочного прогнозирования в первое время не должны вводиться какие-либо ограничения на изменение в следующем бюджетном цикле ранее утвержденных параметров. В то же время в целях постепенного повышения надежности среднесрочных финансовых прогнозов следует ввести требование о предоставлении ежегодно параметров перспективного плана в действующих и сопоставимых условиях, а также анализ причин отклонения от ранее утвержденных показателей». Нормы об укрупненных показателях на плановый период не имеют общеобязательного значения, хотя в то же время факт внесения этих показателей непосредственно в закон о бюджете, а значит в план, является проявлением особого правового воздействия на финансовую систему как единый обобщенный объект. В этом состоит особенность плановых актов, о которой мы скажем подробнее в соответствующем параграфе. Закрепляя показатели непосредственно в законе, устанавливается ориентир развития бюджетной системы на среднесрочную перспективу.

¹ *Rubin I.* Budget formats: Choices and Implications / Local budgeting. Washington: The IBRD and World Bank, 2007. С. 137.

² Собрание законодательства РФ. 04.01.2010. № 1. Ст. 3 (Закон).

Вариант «скользящего» планирования представляет собой сложность с точки зрения юридической техники для адаптации в законодательстве. При скользящем планировании необходимо определиться с юридическим значением укрупненных показателей на плановый период. Как мы видим, для плановых актов временной горизонт отсечения планирования может не совпадать с действием акта во времени. Важно в этом случае определить юридическое значение показателей, действие которых выходит за рамки действия во времени планового акта. Нам думается, что об этом юридическом значении должно быть сказано в законодательстве, а не в программных документах, значение которых мы оцениваем больше как политическое. О значении плановых показателей может быть сказано в самом плановом акте или в рамочном законодательстве.

Аналогично тому, как наличие временного горизонта планирования выдвигает требование о своевременности любого планового акта, наличие временного горизонта отсечения обуславливает особое внимание к своевременности финансово-плановых актов. Со своевременностью финансового плана уже давно в финансовой науке связывается эффективность его управляющего воздействия: «Для того чтобы бюджет мог возможно верно и полно предопределять течение финансового хозяйства, время составления бюджета должно быть как можно ближе к началу периода, на который он составляется»¹.

В частности, регулирование бюджетного процесса направлено на то, чтобы закон (решение) о бюджете, который действует достаточно короткий по меркам законотворчества период, был принят вовремя – до начала финансового года. Теория бюджетного права выработала ряд средств достижения данной задачи. Опираясь на французское законодательство, Поль Мари Годме² в качестве средств защиты от запоздания закона о бюджете называл:

- краткость текста закона;
- обязательность заблаговременного представления текста;
- сроки, обеспечивающие быстрое принятие закона;
- ограничение числа голосований;
- отказ в некоторых случаях от голосования по поводу закона.

Все эти средства в той или иной мере воплощены в нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации.

¹ *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. С. 57.

² *Годме П.М.* Финансовое право / пер. с англ. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 217.

Правовые проблемы, связанные с соотношением горизонта планирования и действия закона во времени, не исчерпываются названной выше.

Одновременно с внесением в бюджетный кодекс норм о среднесрочном бюджетном планировании были внесены изменения в статью 5 Бюджетного кодекса «Действие закона (решения) о бюджете во времени». Ранее статья 5 БК РФ содержала запрет на придание обратной силы нормам бюджетного законодательства. Изменения, внесенные Федеральным законом от 26.04.2007 № 63-ФЗ в статью 5 БК РФ, сняли запрет на придание обратной силы бюджетному законодательству. Данное положение, с одной стороны, приводило статью 5 БК РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации, поскольку Конституцией предусмотрен запрет на придание обратной силы только для законов, устанавливающих новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков (ст. 57). С другой стороны, учитывая, что бюджетный цикл длится гораздо дольше, чем бюджетный год, изменить бюджетное законодательство можно только со значительной отсрочкой вступления в силу соответствующих новых норм, или придавая обратную силу отдельным положениям. Обеспечить изменение законодательства и адаптацию бюджетного планирования к среднесрочному планированию удалось в 2007 г., по сути, политическим путем. Субъекты бюджетного планирования были проинформированы о предстоящих изменениях задолго до опубликования Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ, и эти изменения уже были приняты во внимание для целей бюджетного цикла.

Нам представляется, что предложение об увеличении горизонта бюджетного планирования до 5 лет оправдано только в том случае, если укрупненные плановые показатели по-прежнему будут носить рекомендательный характер. В противном случае будет затруднительно внести изменения в бюджетное законодательство в дальнейшем, т.к. придется принимать законы с серьезной отсрочкой их действия.

Несмотря на то, что в рамках финансового планирования мы имеем дело только с одним ресурсом – с финансами – временной аспект горизонта отсечения не является единственным. Имеет значение также горизонт отсечения по объему ресурсов.

В исторической справке мы писали о едином финансовом плане, который был составлен в 1931 г. Единый финансовый план обществленного сектора хозяйства СССР отличался от государственного бюджета тем, что бюджет есть план поступления и расходования той части средств, которая проходила через централизованный фонд государственных средств, тогда как единый финансовый план

охватывал все ресурсы обобщественного сектора, (в том числе, направляемые на капитальное строительство, пополнение оборотных средств обобщественного сектора, на культурное строительство, управление и оборону СССР).

Контрольные цифры народного хозяйства и их часть единого финансового плана представлялись вместе с бюджетом на рассмотрения ВЦИК, но контрольные цифры и единый финансовый план одобрялись как ориентировочный хозяйственный документ на предстоящий год, а государственный бюджет утверждался в виде закона.

В данном случае мы видим наглядный пример двух финансовых планов одинаковых по временному горизонту отсечения, но имеющих разный горизонт отсечения по объему финансовых ресурсов.

Перед тем, как было издано постановление о едином финансовом плане и составлен первый такой план, в печати разгорелась широкая и небезынтересная теперь научная дискуссия. Обсуждался вопрос о том, что должен планировать единый финансовый план: все ли народное хозяйство или только ту его часть, в которой «государство является действительным хозяином», т.е. государственное хозяйство.

Одни заявляли, что «финансовый план должен по существу охватывать всю финансовую систему в целом, т.е. все денежно-кредитные отношения, создающиеся во всем народном хозяйстве в течение определенного срока»¹. Другие предлагали решать вопрос теоретически, исходя из объема понятия «финансы», а практически – в зависимости от реальной возможности учета и прогноза движения всех средств. «Действительно, учет потребления, накопления и передвижения средств во всем частном секторе народного хозяйства совершенно невозможен. Поэтому и предсказание последствий тех или иных мер экономической политики редко поддается цифровому выражению, вполне доступному только в области планирования государственного хозяйства, которое мы и признаем объектом финансового плана»². Следует обратить внимание на затронутый вскользь в процитированном высказывании П. Кутлера вопрос о последствиях экономических или финансовых мер. В данном случае речь идет о горизонте отсечения по последствиям для государственного планирования в финансовой сфере.

¹ Микеладзе П.В. Единый финансовый план / под ред. С.М. Кузнецова. М.: Госфиниздат, 1929. С. 11.

² Кутлер П. О едином финансовом плане // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 50(110). С. 10–12.

Мы можем констатировать, что в настоящее время в России отсутствует всякие юридические основания для оценки последствий государственного финансового планирования. Такая возможность не обсуждается даже в научной литературе.

Обычная экспертиза проекта закона о бюджете как законопроекта не может дать полноценного представления о горизонте отсечения по последствиям бюджетного планирования. Представляется, что необходимая экспертная оценка могла бы быть дана независимым центром, аналогичным уже существующим в мировой практике (Бюджетная служба США, Голландское бюро планирования).

В Бюджетном послании Президента РФ¹ речь идет о минимизации бюджетных рисков, с этой целью бюджетное планирование предполагается основывать на консервативном варианте прогноза и ставится задача по расширению горизонта экономического прогнозирования и финансового планирования. Трехлетние экономические прогнозы и бюджеты должны разрабатываться в рамках средне- и долгосрочных прогнозов на срок до 20 лет.

Представляется, что минимизация бюджетных рисков может быть достигнута не расширением временного горизонта планирования, а требованием об оценке последствий представляемого проекта бюджета. Сама по себе оценка возможна при наличии научных разработок (прогнозы с точки зрения экономической науки – не единственный вариант таких разработок) на перспективу до 20 лет. Такие разработки в мировой практике обычно осуществляются независимым органом. Например, Бюджетная служба Конгресса США предлагает альтернативные сценарии до 2020 г.²

С точки зрения юридической техники требование об избрании наиболее консервативного прогноза представляется практически неформализуемым в законодательстве из-за неопределенности, в отличие от требования о проведении оценки горизонта отсечения по последствиям утверждения конкретного проекта бюджета. Такого рода экспертная оценка должна быть обязательной и официально публикуемой.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 гг.» // Парламентская газета. 2009. № 28.

² Бюджетная служба Конгресса США: веб-сайт. Режим доступа: http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/BudgetOutlook2010_Jan.cfm (дата обращения: 15.07.2013).

Итак, горизонт отсечения (планирования) во всех его аспектах необходимо должным образом реализовать в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере.

Нам думается, что упоминание в бюджетном послании о необходимости использовать в государственном финансовом планировании консервативный прогноз является недостаточным. Например, соответствующие требования о составлении и публикации альтернативных сценариев, включающих оценку последствий тех или иных мер, должны быть отражены в бюджетном законодательстве.

«Сквозное» планирование является сложным с точки зрения юридической техники. Возможно, для понимания юридического значения укрупненных показателей большую роль играет не столько буква, сколько «дух» законодательства и правильное понимание обобщенного объекта управления – объекта правового регулирования – финансовой системы в целом.

В российском законодательстве необходимо создать правовую базу для закрепления горизонта отсечения по последствиям финансового планирования, которое должно включать требование об экспертной оценке последствий тех или иных решений, причем наиболее эффективной могла бы стать экспертная оценка, сделанная органом, наделенном независимым статусом.

§ 9. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования

В механизме правового регулирования государственного планирования должно быть отражено целеполагание, которое играет ключевую роль для эффективности воздействия на общественные отношения.

Цели могут определяться как желаемое в будущем, возможно точно описанное положение дел, кроме того, цели служат мерилем для оценки действий, направленных на их достижение. В общеправовом смысле цель есть результат деятельности мышления, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия; их идеальный, внутренне побуждающий мотив¹.

Трудно преувеличить значение правовых аспектов целеполагания: «любые цели, которые ставятся в государственном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требовани-

¹ Экимов А.И. Категория «цель» в советском праве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 3.

ям (справедливости, правды, гуманизма), закрепляться законодательно и проводится в жизнь с опорой на силу законов и государственных механизмов осуществления последних. Тогда можно надеяться, что цели государственного управления не останутся на бумаге или в речах лидеров, а будут, хотя бы в пределах правовых возможностей, практически реализовываться»¹. «Правовое регулирование – эффективное средство, создающее возможность согласования целей, формируемых на различных уровнях управления»².

Основная проблема целеполагания на государственном уровне заключается «в достижении адекватности целей государственного управления потребностям и интересам общества, тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами. Соблюдение таких требований может действительно превратить цели государственного управления в мощную движущую силу функционирования государства и развития общества»³.

Всегда ли совпадают цели общества и государства? В немецкой правовой науке находим утверждение, что цель государства следует отделять от целей общества и целей Конституции. Немецкие ученые допускают, что цели государства могут быть и антиконституционными. Цель государства отвечает на вопрос: «К чему стремится государство?» – и включает в себя его функции – задачи государства. Например, в качестве цели немецкого государства было названо стремление к свободному, правовому и демократическому порядку⁴. Задачами государства, в свою очередь, являются конкретно сформулированные средства достижения государственной цели.

Обычно конституционное государство формулирует и нормативно закрепляет свои цели в Конституции, поскольку в демократическом государстве Конституция является отражением государства. Цель государства в Конституционном государстве имеет правовое значение как ограничение государства и гарантия⁵.

¹ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2005. С. 176.

² *Халфина Р.О.* Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 85.

³ См. *Атаманчук Г.В.* Указ. соч. С. 169–170.

⁴ *Ress G.* Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 48. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 1990. С. 112.

⁵ *Ress G.* Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 48. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 1990. С. 112.

Нормативное закрепление цели в рамках отраслевого законодательства является необходимой частью правового регулирования. Важное значение нормативно закреплённого целеполагания для государственного планирования (социально-экономического, отраслевого, территориального и т.д.) вытекает из особенностей воздействия метода планирования на социальную систему.

Что должно включать в себя правовое регулирование целеполагания в рамках правового механизма государственного планирования? Само по себе формулирование целей является сложным процессом. «Выдвижение целей перед государственным управлением, с одной стороны, касающимся всего общества, а с другой стороны, опирающимся на государственную власть, – очень трудный интеллектуальный процесс»¹. Г.В. Атаманчук полагает, что данный процесс включает три «системообразующих момента»:

- общественный источник возникновения и фиксирования целей государственного управления (по его мнению, цели государственно-го управления должны рождаться «внизу»);

- субъективная сторона целеполагания и вызываемые ею относительность и открытость сформулированных целей государственного управления;

- иерархия целей государственного управления.

Во всех трех моментах требуется, чтобы право сыграло свою роль, но в формировании иерархии целей право занимает лидирующую позицию.

Цели могут быть взаимопродвигаемые, конфликтующие друг с другом и изолированные. В управленческой литературе особое место отводится «согласованию целей с тем, чтобы они поддерживали и взаимообуславливали друг друга. Необходима обоснованная субординация целей, при которой они как бы «работали» друг на друга и реализация одной цели становилась источником для другой. Субординация целей усиливает механизм целеполагания в государственном управлении»². Роль права в сфере целеполагания заключается в том, чтобы «закрепленные в той или иной форме цели вышестоящего уровня были обязательны для формирования целей на нижестоящем. «Частные, текущие цели управленческого цикла должны соответствовать общим и долговременным целям, установленным на более высоком уровне. Конкретная, выраженная нередко в точных

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2005. С. 176.

² Там же. С. 169.

числовых и предметных определениях, цель управленческого цикла должна служить реализации целей более высокого уровня «дерева целей»¹.

Любая управленческая деятельность имеет целевой характер, но современное поколение планирования – стратегическое планирование, будучи методом управления из будущего в настоящее, немислимо без четкого формулирования целей, «решающую роль приобретают не просто план и его выполнение, а цели планов и пути их достижения»². Собственно, степень четкости формулировки целей и их обязательность отделяют политические установки и документы от правового регулирования.

Итак, правовое регулирование государственного планирования должно включать в себя требование о **необходимости формулирования цели планирования**.

Оптимальные решения в рамках планирования в этом случае – решения, которые соответствуют целям. Нежелательна, но возможна ситуация, когда цель планирования прямо не указана в законодательстве, но в этом случае цели должны быть определимы на основе системного толкования законодательства.

Юридическим последствием отсутствия в плановом акте сформулированной цели и невозможности определить цель планирования должно быть лишение плана обязательной силы. Требование о необходимости целеполагания для планирования должно содержаться в рамочном законе о планировании. Если данное предложение будет реализовано законодателем, то любой план, где цель неопределима, может быть признан судом не соответствующим закону.

Цели в планах не могут быть конкурирующими, поскольку в этом случае сложно или невозможно будет применить принцип соразмерности и оценить правомерность действий. Немецкий автор приводит пример конкурирующих целей в плане развития города: индустриализация и охрана окружающей среды³.

Четкое формулирование цели для каждого плана является необходимым условием оптимального сочетания объективного и субъективного в управлении. «Диалектика взаимосвязи объективного и субъективного обуславливает значение правового регулирования

¹ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 84.

² Иванченко В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 176.

³ Hofmann Ekehard Abwägung im Recht. Chancen un Grenzen numerischer Verfahren im Öffentlichen Recht. Tübungen, 2007. С. 194.

отношений, связанных с построением системы органов, на которые возлагается формирование целей на каждом уровне управления. Формируя цель в управленческом цикле, орган действует в пределах уже существующей программы...»¹

Помимо требования о целеполагании в планировании, право должно *установить иерархию целей*. Прежде всего, эта иерархия возникает как само собой разумеющееся явление из иерархии законодательных, подзаконных актов и иных актов управления, в том случае, если план облечен в форму нормативного акта.

Право должно обеспечить иерархию целей государственного планирования по уровням управления и соответствие основной цели всех иных целей, поставленных на других уровнях. «Соответствие целей каждого цикла общим и долгосрочным целям развития общества – одна из первоочередных задач научного управления обществом. И здесь существенную роль играет правовое регулирование отношений в сфере управления. Опыт показывает, что в жизни цели того или иного управленческого цикла иногда могут иметь последствия, противоречащие общим долговременным целям развития общества»².

Далее Р.О. Халфина приводит примеры из советской практики, когда цели управленческого цикла на низшем уровне отклонялись от общих и долговременных целей, принятых на высшем уровне. Например, поставленная в Конституции СССР цель по обеспечению общеобразовательной и профессиональной подготовки была искажена на уровне органов народного образования, которые ставили в рамках нее цели «ни одного второгодника», «добиться высоких оценок», что в конечном итоге приводило к отрицательным результатам. Аналогичным образом общая цель управления железнодорожным транспортом – наиболее полное обслуживание граждан и организаций при рациональном и экономном использовании транспортных средств, была трансформирована на нижестоящих уровнях в перевыполнение плана по тонно-километрам перевезенных грузов. Право, по мнению ученого, может способствовать решению одной из основных проблем управления – «обеспечению единства, взаимосогласованности, целенаправленности управленческих циклов и программ»³.

Дополнительно в законодательстве может быть сформулирована иерархия целей среди разных видов планирования, актов одинаковой юридической силы. В случае издания рамочного закона о государс-

¹ Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 83.

² Там же. С. 85.

³ Там же. С. 86.

твенном планировании в нем может быть заявлена наиболее общая цель, имеющая приоритет по отношению к целям, сформулированным в самом плане (о содержании этой цели несколько слов будет сказано ниже).

Все виды государственного планирования тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Отсюда цели разных видов планирования – социально-экономического, территориального, финансового, планирования науки, финансового планирования не должны быть взаимоисключающими или конфликтующими. Правовое регулирование будет наиболее эффективным в том случае, если цели всех видов планирования не будут конфликтовать между собой, будут являться взаимоподвигающими и непротиворечивыми. Целостность правового регулирования и конституционный принцип поддержания доверия граждан к действиям государства требуют именно такого подхода к целеполаганию в сфере планирования. Возможно, законодатель должен предложить иерархию целей по видам планирования, например, подчинение территориального, финансового и иных видов планирования целям социально-экономического планирования.

Содержание целей, которые необходимо закрепить в законодательстве о разных видах планирования и в конечном итоге в планах остается по большей части дискрецией законодателя или управляющего субъекта, мы остановимся лишь на некоторых аспектах, которые лежат в сфере права.

Государственное планирование с точки зрения права всегда должно осуществляться в публичных интересах, но может ли публичный интерес быть заявлен в праве как цель планирования?

Сложная взаимосвязь интересов и целей следующим образом объясняется профессором А.И. Экимовым: «На уровне правовой идеологии осознание объективного интереса выражается обычно в намерениях, мотивах. Но наиболее значительным формирующим элементом сознательных поступков людей выступают цели, через которые интересы вплетаются в содержание сознательной деятельности. Интересы служат источником целей, в них они получают «субъективизацию». С другой стороны, чтобы интересы были реализованы, они должны быть осознаны и оценены в форме цели. Принципиально важным является раскрытие особенностей соотношения между целями и интересами. Так как объективный интерес не всегда осознается, то его наличие не ведет автоматически к формированию целей. К тому же осознание интереса может выражаться как в активных действиях субъекта, так и в его бездействии, например, что соответствующий результат наступит сам по себе. Но если цель и

сформировалась, то она лишь более или менее адекватно отражает содержание соответствующих интересов»¹.

В литературе встречаем также позицию, что категория «цель» в праве находится в диалектической связи с категорией «интерес», поэтому стратегические цели должны достигаться с учетом баланса интересов государства, общества и личности»².

Согласимся с тем, что речь может идти о диалектической связи, но не об отождествлении. Среди разноголосицы мнений о том, что есть публичный интерес, довольно четко прозвучало утверждение, что категория интереса не может отождествляться с целью. Большинство ученых называют целью тот сознаваемый и желаемый результат реализации выбранных субъектом возможностей, который направлен на удовлетворение потребностей³. Цель не входит в содержание интереса, т.к. она является предметом, на который интерес направлен. Ведь интерес не есть нечто беспредметное. Само латинское слово *inter esse*, обозначающее «быть между чем-нибудь», свидетельствует, что интерес всегда проявляется по отношению к чему-нибудь, что желают осуществить, реализовать»⁴ Таким образом, несмотря на то, что государственное планирование всегда должно осуществляться в публичных интересах, сам по себе публичный интерес не может быть заявлен в качестве цели планирования и его правового регулирования.

Особенности стратегического планирования обуславливают тот факт, что в рамках планирования цели более высокого порядка не могут быть сформулированы слишком узко, поскольку, с одной стороны, стратегическое планирование предполагает учет внешних обстоятельств, с другой стороны, необходима возможность альтернатив конкретных действий на пути достижения окончательных целей⁵.

¹ *Экимов А.И.* Политические интересы и юридическая наука // Государство и право. 1996. № 11. С. 3.

² *Маланыч И.Н.* Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 9.

³ *Керимов Д.А.* Категория цели в современном праве // Правоведение. 1964. № 3. С. 33; *Экимов А.И.* Интересы и право в социалистическом обществе. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. С. 29; *Матузов Н.И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. С. 225.

⁴ *Гордон Л.А.* Потребности и интересы // Советская педагогика. 1939. № 8–9. С. 133; *Михайлов С.В.* Категория интереса в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. С. 22.

⁵ *Wilke U.* Zielorientierung in Kommunalverwaltungen // Verwaltungsgrundschau. 2000. Vol. 4. С. 25.

В первоначальном тексте законопроекта «О государственном стратегическом планировании» государственное стратегическое планирование было направлено на повышение уровня социально-экономического развития Российской Федерации, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности. Указание на устойчивое развитие в законопроекте, по нашему мнению, серьезно усовершенствовало текст законопроекта. Воспринятый в мировом сообществе принцип устойчивого развития, который связан с истощением ресурсов, в том числе направлен на то, чтобы сохранить имеющийся баланс и в некоторых случаях сдерживать излишний экономический рост и сохранить ресурсную базу.

В проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании», внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания, государственное стратегическое планирование определяется как деятельность, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности (ст. 3 законопроекта).

Согласно законопроекту, планирование – деятельность, направленная на решение задач. При этом в законопроекте предлагается ряд понятий: цель социально-экономического развития; стратегический национальный приоритет, приоритет социально-экономического развития, задача социально-экономического развития, результат социально-экономического развития.

В статье 3 законопроекта указывается, что цель социально-экономического развития – это достижение состояния экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, которое определяется участниками государственного стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Стратегические национальные приоритеты – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности.

Приоритет социально-экономической политики – предпочтительные направления и способ действий по достижению целей социально-экономического развития, исходя из целесообразности, рациональности и эффективности.

Задача социально-экономического развития – ограниченный по времени комплекс взаимосвязанных мероприятий в рамках направления достижения цели социально-экономического развития.

Результат социально-экономического развития – фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Нам думается, что такое разнообразие понятий при отсутствии конкретной иерархии или системы этих понятий – не совсем удачный вариант правового регулирования. Более четкая формулировка цели была бы полезна для эффективного правового регулирования.

Рамочный закон о государственном стратегическом планировании не может быть принят без указания на цели государственного планирования, в противном случае, учитывая значение целеполагания для механизма правового регулирования государственного планирования, правовое регулирование стратегического планирования лишается своего фундамента.

Какой же может быть цель, стоящая наверху иерархии целей стратегического планирования?

В литературе можно найти примеры формулировки конечной стратегической цели из зарубежной практики. Стратегической целью Японии заявлено лидерство на международном экономическом плацдарме в электронике и машиностроении¹. В Китае на 20 лет XXI столетия заявлена цель всестороннего строительства общества средней зажиточности на основе модернизации². В немецкой практике в качестве цели заявлены стабильность и рост, о чем будет подробнее сказано ниже. В российской литературе и практике предлагается в качестве цели форсированный рост экономики³.

Обсуждая иерархию целей как системообразующую составляющую поиска целей, соответствующих и общественным целям и целям государственного управления, Г.В. Атаманчук отмечает, что «длительное время в государственном управлении его первичной, основополагающей целью считалось экономическое развитие. Но такой подход приемлем лишь в том смысле и пределах, что, действительно, экономика создает ресурсную базу для общества и решения его проблем. Превращение же экономики в самоценность ведет часто к разрушению системы «природа – общество – человек», что хорошо

¹ Военный энциклопедический словарь: в 2 т. Т. 2 / ред.: А.П. Горкин, В.А. Золотарев, В.М. Краев и др. Сер.: Энциклопедические словари. М.: Оникс 21 век, 2004.

² Доклад посла КНР Чжана Дэгуана на сессии Российской Академии социальных наук «XVI съезд КПК и стратегия развития Китая в новом веке» 14.02.2003 – Стратегия развития Китая. ИСПР РАН, 2003.

³ Кузнецова Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография. М.: Юнити-Дана, 2006. С. 10.

видно на примере многих стран, в том числе и развитых. Думается, что главным для общества и тем самым для государственного управления является создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государственного управления, построенная на принципе приоритета потребностей и интересов общества»¹.

В научном исследовании И.Н. Маланыча читаем, что «системообразующим элементом категории «стратегическая цель» является цель правового регулирования, обладающая атрибутом стратегичности, т.е. приоритетности, первоочередности и важности для сбалансированного удовлетворения интересов государства и общества»².

По мнению автора настоящей работы, цель, занимающая высшую позицию в иерархии целей государственного планирования, подлежащая законодательному закреплению, должна быть достаточно консервативной, для того, чтобы норма закона сохраняла свою актуальность в течение длительного времени. Общей целью для всех видов планирования может стать, на наш взгляд, стабильность. Стабильность, здесь, не означает отсутствие развития и стагнацию.

Поддержание стабильности как нельзя лучше соответствует утвердившейся в последнее время в международной практике «концепции устойчивого развития»³, которая в том числе, по нашему мнению, способствует поддержанию стабильности системы «природа – общество – личность». В сфере социально-экономического планирования можно опираться на немецкий опыт, а именно на Закон, принятый еще в Федеративной республике Германия, но действующий и по сей день Федеральный закон «О повышении уровня стабильности и роста экономики»⁴. В законе говорится, что меры по поддержанию

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. М.: Омега-Л, 2005. С. 169.

² Маланыч И.Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 10.

³ Schrijver N. The Evolution of Sustainable Development in International law: Inception, Meaning and Status. Leiden // Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

⁴ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist: электр. ресурс. Режим доступа: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>.

стабильности в рамках рыночного порядка должны вести к стабильности уровня цен, высокому уровню занятости и внешнеэкономическому балансу при условии постоянного (устойчивого) и соразмерного экономического роста¹. Комментируя данный закон, некоторые авторы упоминают, в том числе, один из подходов экономической науки, согласно которому стабильность как экономическое равновесие может считаться как цель, т.е. желаемое положение вещей², при этом стабильность рассматривается как многоаспектное явление.

Как мы видим, в законе к понятию стабильности добавлено понятие «экономический рост». Однако рост должен пониматься не как экономическая самоцель. Государство должно ставить цели не только связанные с настоящим, но и с будущим, чтобы не удовлетворять свои текущие потребности за счет будущих поколений. Социальное государство предполагает рост, но не в смысле повышения уровня потребления ресурсов³.

По нашему мнению, рост может быть добавлен как дополнительная цель, но только с указанием на то, что рост не подразумевает увеличения потребления и рассматривается в контексте концепции устойчивого развития. В противном случае, есть опасность возвращения к самоценности экономики.

И.Н. Маланыч в своей статье проанализировал содержания стратегических целей в субъектах Российской Федерации: «В субъектах Российской Федерации содержание стратегических целей государства и общества определяется не только стандартными для большинства из них потребностями сбалансированного социально-экономического развития, но и специфическими особенностями природного, человеческого и экономического потенциала регионов. Например, для Воронежской области в настоящее время стратегическими целями являются: модернизация системы государственного и муниципального управления; развитие человеческого потенциала Воронежской области; повышение конкурентоспособности экономики региона в условиях перехода к новой экономике. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия закрепляет комплекс мер

¹ Там же.

² *Hansch H.-M.* Gesamtwirtschaftliche Stabilität als Verfassungsprinzip. (Die gesamtwirtschaftliche Stabilität der deutschen Wirtschaftsverfassung und die Europäische Währungsunion. Diss. Univ. Erlangen Nürnberg). Berlin: Duncker&Humblot, 2002. С. 43.

³ *Link Ch.* Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren Grundgesetz // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 48. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 1990. С. 38.

по развитию экономики Карелии. В их числе предусмотрено развитие четырех направлений по использованию природоресурсного потенциала Республики, развитию базы туризма и отдыха, внедрению новых информационных технологий – проектов «Лесная Карелия», «Недра Карелии», «Гостеприимная Карелия» и «Новая Карелия».

Учет потребностей конкретного региона может оцениваться только положительно. Безусловно, различия регионов должны сказываться на формулировании социально-экономических целей. Однако при общей схожести стратегических целей регионов нельзя не обратить внимание на отсутствие координации и единства. В данном случае мы можем говорить о иерархии целей планирования, соответствующей иерархии уровней власти, а также единству и целостности государства. Отсутствие координации как с политической точки зрения, так и с правовой может оцениваться как отрицательное, а может быть даже и недопустимое в рамках одного государства явление. Данное наблюдение лишний раз указывает на необходимость формулирования единых стратегических целей.

Счетная палата Российской Федерации отмечает: «Анализ основных стратегических документов субъектов Российской Федерации (объектов мероприятия) показал, что они носят во многом декларативный характер, имеют недостаточный уровень проработки. Практически невозможна их интеграция в рамках федеральных округов ввиду их различия по принципам целеполагания, порядку и горизонтам планирования. За основу расчетов берутся разные базовые годы и промежуточные плановые периоды, а также используются разные целевые индикаторы»¹.

По мнению автора настоящего исследования, в рамочном законе как минимум должно быть сформулировано требование о координации целей социально-экономического и иных видов планирования, а также о соответствии их общей цели, заявленной в этом же законе.

Формулировка целей необходима для всех видов планирования. Не является исключением и территориальное планирование.

В научных исследованиях российских авторов поднималась проблема целеполагания в территориальном планировании. Например, современный автор А.С. Малчинов отмечает, что «учитывая важность территориального планирования не только с точки зрения со-

¹ Пискунов А.А. Стратегический аудит основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период: отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2011. № 2(170). С. 193.

циально-экономического развития, но и с позиции обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности России, государственная политика в сфере территориального планирования должна преследовать следующие стратегические цели:

- обеспечение государственных гарантий предоставления определенного объема и набора социальных услуг всем гражданам Российской Федерации независимо от региона проживания, а также создание равных возможностей гражданам в реализации их прав и законных интересов;

- сокращение различий в уровне социально-экономического развития и одновременное наращивание экономического потенциала субъектов Российской Федерации;

- сбалансированное размещение производительных сил и расселение в стране»¹.

Обращает на себя внимание, что автор рассматривает территориальное планирование как планирование всей территории государства, а не только отдельно взятого населенного пункта. Очевидно, данный подход полностью соответствует требованиям времени, когда необходимы глобальные инфраструктурные проекты, распространяющиеся на территорию нескольких регионов. Аналогичный подход мы находим в документах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). ОЭСР в специальном докладе, посвященном территориальному планированию, указывает, что основными стратегическими целями территориального планирования в государствах являются:

- корректировка диспропорций внутри территории;

- устойчивое развитие;

- координация политики в различных секторах для дальнейшего общего развития.

- координация планов регионов в соответствии с национальными или даже интернациональными политическими целями².

Территориальное планирование в рамках одного населенного пункта, конечно, может иметь более «приземленные» цели, но они должны быть сформулированы в законодательстве. В действующем Градостроительном кодексе Российской Федерации (пп. 2 ст. 1)³ дано

¹ Малчинов А.С. Территориальное планирование в Российской Федерации: правовые аспекты // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 1. С. 31.

² Towards a new role for special planning // OECD Proceedings «Territorial development»: OECD, 2001. С. 17–18.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации в редакции ФЗ от 20.03.2011. № 41-ФЗ // Российская газета. 2004. № 290.

определение территориального планирования, из которого не очевидна его цель.

В пункте 1 § 4 немецких правил о территориальном планировании¹ цели территориального планирования определяются следующим образом: целями регулирования территориального планирования является соблюдение назначения мест общего пользования. Эта цель имеет значение в процессе планирования, согласования и при принятии ведомственных решений о допустимости применения территориально-значимых мер для мест общего пользования, а также в процессе планирования, согласования территориально-значимых мер, принимаемых лицами частного права.

Цели территориального планирования – это результат согласования разных интересов, связанных с конкретной территорией. Только такое согласование квалифицирует цели как строго обязательное «окончательное решение» и отделяет их от менее обязательных требований². Отметим здесь же, что некоторые авторы полагают, что современное территориальное планирование – стратегическое планирование – это уже не само по себе упорядочение территории, а именно, согласование всех интересов, связанных с данной территорией³.

Помимо роли права для целеполагания в сфере планирования, существует также обратная связь: *заявленная цель планирования играет важную роль для применения права в этой сфере*. Совершенно справедливо утверждение немецкого автора, что планы (как нормативные, так и облеченные в иные формы) должны составляться таким образом, чтобы была возможность их оценки судом⁴.

Обращенность плановых норм в будущее и объективная невозможность жестко ограничить свободу усмотрения делает возможным контроль планирования только в контексте сформулированных целей. Надлежащая правовая оценка планового акта может быть дана только в контексте поставленных целей, в противном случае правовая оценка сведется к формальной проверке соблюдения процедуры, что не соответствует требованиям времени.

¹ Raumordnungsgesetz vom 22 Dezember 2008 // Bundesgesetzblatt (BGBl) I S. 2986 (ROG)

² Schulte H. Ziele der Raumordnung // Neue Verwaltungszeitung. 1999. № 9. С. 944.

³ Newman P. Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity // European Planning Studies. 2008. Vol. 16. № 10. С. 1371–1383.

⁴ Ritter E.-H. Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle // Die Öffentliche Verwaltung. 1976. № 23. С. 802–810.

Если цели планирования не заявлены, то и последующая правовая оценка всех юридически значимых шагов по реализации планов становится невозможной.

Оценка текущих действий государственных органов, должностных лиц и т.д. производится исходя из того, насколько близки они оказались к поставленным целям. С возможностью постановки плановой цели в административном праве произошла методологическая перемена. Классическая подготовительная программа (Konditional-programm) последовательных действий была вытеснена ориентированной на результат программой (Finalprogramm). Сформулированная окончательная цель дает возможность уполномочить власть самостоятельно выбирать средства для достижения конечной цели¹.

Цели должны соответствовать средствам их реализации. В этом состоит один из аспектов применения принципа соразмерности к планированию. В случае отсутствия заявленных целей регулирования, применение принципа соразмерности к плановым актам становится невозможным, тем самым такие акты выходят из-под судебного контроля.

Механизм правового регулирования государственного планирования должен включать в себя также правовые аспекты целеполагания. Последнее включает в себя, во-первых, требование о формулировании и нормативном закреплении целей государственного планирования, во-вторых, закрепление иерархии целей, в-третьих, оценку конкретных действий государственных органов и должностных лиц сквозь призму поставленных целей. Формулирование содержания целей государственного планирования остается дискрецией законодателя, но оно должно обеспечивать актуальность соответствующей нормы в течение длительного времени. Нам представляется, что стабильность, понимаемая в контексте идеи устойчивого развития, может быть заявлена в качестве наивысшей цели государственного планирования.

¹ Stolleis M. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft // In Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem; Eberhard Schmidt-Aßmann; Andreas Voßkuhle. Bnd. 1. München: Verlag C.H. Beck, 2006. С. 114.

§ 10. Целеполагание в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере

Проблема целеполагания в сфере финансового планирования взаимосвязана с общей проблемой целеполагания государственного планирования, но в то же время имеет собственную специфику.

В литературе мы можем прочитать о цели бюджетной системы. «Целевой характер бюджетных средств вытекает из цели существования самого бюджета и бюджетной системы в целом – финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления»¹. В контексте настоящего исследования в связи с планированием как методом управления мы ставим вопрос не о целях существования бюджетной системы, а о цели бюджетного планирования и цели, устанавливаемой в плановом акте.

Законодательство умалчивает о целях финансового планирования в Российской Федерации. Бюджетный кодекс Российской Федерации, а также иные нормативные акты, которые в той или иной степени регулируют финансовое планирование, не содержат указания на цели финансового планирования.

В Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249² мы находим ограниченно применимые только в рамках этого акта понятия:

– «стратегическая цель» – краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования;

– «тактическая задача» – краткое описание ожидаемых конечных количественно измеримых, общественно значимых результатов деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей.

Системное толкование законодательства, а также ряд примеров из судебной практики дают возможность предположить наличие социальной цели государственного финансового планирования.

¹ Шевелева Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 39.

² Российская газета. 2004. № 113.

Обратимся к определению бюджета – основного планового акта в сфере финансового планирования. В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет – это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Из анализа статьи 7 Конституции Российской Федерации, где сказано, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека¹, может быть выведена социальная направленность всей финансовой деятельности государства, и финансового планирования, как ее неотъемлемой части. Нельзя сказать, что социальное государство выполняет только социальную функцию и не выполняет иных функций государства, поэтому государственное финансовое планирование обеспечивает *все функции* социального государства.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П написал, что наличие у государства и местного самоуправления социальной функции предопределяет «социальную детерминацию финансовой деятельности» (п. 2.3.)². Тем самым, Конституционный Суд связал финансовую деятельность государства только с его социальной функцией, что, очевидно, неверно и может вести к утверждению, что иные функции государства могут рассматриваться как второстепенные.

Нам думается, что социальная детерминация финансовой деятельности не может связываться только с социальной функцией. Социальная цель государственного финансового планирования должна рассматриваться шире, как включающая все функции государства. Профессор О.Е. Кутафин справедливо заметил: «Государственная власть социальна по своей природе»³.

Социальная цель определяет ключевые подходы к бюджетному планированию. Например, социальная цель бюджетного планирования обуславливает современное понимание сбалансированности бюджета.

Взгляды экономистов на бюджетный дефицит и бюджетное равновесие на различных этапах развития общества кардинально менялись. Финансовая наука до 1930-х гг. считала основным принципом

¹ Кудряшова Е.В. Лекции по бюджетному праву: учеб. пособие. М.: Финансовая академия, 2010. С. 7.

² Российская газета. 2006. № 108.

³ Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. С. 256.

бюджета его бездефицитность, ежегодное равновесие доходов и расходов (принцип «здоровых финансов»). Сведение доходов с расходами при ежегодном принятии и исполнении бюджета считалось тогда символом благополучия государства и нации, первоочередной целью финансовой политики центральных и местных органов власти¹. Строгой теории финансового равновесия со временем была противопоставлена теория систематического дефицита. Последняя утверждает, что дефицит не является злом. Доктрина систематического дефицита не получила практического применения и стали применяться более тонкие доктрины, такие как доктрина циклического бюджета и доктрина «ожидания»². Однако все они допускают существование дефицита.

Н.М. Травкина пишет о парадоксальном регулировании бюджетного процесса в США. В США, начиная с 1980-х гг., в качестве конечной цели составления и исполнения федерального бюджета фигурировала конституционная поправка о сбалансированном бюджете, которая тем не менее шла в разрез с неокейнсианским подходом, «узаконившим дефицитное финансирование как альфу и омегу современного бюджетного процесса США». Таким образом, составление дефицитных бюджетов в соответствии с научно обоснованным подходом делало недостижимой заявленную цель – сбалансированность бюджета³.

Социальное государство не может получать доходов больше, чем требуется для реализации его функций, а если дополнительные доходы получены в силу сложившейся конъюнктуры, то они должны тратиться не на текущие нужды, а должны сосредотачиваться в бюджете развития или в специальных фондах⁴.

Некоторые авторы приходят к выводу о недопустимости профицитного бюджета из рассуждений о целевом характере бюджетных средств: «В бюджетной системе должно аккумулироваться ровно столько средств, сколько необходимо для достижения цели бюджетной системы – финансового обеспечения деятельности государс-

¹ Бюджетная система Российской Федерации: учебник / О.В. Врублевская и др.; под ред.: О.В. Врублевской, М.В. Романовского. 3-е изд. М.: Юрайт, 2004. С. 529.

² *Годме П.М.* Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 205–207.

³ *Травкина Н.М.* Федеральный бюджет США: закон и политика. М.: Наука, 2002. С. 9.

⁴ Бюджетная система Российской Федерации: учебник / О.В. Врублевская и др.; под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. 3-е изд. М.: Юрайт, 2004. С. 531.

твенных и муниципальных органов. Изъятие в бюджеты излишних средств также должно квалифицироваться как правонарушение – нарушение целевого характера бюджетных средств. Отсюда вытекает недопустимость утверждения профицитного бюджета – бюджета, в котором доходы планируются больше, чем необходимые расходы»¹.

Несмотря на то, что связь между целью бюджетного планирования и целевым характером бюджетных средств существует, нам думается, что именно социальная цель бюджетного планирования обуславливает составление проекта бюджета с дефицитом. Дефицит государственного бюджета «выступает как бюджетная «цена» социального государства», а государственные заимствования и стабилизационный фонд являются необходимыми условиями для реализации социальных приоритетов².

В контексте вышесказанного нам представляется не совсем обоснованной точка зрения некоторых авторов, согласно которой целью финансового планирования является соответствие доходов расходам и как идеальный результат – получение по каждому фонду баланса доходов и расходов денежных средств³.

В социальном государстве законодательство, хотя ограничивает, но допускает дефицит бюджетов, фокусируя свое внимание на регулировании источников финансирования дефицита бюджета.

Глава 12 Бюджетного кодекса Российской Федерации «Профицит бюджета и порядок его использования», существовавшая в первоначальной редакции Бюджетного кодекса была исключена Федеральным законом от 05.08.2000 № 116-ФЗ⁴.

Согласно действующему Бюджетному кодексу Российской Федерации (статья 33) принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений источников финансирования его дефицита, уменьшенных на суммы выплат из бюджета, связанных с источниками финансирования дефицита бюджета и изменением остатков на счетах по учету средств бюджетов. При составлении, утверждении и исполнении бюджета Бюджетный ко-

¹ *Шевелева Н.А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб.: Изд. дом С.-Петерб. гос. ун-та, 2004. С. 39.

² *Есаулова Л.Г.* Социальная обусловленность выбора модели государственного бюджета: (социологический аспект): автореф. дисс. ... канд. соц. наук. М., 2006. С. 8.

³ *Расолов М.М.* Финансовое право. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 28.

⁴ Собрание законодательства РФ. 07.08.2000. № 32. Ст. 3339.

декс требует от уполномоченных органов учитывать необходимость минимизации размера дефицита бюджета. Запрета на планирование бюджета с дефицитом в законодательстве не содержится.

В контексте социальной цели бюджетного планирования необходимо толковать и принцип адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Бюджетный кодекс, определяющий принцип адресности и целевого характера бюджетных средств, означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования.

Социальная цель бюджетного планирования предопределяет, что выбор целей использования средств бюджета должен соответствовать функциям и задачам государства и местного самоуправления. С учетом социальной цели государство или муниципалитет не могут вступать в правоотношения, связанные с излишним риском. Данный вывод был сделан в зарубежной судебной практике.

Английские суды столкнулись с целым рядом дел связанных с деятельностью муниципалитетов на рынке производных финансовых инструментов. Несколько муниципалитетов Лондона прибегли к «финансовому инжинирингу» и заключили сделки, охарактеризованные судом как спекулятивные, связанные с риском (речь идет о производных финансовых инструментах)¹. Сделки муниципалитетов были признаны заключенными с превышением полномочий (*ultra vires*).

Социальная цель бюджетного планирования обуславливает конечную социальную цель бюджетной деятельности и средств, сконцентрированных в бюджетах. Из этого следует невозможность формирования доходной части бюджета и использования средств бюджета для рискованных, спекулятивных операций.

Для достижения максимального макроэкономического эффекта в литературе предлагается разработать стратегические концепции государственных расходов и доходов, при этом курс бюджетной политики должен быть выгоден обществу в целом и не обслуживать сиюминутные интересы отдельных политиков и лоббистских групп².

¹ *Hazell v. Hammersmith&Fulham* [1991] 1 All E.R., 545; *Westdeutsche Landesbank Girocentrale v. London Borough of Islington* [1994] 4 All E.R. 890, *Kleinwort Benson v. Birmingham C.C.* [1996] All E.R. 730 и т.д.; Alastair Hudson. *The law of financial derivatives*. London.: Sweet & Maxwell, 1998. С. 154.

² Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / сост., общ. ред.: В.Н. Лексина, А.Н. Швецова. М.: Фор-мула права, 2001. С. 100.

Помимо социальной цели государственного финансового планирования, необходимо, чтобы целеполагание в этой сфере было неотъемлемой частью всей экономической политики государства и данный вопрос не безразличен для права.

Бюджет должен быть эффективным средством управления экономикой, как о нем говорит экономическая наука, и это должно находить свое отражение в законодательстве. Наиболее эффективным является подчинение целей бюджетного планирования целям, поставленным в экономике, не только фактически, но и юридически.

В немецких Правилах составления федерального бюджета не заявлена цель финансово-бюджетного планирования. Однако цель бюджетного планирования прямо определена в пункте 1 §5 Закона «О повышении уровня стабильности и роста экономики»¹, где сказано, что в федеральном бюджетном плане необходимо определять объем и структуру расходов и доходные поступления от налогов на будущий год так, чтобы обеспечить достижение цели, поставленной в §1 того же закона. В §1 поставлена цель достижения стабильности, о которой мы уже говорили в предыдущем параграфе. Таким образом, немецкое законодательство устанавливает четкую связь целей бюджетного планирования с целью стабилизации экономики.

Примечательно, что вопрос о подчинении целей бюджетного планирования единой экономической цели – поддержания стабильности и роста – решен не в Конституции Германии, а в законе. В Конституции Федеративной Республики Германия содержится упоминание цели поддержания стабильности, но несколько в ином ракурсе. В статье 109 Конституции ФРГ установлено, что федеральные земли обладают независимостью и самостоятельностью в отношении своих бюджетов, но они должны учитывать требование об общем экономическом равновесии в стране и бюджетная самостоятельность земель может быть ограничена законом, требующим одобрения Бундесрата, в целях сохранения общего экономического равновесия. Не трудно заметить, что предмет регулирования статьи 109 Конституции ФРГ – это не само целеполагание в финансовом планировании, а разграничение предметов ведения между федеральным уровнем власти и землями. Правовое регулирование финансового планирования, в том числе целеполагание, содержится в отраслевом законе, а не непосредственно в Конституции.

¹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist: электр. ресурс. Режим доступа: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>.

Подчинение целей бюджета общеэкономической цели – поддержанию стабильности – в законодательстве отражает уже проверенные временем достижения экономической науки, в которой уже давно высказана мысль о трех наиболее значительных финансово-политических целевых сферах: перераспределении, распределении и стабилизации¹. Изменение значения и функций государственных бюджетов, связанное с выполнением требования общеэкономического равновесия, в соответствии с которым ответственность государства теперь значительно превосходит экономически нейтральное удовлетворение потребностей. Закон о бюджете квалифицируется как основной акт государственной власти, содержащий индикаторы экономической политики².

Понятие стабилизации и цели стабильности рассматриваются в экономической науке следующим образом: «Понятие стабильности связано с понятием экономического равновесия. Экономическое развитие должно протекать равномерно. Важным свойством экономического равновесия считается совместимость экономических планов всех экономических субъектов. Если оно выполняется, то ни один из экономических субъектов не должен менять своих планов. Равновесие считается стабильным, если после нарушения снова достигаются прежние показатели равновесия»³.

П.М. Годме, рассматривая эволюцию бюджетного законодательства во Франции, указывал на то, что с 1959 г. во Франции не предписывается равенство ресурсов и затрат, важно только учитывать экономическое и финансовое равновесие. Последнее не рассматривается как самоцель. Это лишь элемент всей системы финансовых проблем. Французский автор подчеркивает, что речь идет об экономическом и финансовом равновесии, тем самым акцент сделан на связь финансовой и экономической политики. Он пишет: «Финансовое равновесие (равенство затрат и ресурсов) не должно рассматриваться вне связи с экономическим равновесием, элементы которого многочисленны (производство, потребление, сбережения, импорт, экспорт)»⁴. Со-

¹ Брюмменхофф Д. Теория государственных финансов / пер. 7 нем. изд.; под общ. ред.: А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. М.: Пионер-пресс, 2002. С. 326.

² Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 70.

³ Брюмменхофф Д. Теория государственных финансов / пер. 7 нем. изд.; под общ. ред.: А.Л. Кудрина, В.Д. Дзгоева. М.: Пионер-пресс, 2002. С. 326.

⁴ Годме П.М. Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 205.

ветские ученые финансисты в 20-х гг. высказывались о финансовом равновесии, как о величайшей ценности, заслуживающей всяческого внимания и «заботливого ухода». Равновесие финансовой системы представлялось, как самодавлеющая ценность, имеющая все права на то, чтобы признать за ней самостоятельную значимость. В то же время, «имеющее самостоятельное значение финансовое равновесие несамостоятельно в своем происхождении и в своем бытии. Оно является финансовым выражением общеэкономического равновесия. Если нет равновесия в экономической системе, то не может быть истинного финансового равновесия. Финансы лишь зеркало экономики. Это зеркало может быть кривым»¹.

Мы бы слишком упрощенно представили суть проблемы, если бы не указали на критику социальной направленности финансов государства. Вот одна из наиболее интересных, по нашему мнению, альтернативных точек зрения. С.В. Королев² в своей диссертации пишет, что одним из «тяжелых недугов финансовой науки вообще и финансового права, в частности», является молчаливая аксиома о том, что функция правительства заключается в максимизации социального благосостояния. Он приводит ряд мнений ученых, которые свидетельствуют о том, что вообще не существует реальных методов для максимизации общественного благосостояния. Кроме того, каждый выполняет свою социальную функцию исключительно в личных целях – социальная полезность деятельности профессиональных политиков всегда является побочным эффектом реализации ими своих личных целей. Публичные потребности финансового хозяйства, по мнению С.В. Королева играют второстепенную роль или вообще не играют никакой роли, когда под угрозой оказалось будущее правящей партии. Опираясь на исследованный материал, С.В. Королев выдвигает идею существования в Конституции финансового государства как политической реальности и как «административного механизма публичных финансов». Финансовое государство обеспечивает реализацию принципов как правового, так и социального государства. Среди положений, защищенных С.В. Королевым, следующее: «Финансовое государство как данность, как политико-экономическая система направлено на максимизацию выгоды транснациональной олигархии. В этом смысле именно финансовое государство опреде-

¹ *Боголепов М.И.* Финансовое равновесие // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 44(104). С. 6–8.

² *Королев С.В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 49–52.

ляет фактическую конституцию, т.е. действительную жизнь в рамках общества и государства. Вместе с тем в рамках дихтомии «правовое государство – социальное государство», финансовое государство занимает промежуточное положение. Предлагается юридизировать это понятие в следующей формулировке: финансовое государство – это совокупность учреждений, а также механизм сдержек и противовесов между потребностями правового государства и запросами социального государства»¹.

Нельзя не признать крайне интересной точку зрения С.В. Королева и многое здесь заслуживает признания, вместе с тем даже если социальная цель финансового планирования может рассматриваться как некая фикция – она, безусловно, необходима. Вывод о том, что финансовое государство, обеспечивая баланс между потребностями правового государства и запросами социального, может рассматриваться как еще одно воплощение общеэкономической цели стабилизации, которой должны служить государственные финансы и государственное финансовое планирование. Развитие идеи финансового государства как самодостаточного механизма без подчинения его социальному государству нам представляется тупиковой ветвью.

По нашему мнению, что в современных условиях российская финансово-правовая наука должна обратить внимание не только на аккумуляцию, распределение и перераспределение в рамках финансовой деятельности государства, но и на функцию стабилизации. Российское законодательство должно отразить связь бюджета с экономикой. Необходимо установить в законодательстве, что бюджет направлен, в том числе, на поддержание стабильности экономической системы, в противном случае бюджет оторван от экономики в целом.

Значение целеполагания для государственного планирования в финансовой сфере аналогично целеполаганию для государственного планирования трудно переоценить. Думается, что социальная цель государственного финансового планирования должна рассматриваться не только как обеспечение социальной функции государства, но и как обеспечение всех функций социального государства.

¹ *Королев С.В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13–14.

Сквозь призму социальной цели должны оцениваться как сами финансово-плановые акты, так и действия соответствующих органов в рамках финансовых планов (например, использование бюджетных средств).

Необходимо юридически подчинить цель государственного планирования в финансовой сфере общим экономическим целям, а именно целям поддержания общеэкономического равновесия и стабилизации экономики.

Глава 4. НОРМЫ ПРАВА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§ 11. Роль рамочного закона в механизме правового регулирования государственного планирования

Общие подходы к правовому регулированию государственного планирования должны быть закреплены в специальном законе о планировании, который должен занять центральное место в механизме правового регулирования государственного планирования. Прежде чем перейти к исследованию правовой природы непосредственно плановых актов, нам представляется необходимым рассмотреть «рамочное» законодательство о государственном планировании: предполагаемый к принятию в России рамочный закон и зарубежное законодательство.

Проблема воплощения регулирования государственного планирования в законодательных актах была поднята еще в советский период. Ученые и практики сетовали на то, что «процесс народнохозяйственного планирования (в широком смысле – от разработки и утверждения планов до их исполнения) остается одной из наименее упорядоченных в правовом аспекте сфер социалистического хозяйствования»¹. Внимание к разработке и внедрению научной организации планирования усилилось в условиях хозяйственной (экономической) реформы 1965 г. Новая система планирования и экономического стимулирования, основанная на совершенствовании централизованного управления при формировании экономических методов хозяйствования потребовала и нового подхода к методике и организации процесса разработки планов. В это время был поставлен вопрос о принятии закона (или технологии) разработки планов с тем, чтобы освободить этот процесс от «волютаризма власти»².

В советской научной литературе неоднократно высказывалось мнение о необходимости разработки специального закона о планировании³. В монографии ведущего исследователя правовых

¹ Теоретические проблемы хозяйственного права / Ин-тут гос-ва и права АН СССР; под ред. В.В. Лаптева. М.: Наука, 1975. С. 167.

² *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 107.

³ *Иоффе О.С.* План и договор в социалистическом хозяйстве. М.: Юрид. лит., 1971. С. 29; Систематизация хозяйственного законодательства / Л.В. Бричко, О.С. Иоффе, Н.И. Клейн, К.Е. Колибаб, и др.; отв. ред.: С.Н. Братусь. М.: Юрид. лит., 1971. С. 187.

вопросов планирования профессора А.Ф. Ноздрачева мы можем прочитать: «В постановлении Совета Министров СССР от 30 декабря 1977 г. указывается на необходимость рассмотрения вопроса о разработке законодательного акта об основах государственного планирования. Принятие законодательного акта об основах государственного планирования вызывается несколькими причинами: общим состоянием законодательства о планировании; требованием единства в правовом регулировании плановых отношений; необходимостью правового регулирования не только текущих, но и перспективных проблем, связанных с дальнейшим совершенствованием хозяйственного механизма. Заслуживает внимания и то обстоятельство, что в европейских социалистических странах приняты законодательные акты о государственном планировании, регулирующие общие вопросы планирования»¹. В некоторых публикациях вопрос ставился не просто о принятии закона о планировании, а о кодификации законодательства о планировании – принятии кодификационного акта².

В содержание единого закона о планировании предлагалось включать различные вопросы. Одни авторы предлагали включить в закон систему, структуру планов и основные принципы их формирования³. Другие – основные задачи, принципы, формы, систему и правовое положение планирующих органов, порядок разработки, утверждения и доведения планов до исполнителей, порядок изменения и установления дополнительных заданий, контроль за выполнением, последствия нарушения порядка планирования⁴.

В советский период единый закон о планировании так и не был принят. Принимались только методические указания Госплана СССР, которые функционировали до 1990 г.⁵

Проблема принятия единого закона о планировании вновь зазвучала в научных работах и периодики последнего времени.

¹ *Ноздрачев А.Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование. М.: Экономика, 1982. С. 39.

² *Ноздрачев А., Самощенко И.* Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 23.

³ *Иванов Г.* Правовое регулирование экономического и социального планирования // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 26–36.

⁴ *Ноздрачев А., Самощенко И.* Указ. соч. С. 23.

⁵ *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 156.

«Единый процесс планирования в условиях рыночной экономики объективно предполагает разработку и принятие единого правового акта, определяющего последовательность этапов планирования, их взаимосвязь и взаимообусловленность, сроки, порядок разработки и принятия плановых актов, определение их обязанности по отношению к тем или иным субъектам и т.д.¹ Положение о необходимости принятия закона о планировании было вынесено на защиту в докторской диссертации А.С. Матненко: «Целесообразно принятие федерального закона о социально-экономическом планировании в Российской Федерации, определяющего:

- понятие и формы планирования, виды и иерархию плановых актов;
- единые подходы к определению цикличности планирования;
- принципы планирования;
- систему субъектов плановой деятельности, их основные права и обязанности;

- основы планового процесса, включая механизмы, обеспечивающие скоординированное взаимодействие органов власти всех уровней при разработке и реализации плановых актов, в том числе объединение бюджетных ресурсов»².

Автор настоящей работы присоединяется к современным ученым, работающим в разных отраслях права, которые пишут о необходимости принятия закона о планировании. Единый законодательный акт о планировании действительно необходим в современной правовой системе России. В настоящее время в законодательстве нет системного правового регулирования вопросов государственного планирования³. Правовое пространство социально-экономического планирования в России в начале 1990-х гг. было сужено до одного единственного закона – Федерального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»⁴. Этот законодательный акт, отражавший политические веяния начала 90-х гг. прошлого века, уже устарел. Дальнейшее совершенствование Феде-

¹ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2006. С. 221.

² Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 16.

³ В тексте мы включаем в понятие «государственное планирование» планирование в рамках местного самоуправления в тех случаях, когда нет существенных особенностей для местного уровня.

⁴ Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.

рального закона от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» уже нецелесообразно и это отмечается в современной литературе: «С учетом изменившихся условий со стороны различных слоев нашего общества неоднократно выдвигались предложения о внесении изменений в Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Был разработан и даже прошел через обе палаты Федерального Собрания законопроект «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который был задуман как замена Закону от 20 июля 1995 г. Этого по разным причинам не случилось, законопроект не дошел до окончательного утверждения. Но надо признать, что сегодня, исходя из новых условий, данная версия закона также нуждалась бы в серьезных модернизациях и добавлениях»¹.

Большинство ученых сходятся во мнении, что действующий в настоящее время Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» уже не отвечает требованиям времени: «Давно назрела необходимость определить новую роль не только стратегиям социально-экономического развития, но и таким документам, как прогнозы социально-экономического развития, целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов государственной власти, собственно основные направления деятельности правительства. Все понимают, что действующий ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» 1995 г. давно морально устарел и нужен новый базовый акт в данной сфере»².

Дальнейшее «латание» закона № 115-ФЗ, по мнению автора настоящей работы, не имеет смысла. Несколько заступая за рамки объекта нашего исследования, отметим, что поменять пришлось бы даже название, поскольку, строго говоря, речь должна идти не только о государственном, но и о муниципальном планировании. В настоящее время муниципальное планирование никак не связано с иными уровнями планирования. В 2003 г. нормы, регулирующие отношения

¹ Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008. С. 162.

² Российская бизнес-газета. 2010. № 751.

по планированию, появились в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ немало внимания уделено и социально-экономическому планированию на уровне муниципалитета, и территориальному планированию.

На сегодня существует фрагментарная законодательная база территориального планирования: нормы, регулирующие вопросы территориального планирования, разбросаны по разным законодательным актам о дорожной деятельности, градостроении, организации олимпийских игр, государственном регулировании организации и проведения азартных игр и т.д.

Несмотря на то, что вопрос о новом поколении планирования – стратегическом планировании – уже давно обсуждается в прессе, следует согласиться с теми, кто сетует, что в России практически нет нормативных актов системного характера в области стратегического планирования. В качестве единственного нормативно-правового акта, посвященного новому поколению планирования – стратегическому планированию, называют только один утвержденный документ по стратегическому планированию – Указ президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», который имеет статус «Для служебного пользования». Документ разработан под эгидой Совета безопасности РФ и определяет основы стратегического планирования в увязке с задачами обеспечения национальной безопасности РФ. Указ, регламентируя широкий круг вопросов стратегического и территориального планирования, вводит такие новые понятия, как стратегии (концепции) развития федеральных округов. В остальном указ определяет взаимосвязи между различными типами и видами документов стратегического планирования².

Нам представляется необходимым принятие специального закона о государственном планировании, который должен отражать все особенности метода планирования и составляющие его управляющего воздействия на общественные отношения. Рамочный закон о планировании должен содержать положения о горизонте отсечения государственного планирования, о целеполагании, о механизме со-

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² *Дмитриев М.* (президент Центра стратегических разработок) В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии. // Российская бизнес-газета. 2009. № 727.

гласования интересов. Возможно, в законопроекте следует учесть объективно необходимую свободу (дискрецию) в принятии плановых решений.

В Министерстве экономического развития и торговли и в Министерстве регионального развития был подготовлен законопроект «О государственном стратегическом планировании в РФ». На VIII Всероссийском форуме по стратегическому планированию, который состоялся в октябре 2009 г. было заявлено, что законопроект готов к представлению на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации¹.

Документ представляет собой рамочный закон. Среди общих понятий, определяемых проектом федерального закона, есть понятие государственного стратегического планирования. В первоначальном варианте законопроекта определение государственного стратегического планирования звучало следующим образом: «Государственное стратегическое планирование (процесс государственного стратегического планирования) – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных участников процесса государственного стратегического планирования по прогнозированию социально-экономического развития, программно-целевому планированию и стратегическому контролю, направленная на повышение уровня социально-экономического развития Российской Федерации, рост благосостояния граждан и обеспечение национальной безопасности». В тексте законопроекта, который внесен в Государственную Думу, определение государственного стратегического планирования претерпело некоторые изменения: «Государственное стратегическое планирование – регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с участием профессиональных союзов и объединений работодателей, общественных, научных и иных организаций по государственному прогнозированию, программно-целевому и территориальному планированию, а также мониторингу реализации документов государственного стратегического планирования, направленная на решение задач устойчи-

¹ Министерство регионального развития: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=1444> (дата обращения: 12.07.2013).

вого социально-экономического развития Российской Федерации и укрепления национальной безопасности».

Несмотря на отдельные доработки определений, формулировок и т.д., работа над законопроектом движется в направлении поправок в деталях, в то время как необходимо было бы отразить в законопроекте особенности управляющего воздействия метода планирования и создать последовательную нормативную базу для того, чтобы сложились конкретные правоотношения. Кроме того, не устранены многие проблемы юридической техники, о которых мы скажем ниже.

Как следует из пояснительной записки к законопроекту «О государственном стратегическом планировании», основной идеей законопроекта является создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

Законодатель пытается выстроить систему стратегического планирования, которую определяет в законопроекте как совокупность участников государственного стратегического планирования, взаимосвязанных документов государственного стратегического планирования, характеризующих приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, и нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения государственного стратегического планирования.

Одобрив в целом идею построения системы государственного стратегического планирования, нельзя не отметить очевидную декларативность положений законопроекта. Нам думается, что построение системы предполагает построение иерархии целей и указание на последствия несоответствия в системе целей. Множественность понятий – приоритеты, цели, задачи и т.д., перечисленные ранее в настоящей работе, разобщает систему государственного планирования. Далее мы более подробно остановимся на том, что само по себе понятие «документ планирования» лишено конкретного юридического содержания, и, следовательно, не может служить последовательному правовому регулированию системы планирования.

Законопроект предлагает наиболее широкую трактовку государственного стратегического планирования, и мы совершенно согласны с таким подходом, так как утверждаем, что метод планирования

обладает единством характеристик для разных сфер общественной жизни, где проявляются отдельные его особенности. В законопроекте сведены воедино социально-экономическое, территориальное и финансовое планирования, что следует из набора документов государственного стратегического планирования.

Перечень документов стратегического планирования не закрыт и к нему могут быть добавлены документы соответствующие требованиям, установленным законопроектом и иными нормативными правовыми актами.

Несмотря на заявленный комплексный подход, законопроект не предлагает механизм согласования всех видов планирования, в частности, нет механизма согласования с финансовым планированием. Следует согласиться с критикой законопроекта, высказанной в печати: «Фактически законопроект не определяет механизм согласования процесса стратегирования с бюджетным процессом. При этом принцип финансовой обеспеченности государственного стратегического планирования в тексте законопроекта ограничивается лишь определением источников финансирования без определения и согласования объемов такого финансирования. В связи с этим стоит вспомнить недавнее обращение премьер-министра к членам правительства, в котором он просил «не забывать, что в настоящее время наши ресурсы ограничены, федеральный бюджет, как известно, сводится с дефицитом. В этой ситуации потребуются жестко увязать решение стратегических задач с бюджетным планированием». Это и есть задача активизации взаимодействия финансовых и экономических органов при разработке и реализации долгосрочных целей развития страны в целом и отдельных регионов»¹.

В зарубежной практике имеются разные примеры правового регулирования государственного стратегического планирования.

В 1993 г. в США был принят Закон об эффективности и результатах деятельности Правительства США (Government performance and results act)², которым было установлено требование о выработке федеральными агентствами стратегических планов на несколько лет (в настоящее время на предстоящий финансовый год и четыре последующих года) в соответствии с бюджетными программами. В 2011 г. был издан Модернизированный закон об эффективности и результа-

¹ Российская бизнес-газета. 2010. № 751.

² White House: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m>.

тах деятельности Правительства США (GPR modernization act)¹. В отличие от российского законопроекта, где реализована модель планирования «сверху вниз», правовое регулирование стратегического планирования в США осуществляется «снизу вверх» и гораздо большее значение уделяется государственному планированию на уровне агентств. Согласно закону, стратегические планы государственных агентств должны содержать: миссию агентства; цели агентства, соответствующие приоритетным целям Федерального Правительства США; описание путей достижения этих целей; описание необходимых процессов и технологий, трудовых, информационных и иных ресурсов; описание возможностей сотрудничества с другими агентствами в достижении поставленных целей и целей Федерального Правительства США; описание возможности учета мнения конгресса в формировании целей; описание потенциальных внешних факторов неподконтрольных агентству и влияющих на достижение поставленных целей и т.д. Планирование на уровне агентств производится в рамках приоритетных целей Федерального Правительства США.

Директор Административно-бюджетного управления при Президенте США (Director of the Office of management and budget) в координации с агентствами разрабатывает приоритетные цели по улучшению результатов работы Федерального Правительства США. Приоритетные цели должны включать: 1) результат-ориентированные цели, касающиеся ограниченного числа смежных политических областей; 2) цели по улучшению управления деятельностью Правительства, включая управление финансами, трудовыми ресурсами, информационными технологиями, государственными закупками и др.

Приоритетные цели Федерального Правительства США должны быть долгосрочными и пересматриваться каждые 4 года. Они публикуются одновременно с представлением бюджета.

Директор Административно-бюджетного управления при Президенте США может вносить поправки в приоритетные цели в случае изменения внешних условий деятельности Правительства с уведомлением Конгресса США. В случае изменения внешних условий подлежат корректировке также планы агентств.

В качестве положительного опыта комплексного регулирования государственного планирования следует назвать немецкий опыт. В 60-х гг. XX в. в Федеративной республике Германия был принят Феде-

¹ Public Law 111-352-Jan. 4, 2011. GPR Modernization Act of 2010: электр. ресурс. Режим доступа: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf>.

ральный закон «О требовании стабильности и развития экономики»¹, который устанавливает общие положения для экономического и финансового планирования. В первой статье этого Закона сказано, что федерация и земли, принимая экономические и финансовые меры, должны учитывать требование об общеэкономическом равновесии. Меры должны приниматься таким образом, чтобы они не выходили за рамки принципов (порядка) рыночной экономики и одновременно служили стабильности цен, повышению занятости и улучшению внешнеторгового баланса в целях стабильного и пропорционального экономического развития. Примечательно, что в этом Законе увязаны экономическое и финансовое планирование. Закон о стабильности, который был опубликован в июне 1967 г., дал правительству широкий политико-конъюнктурный инструментарий: он объединил элементы текущего статистического анализа (экспертные оценки и годовой экономической отчет) с конкретными решениями в области государственных доходов².

Немецкая практика и ученые-правоведы приветствовали принятие упомянутого закона. Он заложил общие правовые основы для единого подхода к планированию в разных его аспектах.

Сравнивая немецкий закон и существующий на сегодняшний день законопроект «О государственном стратегическом планировании», необходимо высказать следующие соображения. В немецком варианте рамочного закона на первый план выдвигается цель законодательного регулирования планирования: стабильность и развитие. Причем стабильность выдвигается на первый план, коротко этот закон часто так и называют: «Закон о стабильности».

Проект российского закона более сконцентрирован на регулирование самого процесса планирования, который замкнут среди закрытого перечня участников процесса планирования. Имеется статья об обращении к обществу в процессе государственного стратегического планирования, но она не создает реальных гарантий согласования широкого круга интересов.

В предложенном законопроекте «О государственном стратегическом планировании» в основном отражен временной аспект горизонта

¹ Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist: электр. ресурс. Режим доступа: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>.

² Schanetzky Tim Die grosse ernüchterung. Witschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Akademie Verlag GmbH. Berlin, 2007. С. 87.

отсечения, в то время как горизонт отсечения по ресурсам и по последствиям не нашел своего отражения. Было бы необходимо также более четко определить юридическое значение горизонта отсечения. Например, ввести запрет на планирование без горизонта отсечения.

Касательно проблемы согласования интересов мы дадим свою оценку законопроекту далее.

Рамочный закон о государственном стратегическом планировании должен закладывать основу для плановых актов, в том числе долгосрочных, а, значит, сам рамочный закон должен быть стабилен.

В литературе мы можем встретить следующие критерии стабильности законодательства. Оценить степень стабильности закона можно с помощью следующего ряда критериев:

- мера отражения в законе конституционных принципов;
- соответствие принципам и нормам международного права;
- степень правовой регламентации базовых общественных отношений;
- адекватность отражения ценностей, потребностей и интересов;
- соответствие решаемым задачам экономического, социального, политического развития;
- уровень качества текстов законов (вид языка закона);
- отсутствие противоречий с другими законодательными актами;
- наличие (либо отсутствие) прямого действия закона;
- эффективность действия закона, его реализация (исполняемость, применяемость) и др.

Законы, не соответствующие высокому положительному уровню данных показателей, заведомо рассчитаны на короткий срок действия¹.

В новейших изданиях о юридической технике можно прочитать, что «эффективность закона, его стабильность, «выносливость» зависят от следующих факторов: устойчивости и авторитета государственной власти, эволюционного, поступательного развития экономики; имплементации общепризнанных принципов международного права; государственного обеспечения действия закон, поскольку условия действия и претворения в жизнь положений закона создает, прежде всего, государство; технико-юридического качества закона².

¹ Концепция стабильности закона. М.: Проспект, 2000. С. 15. (Конфликт закона и общества).

² Юридическая техника: учеб. пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; под ред.: Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М.: Эксмо, 2009. С. 10–11.

Рамочный закон о государственном планировании с целью обеспечения его «долголетия» должен соответствовать выработанным в правовой науке требованиям. Обе приведенные концепции во многом перекликаются. Возьмем за основу четырехфакторную систему оценки стабильности законодательства.

Рамочный закон о государственном стратегическом планировании должен соответствовать конституционным принципам. Исходя из предмета правового регулирования, представляется, что рамочный закон о государственном планировании должен отвечать, прежде всего, принципу поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сформулированный в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 2-П¹.

Как мы уже говорили, поправка в тексте определения государственного планирования и указание на направленность государственного планирования на устойчивое социально-экономическое развитие вместо роста благосостояния (как ранее писали в советских трудах о планировании) явно осовременило законопроект. Очевидно, с этим изменением упрочилась потенциальная стабильность законопроекта.

Для рамочного закона о государственном планировании исключительно важное значение имеет его обеспечение со стороны самого государства. Данный закон как никакой другой должен быть обеспечен политической волей к его исполнению и государственной властью.

Наконец, важное значение имеет юридическая техника. В последнее время российское законодательство наиболее часто подвергается критике в научной литературе именно в связи с низким качеством законодательства. В публикациях можно прочесть, что «российское законодательство развивается ускоренными темпами. Вместе с тем, с одной стороны, законодатель не всегда успевает за требованиями жизни, с другой – при регулировании некоторых отношений возникает определенная хаотичность законодательства: вновь принятые законы едва ли не сразу «обрастают» большим количеством различных поправок, что затрудняет их единообразное применение»². «Причиной бездействия законов является низкое их качество. Законы насыщены декларациями, пожеланиями, описаниями, в них с трудом приходится отыскивать норму права. Низкий уровень ряда законов,

¹ Российская газета. 2004. № 19.

² Минюк Н.В. Законодательство как форма выражения правовой политики // Государство и право. 2007. № 6. С. 95.

поспешное их изменение и даже отмена, несогласованность с программами реформ ведут к потере престижа закона в обществе¹.

Нам думается, что внесенный в Государственную Думу Федерального Собрания законопроект «О государственном стратегическом планировании» не лишен декларативности и изъянов юридической техники. Наиболее неудачным понятием с точки зрения юридической техники в законопроекте является понятие «документ планирования».

Безусловно, на сегодняшний день назрела необходимость в законодательном регулировании государственного планирования. Конечно, предложенный проект закона «О государственном стратегическом планировании» является шагом вперед в направлении совершенствования российского законодательства. Однако представляется, что предложенный законопроект требует более детальной научной разработки и уточнения его концепции.

Итак, в целом поддерживая идею рамочного закона о государственном стратегическом планировании, автор настоящего исследования считает, что содержание рамочного закона должно отражать особенности метода планирования: обращенность в будущее, направленность на управление рисками, а также составляющие его воздействия на общественные отношения, а именно: горизонт отсечения, целеполагание, согласование интересов и правовые основы для объективно необходимой свободы при принятии плановых решений

Подвергая критике предложенный в настоящее время законопроект «О государственном стратегическом планировании» автор настоящего исследования придерживается точки зрения, что в нем не в полной мере отражено юридическое значение составляющих метода государственного планирования. С точки зрения юридической техники положения законопроекта носят во многом декларативный характер и требуют наполнения конкретным юридическим содержанием.

¹ Концепция стабильности закона. М.: Проспект, 2000. С. 19. (Конфликт закона и общества).

§ 12. Правовая природа плановых актов в контексте механизма правового регулирования государственного планирования

В 70-е гг. XX в. было отмечено, что в двух отраслях права устоявшиеся взгляды на нормы права пришли в движение: в области трудового права и в сфере планирования¹.

Правовая природа планов представляется одним из наиболее сложных вопросов для правовой науки. Сложность состоит в разнообразии содержания (планы могут состоять из выраженных словесно целей и задач, схем, сводов цифр и показателей и т.д.), видов, форм планов и т.д. Вместе с тем вопрос о правовой природе плановых актов имеет важное значение для нормотворчества, управления и судебной практики, поэтому мы не можем обойти своим вниманием этот вопрос.

Прежде всего, мы возьмем за основу наших рассуждений ранее высказанную теоретиками права мысль о том, что вопрос о правовой природе – это, во-первых, вопрос о том, имеет ли юридическое значение то или иное предписание; во-вторых, является ли это предписание нормативным (нормой права) или индивидуальным предписанием². Таким образом, мы согласимся с тем, что «значение акта и его юридическая природа – вещи разные»³. Первая часть вопроса о юридической природе плана – это вопрос о содержании, т.е., может ли быть содержанием нормы постановка целей, схема, свод цифр, нормативы и может ли такое содержание нормы изменять права и обязанности участников правоотношений. Если первая часть вопроса решается положительно, и мы можем говорить, что содержание нормы может заключаться в схеме, своде цифр и прочее, то необходимо решить, является ли план набором индивидуальных предписаний или это предписание общеобязательное.

Подробный анализ дискуссии советских ученых о правовой природе планов в сфере управления экономикой был сделан А.С. Матненко. В его анализе взгляды советских ученых разделены на четыре группы. Первая группа отрицала наличие у плановых актов какого-либо юридического содержания. План рассматривался как форма нового, предельно конкретизированного технического регулирования общественных отношений. Вторая, напротив, придерживалась мнения, что плановые

¹ Schramm T. Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung // Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. № 17. С. 647.

² Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. С. 185.

³ Там же. С. 185.

акты – это разновидность нормативных правовых актов, а плановые нормы – соответственно нормы права. Третья точка зрения сводилась к тому, что плановые акты являлись актами применения права. Наконец, согласно четверной точке зрения, планы обладают правовым характером, но являются правовыми актами особого рода: ни нормативными актами, ни актами применения права они не являются¹. Сам А.С. Матненко присоединился к тем ученым, которые придерживаются мнения, что плановая норма имеет особую, сложную конструкцию, причем плановые нормы, как привило, конкретизируют, развивают положения «неплановых» норм законодательства.

Не будем повторять анализ дискуссии о плановой норме, добавим лишь несколько соображений.

Позиция о том, что план является не нормой, а формой нового технического регулирования, перекликается с дискуссией в правовой науке по поводу технических норм и их значения для права. Речь идет о правилах эксплуатации, стандартах и др. Некоторые авторы полагали, что технические нормы наряду с правовыми носят социальный характер и сами по себе имеют юридическое значение². Однако эти авторы остались в меньшинстве. Было признано, что сами по себе технические нормы не имеют юридического значения. «Технические нормы регулируют не отношения между людьми, а определяют порядок обращения с орудиями и средствами производства»³. В результате научной дискуссии о технических нормах несколькими учеными был сформулирован ряд отличий технических норм от социальных норм⁴. А.С. Сиротин⁵ среди признаков, отличающих технические и социальные нормы, следующие.

Нормы права всегда абстрактны, в отличие от технических норм, которые содержат либо точные указания на параметры, которым

¹ Матненко А.С. Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // *Lex russica* (научные труды МГЮА). 2009. № 1. С. 118–120.

² Полежаев П.Т., Шелестов В.С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // *Советское государство и право*. 1960. № 10. С. 13.

³ Алексеев Л.И. Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968. С. 59.

⁴ Бондаренко Э.Н. К вопросу о соотношении социальных и технических норм // *Вопросы советского государства и права*: тр. Томского университета. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1974; Сиротин А.С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе // *Труды ВЮЗИ*. Т. 61: Теоретические вопросы реализации норм права / отв. ред. И.С. Шакарян. М.: РИО ВЮЗИ, 1978.

⁵ Сиротин А.С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе // *Труды ВЮЗИ*. Т. 61: Теоретические вопросы реализации норм права / отв. ред. И.С. Шакарян. М.: РИО ВЮЗИ, 1978. С. 152–159.

должны отвечать продукты труда, условия производства, эксплуатации и хранения (температура, влажность и т.д.).

Непосредственно сфера действия правовых норм сводится к взаимодействию людей. Технические нормы распространяются на взаимоотношения человека с природой (объектами материального мира и др.) «Правовые нормы, как и иные социальные нормы, могут функционировать только в обществе. Технические нормы могут действовать и вне общества. Даже если индивид оказался временно изолированным от других, то и в этих условиях он должен был бы соблюдать технические нормы, например, в обращении с орудиями труда. Правовые нормы регулируют поведение людей в их общественных отношениях, технические – поведение людей в их отношении к природе»¹.

Непосредственно целью правовых норм является упорядочение поведения людей в общественных отношениях, технические нормы упорядочивают поведение людей в их отношениях к природе.

Последствиями несоблюдения правовых норм является отрицательная реакция со стороны государства и общества. Последствиями несоблюдения технических норм – недостижение желаемого производственно-технического результата.

Опираясь на предложенные А.С. Сиротиним критерии сравнения технических и правовых норм, мы можем говорить о том, что те планы, которые связывают человека и природу (например, карта местности) могут рассматриваться как технические нормы. Иные планы, которые упорядочивают поведение людей в обществе, являются социальными и в случае придания им правовой формы – правовыми нормами. Действительно, генеральный план города направлен на упорядочение совместного проживания жителей города, градостроительной деятельности и т.д. Планы социально-экономического развития, бесспорно, имеют своей сферой действия социальные отношения.

Далее, ученые пытались выделить плановые нормы в некие особые нормы.

Интересной представляется, в частности, точка зрения А.С. Горшенева, не вошедшая в исследование А.С. Матненко, он выдвигал

¹ См. сноску 38 на с. 159 в книге Лазарева Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 151; *Сиротин А.С.* Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе // Труды ВЮЗИ. Т. 61: Теоретические вопросы реализации норм права / отв. ред. И.С. Шакарян. М.: РИО ВЮЗИ, 1978. С. 152–159.

концепцию нетипичных нормативных предписаний. «Представляется, что нетипичные нормативные предписания, входящие в содержание советского права в качестве специфических установлений определенного уровня, должны отграничиваться от норм права»¹.

Затем он пишет: «В своей совокупности нетипичные нормативные предписания так же, как и нормы права, выполняют регулирующее назначение. С одной стороны, они вызываются потребностями оптимизации юридической практики, необходимостью повышения эффективности правового регулирования, с другой – обеспечивают своего рода надежность в стыковке норм права между собой»². В.М. Горшенев делит все нетипичные нормативные предписания на три группы. В первую группу входят нормативные предписания, отличающиеся большей степенью нормативности по сравнению с другими такими предписаниями и содержащие определенный указатель поведения. Сюда относятся плановые задания, рекомендации, сроки и преюдиции. Ко второй группе В.М. Горшенев относит нормативные обобщения, характеризующиеся тем, что в их нормативных предписаниях содержится известная доля допущения, относительность состояния, причем, условность таких нормативных предписаний призвана обеспечить стабильность ситуации, когда характер фактических обстоятельств, подлежащих правовой оценке, чрезвычайно неопределен. К этой группе относятся презумпции и фикции. Наконец, в третью группу В.М. Горшенев объединяет нормативные предписания, которые выполняют функции своего рода трафарета и предназначены для того, чтобы с их помощью можно было удостоверить юридическую характеристику определенного фактического обстоятельства, реальность состояния, имеющего юридическое значение. Регулирующее воздействие таких нормативных обобщений выражается в том, что они как бы прикладываются к фактическим обстоятельствам и в случае совпадения модели на их основе делается вывод о том, «что оно и есть искомое и потому подлежит учету как юридически значимое». К этой группе относятся дефиниции и юридические конструкции.

Особый характер планов как норм права в определенных исторических условиях обосновывали тем, что «они обращаются к воле миллионов советских людей и мобилизуют их на выполнение важ-

¹ Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113.

² Там же. С. 115.

нейших конкретных задач, поставленных партией»¹. С.А. Голунский связывал нормативный характер народнохозяйственных планов с большой общественной значимостью по сравнению с такими предписаниями, как выдача ордера на жилую площадь, решение о назначении пенсии². Однако уже современники критиковали эту позицию, заявляя, что юридическая природа акта зависит не от того, какой вопрос им решается, а тот того, решается ли он им в общем или же конкретно, индивидуально³.

В советской литературе параллельно с дискуссией о юридическом значении плана шла не менее оживленная дискуссия по поводу того, являются ли планы нормой права или план состоит из индивидуальных предписаний. Подробнейший анализ нормативности был проделан для целей научного обоснования систематизации законодательства⁴. В понятие «общее предписание», «общеобязательный характер» нормы разные авторы вкладывают разное содержание: неопределенность адресата, многократность применения. Все эти отдельные составляющие были отвергнуты и ученые сошлись на следующем: «Норма права как регулятор общественных отношений отличается от индивидуальных предписаний, которые также в известном смысле «регулируют» общественные отношения, тем, что ее объект составляет не индивидуально-конкретное отношение, а группа общественных отношений, выделенная по одному, двум или нескольким общим признакам. Велика или мала эта группа – зависит в каждом случае от многих обстоятельств»⁵.

Главное отличие нормы права как регулятора общественных отношений от предписаний индивидуального характера авторы научного труда по систематизации законодательства усмотрели в объекте, а именно: норма права всегда направлена не на конкретные отношения, а на «вид отношений, взятый с какой-нибудь одной стороны: субъектов этих отношений, социально-хозяйственного назначения этих отношений, интересов их участников и лежащих в основе этих

¹ Хайдак Г.И. К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов // Советское государство и право. 1961. № 1. С. 39–42.

² Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 25.

³ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. С. 185.

⁴ Там же. С. 54–85.

⁵ Там же. С. 60.

интересов материальных и иных ценностей и благ, требуемого или одобряемого государством поведения субъектов и т.д.»¹.

Позиция авторов труда по систематизации законодательства убедительно объясняет нормативный характер актов о создании государственных органов и норм о компетенции, норм об административно-территориальном устройстве и др. Что касается планов (в частности народно-хозяйственных), то за ними также признается нормативный – общеобязательный характер и объясняется следующим образом. Каждое в отдельности предписание плана представляется направленным на индивидуально-конкретные отношения. Однако каждое из этих предписаний в отдельности не образует самостоятельной нормы права. Норму права составляет совокупность таких предписаний, которые касаются одного и того же предмета, в том числе «объема и качественных показателей развития материального производства. При этом каждый из предметов представляет собой вид общественных отношений, а существование таких сложных норм обусловлено самим характером отношений. Народнохозяйственные планы образуют сложные формы советского права. План только тогда и остается планом, руководством к действию, когда он предусматривает все необходимые факторы².

Приведем здесь же дискуссию среди швейцарских ученых, которые утверждали, что любой план потенциально (цифровое выражение, схема и иные планы) может быть заменен словесным описанием³, таким образом, план в словесном выражении не будет отличаться от других нормативных актов и будет состоять из отдельных предписаний. Другие не согласились с этим утверждением и настаивали на том, что в сфере планирования, в частности, в сфере планирования территории, конкретное описание границы и т.д. не дает того целостного представления, которого стремится достичь законодатель или управляющий субъект, представляя свое решение в виде целостной схемы, плана как некоего единства⁴.

¹ Там же. С. 59.

² Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. С. 61–62.

³ *Kunz H.* Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen, Dissertation St. Gallen, 1958. С. 64; Цит. по Imboden M. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960. С. 117.

⁴ *Obermayer K.* Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, 1956. С. 76–77; Obermayer K. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960. С. 119.

Подключаясь к научной дискуссии ученых из разных стран и разных эпох, прежде всего, обратим внимание на особенности адресата плана: он либо слишком абстрактный (план социально-экономического региона), либо слишком конкретный (строка в бюджете о выделении средств конкретному лицу, поименованные в схеме конкретные владения и др.).

Нам представляется, что правовое регулирование в данном случае направлено на целостный предмет. Действительно, правовой эффект нормы, обращенной к индивидуальному субъекту (получателю средств, владельцу участка, хозяйствующему субъекту и др.) отличается от правового эффекта плановой нормы, направленной на регулирование бюджета как совокупности отношений всех субъектов; территории как целого; экономики как совокупности экономических отношений и др.

Следует предположить, что здесь мы сталкиваемся с двумя уровнями регулирования. Первый – это регулирование обобщенного предмета, второй – это регулирование отношений конкретного индивидуума в рамках уже установленных отношений первого уровня. Например, в плане социально-экономического развития устанавливаются нормы о комплексном представлении в социально-экономической сфере через определенный период времени, которые потом воплощаются в конкретных нормах об экономическом стимулировании требуемого поведения.

Понятие о двух уровнях правового регулирования имеет серьезное влияние на систему институтов внутри отрасли права. В частности, в немецкой системе права различают плановое право (или право планирования) и строительное право. Первое представляет собой совокупность норм первого уровня регулирования, направленных на обобщенный предмет регулирования, а второе решает вопросы конкретных разрешений на строительство, согласований и пр. При этом все согласования и разрешения в рамках строительного права делаются на основе норм планового права (права о планировании)¹.

План как норма не лишен особенностей. Плановая норма действительно не вписывается в традиционную конструкцию нормы: гипотеза – диспозиция – санкция. В исследовании советского автора С.А. Берцинского мы находим рассуждения об особенностях структуры плановой нормы. В частности, он пишет о том, что в плановых

¹ Imboden M. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut // Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin. New York: De Gruyter, 1960; Schulte H. Ziele der Raumordnung // Neue Verwaltungszeitung. 1999. № 9. С. 942.

нормах нет гипотезы, и она является безусловной, есть диспозиция, которая является «ядром» такой нормы, а также он допускает наличие санкции¹. В немецкой литературе отмечается, что плановая норма закрепляет цели и фиксирует программу², но продолжает при этом оставаться нормой.

Плановую норму, имеющую юридическое значение, необходимо отделить от политических заявлений, призывов и т.д. Юридические нормы следует отличать от советов, призывов, рекомендаций, обращений и т.д.³

Мы можем прочитать в советской юридической литературе о том, что обращения, призывы, рекомендации относятся к некоей особой категории – правовым установлениям⁴. Против этого возражали, основываясь на том, что такие правовые установления не обеспечиваются государственным принуждением и санкциями, соответственно, вообще не имеют юридического значения. В то же время в советской литературе писали о том, что возможность «применения в необходимых случаях государственного принуждения сохраняется и в отношении этих «норм»»⁵.

В качестве аргумента в пользу включения обращений, призывов, рекомендаций в социалистическое право выдвигалось утверждение о том, что принудительность советского права снижается по мере продвижения общества к коммунизму. «Обращения, призывы, рекомендации чрезвычайно важны для понимания участниками общественных отношений смысла и целей соответствующих актов либо имеют важное воспитательное, мобилизующее значение. Тем не менее не они составляют главное содержание юридических актов, причем даже в тех случаях, когда занимают большую часть акта. Их роль – служебная, и обслуживают они то, что в юридическом акте является основным, а именно: предписания, которые выражают обязательную

¹ Берцинский С.М. Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Советское государство и право. 1965. № 1. С. 117.

² Hoppe W. Zur Struktur von Normen des Planungsrecht // Deutsches Verwaltungsbblatt. 1974. № 17. С. 642.

³ Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М.: ИЗиСП, 2009. С. 130.

⁴ Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7. С. 145.

⁵ Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории и социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 31.

волю»¹. На основе этой цитаты можно предложить критерий отделе-ния политических призывов и рекомендаций от планов, имеющих юридическое значение, а именно – обязательная воля государства. В планах социально-экономического развития сформулирована обя-зательная воля государства. Смысл ее заключается в том, что план содержит обязательный для регулирующего воздействия атрибуты – цель и горизонт отсечения. Например, без горизонта отсечения даже сформулированная цель превращается в политический призыв.

Особенность плана как нормы вытекает также из особенности планирования как метода управления – тесной связи с будущим. О связи плановых норм с будущим мы также можем прочесть в не-мецких исследованиях². Некоторые немецкие ученые даже рассмат-ривали план как «норму в будущем», по их мнению, план переносит конкретное решение во времени вперед³.

В то же время определение плана как условной нормы, которая имеет конструкцию: «если план будет выполнен, то...»⁴, было под-вергнуто критике и ученые сошлись во мнении, что план не являет-ся условной нормой и имеет обязательную силу с момента его изда-ния⁵.

Поскольку плановая норма обращена в будущее, для нее особое значение приобретает своевременность ее вступления в силу. В зако-нодательстве необходимы гарантии своевременного нормотворчес-тва, в частности, такие гарантии необходимы для государственного планирования в финансовой сфере.

Как мы уже отмечали в одном из предыдущих параграфов, дей-ствие плановой нормы во времени должно учитываться при форми-ровании горизонта планирования. Может ли план содержать ряд показателей, которые выходят за рамки действия планового акта во

¹ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. С. 45.

² *Schmitt Glauser W., König E.* Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung // Juristische Arbeitsblätter, 1980. С. 324.

³ *Obermayer K.* Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt, 1956. С. 76–77; Im-boden M. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin, 1960. С. 117.

⁴ *Schmitt Glauser W., König E.* Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung // Juristische Arbeitsblätter, 1980. С. 324.

⁵ *Ossenbühl F.* Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratisches Rechtsstaates an die plannende staatliche Tätigkeit? // Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. München, 1974. С. 5.

времени? Мы полагаем, что с учетом особого предмета регулирования – системы в целом (финансовой системы, социально-экономической и др.), план может содержать не только обязательные предписания, но и ориентиры, которые обеспечивают правовое воздействие на обобщенный предмет регулирования.

На основе анализа многочисленных взглядов ученых на проблему юридической природы планов на вопрос: «Может ли план быть содержанием нормы?» – мы отвечаем утвердительно. План может являться содержанием обязывающей нормы, причем план – это не техническая норма, связывающая субъект права и объект нематериального мира, а полноценная норма, связывающая вероятных участников правоотношений. Круг этих участников может быть неограничен, но об этом мы подробнее остановимся в параграфе о содержании правоотношений по поводу планирования.

Итак, мы можем сказать, что по общему правилу план может быть нормативным актом, носящим общеобязательный характер. Причем тот факт, что план содержит указания на конкретные объекты или субъекты (расположение конкретного объекта на схеме с указанием его владельца; строка в бюджете о финансировании конкретного субъекта, указание на развитие конкретной отрасли промышленности и др.) не влияет на нормативный характер плана.

Помимо вопроса о возможности плана быть нормой с точки зрения содержания, необходимо учесть проблему формы. В немецкой литературе есть разработки на тему многочисленных правовых форм планов:

- в форме законов;
- в форме нормативных актов земель;
- в форме местных законов;
- в форме административных актов;
- как внутренние действия управления¹.

В России планы принимают аналогичные формы.

Первые три из перечисленных форм относятся к законодательным актам, изданным представительными органами власти. Административные акты включают в себя подзаконные нормативные акты. Внутренние действия управления касаются в основном планирования организации деятельности соответствующих органов власти, но данные действия остаются в границах планирования как функции управления (предшествующей стадии решению), а в самом начале

¹ *Рихтер И., Шунперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 424.

настоящей работы мы оставили данную проблематику за рамками настоящего исследования.

В некоторых случаях можно поставить знак равенства между планом и законом (нормативным актом). В других случаях план утверждается, но в этом случае, нам представляется, что план является неотъемлемой частью решения об утверждении.

Соотношение плана и акта его утверждающего нам представляется очень важным вопросом. Следует ли считать, что план не является содержанием акта его утверждающего. Можно ли поставить знак равенства между законом и планом?

В советской литературе, посвященной вопросам планирования, мы читаем: «План и акт об его утверждении представляют собой единое целое»¹. В современных разъясняющих законодательство документах Федерального Агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (Росстрой), а именно – в письме от 23.05.2008 № ВБ-2323/02 «О генеральном плане поселения»², мы находим позицию, что после утверждения соответствующим образом планы и схемы приобретают ту же юридическую силу, что и нормативные акты, их утверждающие. В тексте письма непосредственно отмечается, что оно является ответом на обращение «по вопросу правовой природы документов территориального планирования муниципальных образований (генерального плана поселения)». Росстрой указал, что генеральный план поселения после его утверждения муниципальным правовым актом нормативного характера приобретает силу указанного акта и устанавливает общеобязательные правила, действующие на территории муниципального образования. В обоснование своей позиции Росстрой ссылается на часть 14 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, где сказано, что генеральный план подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов.

Разъяснения потребовались в связи с тем, что в действующем российском законодательстве вопрос о правовой форме целого ряда планов решен крайне неудачно: к ним применено неопределенное понятие «документ»³. В сфере территориального планирования к ге-

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М.: Экономика, 1982. С. 23.

² Документ содержится в информационно-правовой базе «Консультант Плюс».

³ Подробнее о том, что понимается в законодательстве под документом и почему это понятие не следует применять к планам см. Кудряшова Е.В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5. С. 72–77.

неральным планам применяется понятие «документы территориального планирования», которое по меньшей мере создает проблемы как правоприменителям, так и гражданам и юридическим лицам. Статья 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации в части 2 перечисляет документы территориального планирования, которые подразделяются на документы территориального планирования Российской Федерации, документы территориального планирования субъектов Российской Федерации, документы территориального планирования муниципальных образований. Та же статья поясняет, что документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений. Статья 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации «Содержание документов территориального планирования Российской Федерации» устанавливает, что «документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в области...» далее следует перечисление конкретных сфер применения этих документов.

Представляет особый интерес судебная практика по данному вопросу. Показательным, с точки зрения поисков юридического содержания генерального плана города, является спор по поводу генерального плана города Чебоксары. Изначально истец обратился в суд с заявлением «о признании права неприменения Генерального плана города» в отношении конкретного участка. Впоследствии исковые требования были уточнены, и заявитель попросил признать недействующим генеральный план города Чебоксары. Решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 08.06.2007 по делу № А79-2177/2007 заявителю было отказано в удовлетворении его требований. По результатам обжалования решения в кассационной инстанции Постановлением ФАС Волго-вятского округа от 17.08.2007 дело было направлено на новое рассмотрение. Причем суд указал, что при новом рассмотрении дела Арбитражному суду Чувашской Республики необходимо проверить, является ли оспариваемый Генеральный план города Чебоксары нормативным правовым актом; нарушает ли он права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской деятельности, создает ли препятствия для осуществления этой деятельности, т.е. есть ли у заявителя право на обращение с указанным заявлением в арбитражный суд в соответствии со статьей 192 АПК РФ. В случае признания судом за заявителем такого права суду следует рассмотреть спор, исходя из заявленных требований, и принять соответствующее решение.

Высший арбитражный суд Российской Федерации от 8 апреля 2008 г. № 4269/08 в передаче дела для рассмотрения его в порядке надзора Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации отказал.

Как мы видим, в самом начале суду и заявителю пришлось нелегко в поисках хоть какой-нибудь возможности подступиться к пресловутым «документам территориального планирования». В конце концов, признав план нормативным актом, суд счел допустимой ситуацию частичного опубликования его (без схемы): счел, что «в данном случае путем опубликования Основных положений Генплана была обеспечена возможность ознакомиться с этим нормативным правовым актом. По мнению суда, порядок опубликования Генплана не может быть признан нарушенным только по мотиву неопубликования чертежа Генплана.

Законопроект о государственном стратегическом планировании¹ содержит аналогичное понятие «документ государственного стратегического планирования». Согласно законопроекту документ государственного стратегического планирования – это документ, разрабатываемый, рассматриваемый и утверждаемый органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами, перечисленными в статье проекта под названием «Законодательство Российской Федерации о государственном стратегическом планировании», в целях обеспечения процесса государственного стратегического планирования.

Исходя из текста законопроекта, документы государственного стратегического планирования не входят в состав источников законодательства о государственном стратегическом планировании. Им отводится некая роль «обеспечения процесса государственного стратегического планирования». Зато документы стратегического планирования входят в «структуру системы государственного стратегического планирования» (ст. 6), которая включает также участников государственного стратегического планирования. Не совсем понятно, что это добавляет к определению юридического значения «документов государственного стратегического планирования».

Как мы видим из судебной практики, необходимость признания за планом характера нормативного акта обусловлена задачами защиты

¹ Министерство регионального развития: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=1444> (дата обращения: 12.07.2013).

прав граждан и юридических лиц. Причем нам думается, что план и акт его утверждающий является единым целым. Во всяком случае, именно такой подход позволит наиболее эффективно защитить права граждан.

Здесь же обозначим проблему соотношения административной составляющей плана и его законодательной формы в тех случаях, например, план разработан специалистами из сферы бюрократии или разработан на основе заказа сторонней организацией, а в последствии облечен в форму закона.

Мы уже ссылались на мнение советского исследователя А.А. Мишина о том, что бюрократия, как правило, монопольно обладает информацией по многим объектам законодательного творчества. Законодательная власть просто зависит от информационного обеспечения и экспертной службы исполнительной власти, которые курируют соответствующие законопроекты. Чем сложнее предмет правового регулирования, тем в большей степени законодатели зависят от бюрократов¹.

Предмет правового регулирования в сфере планирования практически всегда сложен, и плановое решение практически всегда требует участия специалистов либо из сферы бюрократии, либо из сторонних организаций. Соответственно, участие представительного органа, принимающего план в виде законодательного акта, становится формальным. В настоящее время выработаны механизмы в противовес «технократической тенденции», когда исполнительная власть определяет мнение законодателя. Однако такие механизмы касаются в основном финансов и экономики, о чем мы скажем в следующем параграфе.

Еще одна особенность планового акта – изначально заложенная в нем возможность изменения и адаптации к внешним условиям, а также возможность отмены этого акта за нецелесообразностью. Плановые нормы должны обладать адаптивностью к внешним условиям, причем как на стадии нормотворчества, так и на последующих стадиях. Особенности метода планирования как метода, обращенного в будущее, предполагают гибкий подход и к процессу подготовки плана, и к процессу его реализации. Если за время подготовки плана изменились внешние условия – они должны быть учтены. Возможен также отказ от планирования, причем такой отказ может иметь юридическое значение и должен быть оформлен соответствующим актом.

¹ Мишин А.А. Принцип разделения властей. М.: Наука, 1984. С. 146–147.

Такой отказ не выходит за пределы обыкновенной управленческой практики и сам по себе не требует заведомо негативной оценки.

Чтобы последняя мысль не показалась слишком абстрактной или даже бесплодной, приведем пример из законодательной и судебной практики, когда отказ от принятия планового акта требовал юридического оформления.

Под отказом от планирования можно понимать ситуацию, когда ряд управленческих действий в рамках планирования уже предприняты (дано поручение соответствующим ведомствам, установлена методологическая основа и предприняты конкретные шаги: подсчеты, исследования и др.), но по тем или иным причинам процесс планирования не доведен до логического завершения – решение не приобрело объективную форму.

Тесная связь планового акта с будущим предполагает, что любой плановый акт подлежит корректировке, поскольку именно учет внешних изменений составляет суть стратегического планирования. Возможность изменений планов признавалась и в советской литературе: «Планирование на любые отрезки времени предполагает осуществление корректировки принятых планов с учетом хода их выполнения»¹. Причем изменения плана не должны являться исключением. Мы поддерживаем предложение ученых о том, что в отношении планов норма о допустимости изменений планов «в исключительных случаях» неудачна. Следует допускать изменения планов «в необходимых случаях»². И это относится к плановым актам во всех сферах общественной деятельности.

Плановые акты являются важным элементом механизма правового регулирования государственного планирования.

План является юридическим актом и не может низводиться до «документа», прежде всего, по соображениям защиты прав граждан, а также исходя из научных и теоретических разработок. Придание плану лишь технического значения документа как носителя информации практически парализует механизм правового регулирования государственного планирования.

¹ *Крауцов А.К.* План и право (правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. С. 102.

² Там же. С. 102.

Планы весьма разнообразны по своему содержанию. На основе вышеизложенных соображений о правовой природе плановых актов мы можем сказать, что планы являются нормативными актами. При этом плановые нормы имеют собственный уровень правового регулирования, даже если в плане содержатся конкретные описания, план направлен на регулирование системы в целом (территории, финансовой системы и т.д.).

Гибкость планирования как метода правового регулирования, а также значительное время подготовки планов, предполагает изменение планов в необходимых случаях, а также допущение отказа от планирования, который, по нашему мнению, должен быть оформлен юридическим актом.

§ 13. Правовая природа финансово-плановых актов в контексте механизма правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере

Современные учебники по финансовому праву в большинстве своем в качестве финансово-планового акта упоминают только бюджеты, совершенно необоснованно забывая об иных финансово-плановых актах: сметы, финансовые планы, росписи, контрольные цифры и т.д. (пусть даже ряд из них ушли в прошлое). Бюджет, хотя и центральный, но не единственный финансово-плановый акт. Принимая во внимание научный характер настоящего исследования, мы ставим перед собой задачу выяснить правовую природу общую для всех финансово-плановых актов, не только существующих сегодня, но и предлагаемых в законопроектах или существовавших ранее. Хотя надо сказать, что чаще всего нам придется опираться на утверждения, касающиеся бюджетов.

Пример финансово-плановых актов, которые пополнят арсенал финансового права в ближайшее время – предлагаемая в законопроекте «О государственном стратегическом планировании» бюджетная стратегия.

Из ушедших в историю финансово-плановых актов можно назвать следующие. В начале развития советского финансового хозяйства мы встречаем так называемые контрольные цифры, разрабатывавшиеся в 1925/26 гг., которые служили планами. В марте 1928 г. в резолюции Съезда плановых работников было указано на необходимость составления единого финансового плана, в ноябре 1928 г. это подтвердила

бюджетная Комиссия ЦИК, обязавшая Наркомфин при представлении на утверждение ЦИКа государственного бюджета на 1929/30 г одновременно представить и единый финансовый план на тот же год¹.

В советской финансово-правовой науке в число финансово-плановых актов включали кредитный и кассовый план Стройбанка СССР, планы государственных трудовых сберегательных касс, планы доходов и расходов управлений государственного страхования, финансовые планы (балансы доходов и расходов) предприятий и хозяйственных организаций и сметы учреждений и организаций, полностью состоящих на бюджете². Финансово-плановыми актами называли кредитный и кассовый планы Госбанка³, которые носили нормативный характер.

Уже в постсоветском правовом пространстве в Бюджетном кодексе упоминается смета территорий, не являвшихся муниципалитетами. В статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ⁴ содержалось следующее понятие: «Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, – утвержденный органом местного самоуправления поселения *план [курсив наш]* доходов и расходов распорядителя (главного распорядителя) средств местного бюджета, уполномоченного местной администрацией поселения осуществлять в данном населенном пункте (другой территории), входящем (входящей) в состав территории поселения, отдельные функции местной администрации». Статья в последствии утратила силу в связи с изменениями в законодательстве о местном самоуправлении.

Согласно учебникам по экономике и финансам, в современную систему планов общественных финансов входят:

- 1) сводные финансовые балансы, составляемые на общегосударственном и территориальном уровнях управления;
- 2) перспективные финансовые планы;
- 3) прогнозы федерального и территориального бюджетов;
- 4) федеральный и территориальный бюджеты⁵.

¹ Микеладзе П.В. Единый финансовый план / под ред.: С.М. Кузнецова. М.: Госфиниздат, 1929.

² Советское финансовое право: учебник / под ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. М.: Юрид лит., 1982. С. 12.

³ Бесчеревных В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М.: Юрид лит., 1976. С. 15.

⁴ Собрание законодательства РФ. 30.04.2007. № 18. Ст. 2117.

⁵ Бюджетная система России: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 178.

К действующим в настоящее время финансово-плановым актам мы можем отнести целевые программы. Целевые программы могут быть межгосударственными, федеральными, региональными (программы субъектов федерации) и муниципальными, а также ведомственными. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594¹.

Целевые программы представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития, а также инновационное развитие экономики.

Статья 179 БК РФ предусматривает регулирование долгосрочных целевых программ, которые разрабатываются органом исполнительной власти и подлежат утверждению соответствующим представительным органом. Формирование перечня долгосрочных целевых программ осуществляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития соответствующей территории и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами. Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.

В настоящее время принят и реализуется целый ряд целевых программ, в том числе федеральных целевых программ. Например, Постановлением Правительства РФ № 523 от 29.06.11 утверждена Федеральная целевая программа «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 г.»²; Постановлением Правительства РФ 5.12.2001 г. № 848 утверждена Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2015 г.)»³.

Программы являются нормативными актами – финансово-плановыми актами. Целевые программы отвечают всем критериям финансово-плановых актов и имеют те же особенности.

Традиционно к финансово-плановым актам практически всех периодов относятся бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюд-

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

² Собрание законодательства РФ. 18.07.2011. № 29. Ст. 4462.

³ Собрание законодательства РФ. 8.12.2001. № 51. Ст. 3341.

жеты государственных внебюджетных фондов. В литературе именно бюджет относится к основным средствам достижения планомерности финансового хозяйства. Даже при условии снижения доли бюджетных ресурсов в финансировании некоторых мероприятий растет качественное воздействие бюджетного механизма через оптимизацию общеэкономических и народнохозяйственных пропорций¹.

Правовая природа бюджета сходна с правовой природой иных планов. Ранее мы уже обосновали свою точку зрения, что свод цифр имеет юридическое значение и может быть содержанием нормативного акта.

В отношении бюджета, на наш взгляд, следует добавить следующее. Бюджет, как и все иные плановые акты, обращен в будущее. Он отличается от своих исторических форм и иных актов направленностью на регулирование будущего. Не всякая таблица расходов и доходов представляет собой бюджет. Особенностью бюджета является предвидение, перечисление и сопоставление доходов и расходов на предстоящий промежуток времени. Этим бюджет отличается: а) от баланса; б) средних чисел доходов и расходов за ряд лет; в) отчета. Цель баланса – констатирование составных элементов государственного имущества, т.е. баланс – это инвентарь. Бюджет же – финансовая программа, план действий². В ряде трудов управляющее воздействие плана распространяется на все государственное хозяйство: «Под бюджетом разумеется план ведения государства на данный период времени»³.

Мы отчетливо можем увидеть, как метод планирования, тесно связанный с будущим, реализуется в управлении финансами через финансово-плановые акты, в частности, через бюджет. В случае отсутствия связи с будущим и управляющего воздействия на будущее положение вещей бюджет превращается в баланс и теряет возможность воздействовать на общественные отношения.

Проблема правовой природы финансово-плановых актов имеет свою специфику. В частности, в литературе широко обсуждается правовая природа бюджета, которую рассматривают с точки зрения «полноценности» закона (акта) о бюджете.

Проблема правовой природы бюджета была поставлена в труде Г. Жеза о теории бюджета. Он пишет, что по поводу правовой при-

¹ *Шерстнева Л.А.* Бюджетное планирование в новых условиях хозяйствования: (на примере союзных республик): автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. М., 1990. С. 6.

² *Жез Г.* Общая теория бюджета. М.: Госфиниздат, 1930. С. 16.

³ *Озеров И.Х.* Основы финансовой науки. М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908. С. 6.

роды бюджета существуют три основных теории. Согласно первой, бюджет является законом в собственном смысле. Вторая теория рассматривает бюджет двояко: как закон и как особый административный акт. Третья теория считает, что бюджет никогда не является законом¹. Далее Г. Жез анализирует высказывания приверженцев трех теорий и приходит к выводу, что «представляется затруднительным дать точное и пригодное для всех стран определение бюджета»².

Первым в русской финансовой науке вопрос о правовой природе бюджета поставил С.И. Иловайский. Он писал, что «бюджет есть финансовый закон. Это закон, по которому должно управляться финансовое хозяйство в течение определенного промежутка времени»³. Для С.И. Иловайского вопрос о правовой природе бюджета сводился к проблеме правового действия бюджетного закона, о его «отношении к финансовому управлению», а не в отношении формы к его содержанию. Он делил закон о бюджете на подсистему постоянного и непрерывного действия, т.е. те доходы и расходы, которые имели правовое основание в иных законах, и на подсистему срочного действия, в которую входили доходы и расходы, полномочия на которые даются на конкретный срок (на год). Наличие или отсутствие закона о бюджете не влияло на постоянные, обусловленные иными законами, доходы и расходы, тогда как в отношении переменных доходов и расходов власть получала полномочия только на соответствующий период. В отношении постоянной части «бюджетное право» палат являлось ограниченным, связанным с постановлениями иных законов. Таким образом, в этой части бюджетный закон – «несамостоятельный» закон.

В современных российских научных публикациях вновь поставлен вопрос о вторичности бюджетного закона. А.А. Алексеев, на основе интересного научного анализа широкого круга источников, пишет, что парламент не может односторонне своей властью вычеркнуть кредиты, необходимые для исполнения уже существующих законов. Законы, раз они изданы, обязательны для всех органов государственной власти, в том числе и для парламента, и могут быть изменены или отменены только при участии всех факторов законодательства. Даже при отсутствии бюджета ранее принятые законы остаются в

¹ Жез Г. Общая теория бюджета. М.: Госфиниздат, 1930. С. 32.

² Там же. С. 36.

³ Иловайский С.И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса: типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. С. 56.

силе, а, следовательно, палаты юридически обязаны принять бюджет в части, необходимой для их исполнения¹.

Известный современный исследователь бюджета Д.Л. Комягин считает бюджет вторичным актом². Он пишет, что «с одной стороны, расходы и доходы бюджета predetermined ранее принятыми обязательствами и правовыми актами, с другой стороны, параметры бюджета должны определяться стратегическими планами»³. Д.Л. Комягин видит в этом конфликт, который он предлагает разрешить при помощи бюджетной политики: «Такой конфликт не должен возникнуть, если сместить начало бюджетного процесса с бюджетного послания на принятие самих обязательств, которые не только должны быть связаны, но и должны вытекать из государственных стратегических планов. Для этого необходима ясная юридическая процедура согласования принимаемых обязательств со стратегическими планами. Одновременно должны быть закреплены некоторые принципы стратегического планирования, касающиеся формирования расходов и доходов бюджета, и критерии допустимости источников покрытия дефицита бюджета»⁴.

Аргумент против идеи вторичности бюджета мы можем почерпнуть у С.И. Иловайского, который не отрицал, что в бюджете имеется также и переменная часть, которая абсолютно самостоятельна. Продолжая эту логику и будучи сторонником юридического единства бюджета как финансово-планового акта, мы не можем согласиться с тем, что бюджет может быть разделен на вторичные нормы и первичные. Бюджет является единым актом, направленным на регулирования финансовой системы в целом. Бюджет как финансово-плановый акт не является суммой единичных разнородных предписаний – эту особенность он разделяет со всеми плановыми актами. Вопрос о соответствии бюджета иным законодательным актам, а также стратегическим социально-экономическим и иным планам, на наш взгляд, решается через понятие «финансовая дисциплина», а также через принцип плановости финансовой деятельности государства. Принцип плановости финансовой деятельности государства должен иметь «зеркальное отражение» в системе государственного стратеги-

¹ *Алексеев А.А.* Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 16–49.

² *Комягин Д.Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. С. 11–17.

³ Там же. С. 11.

⁴ Там же. С. 17.

ческого планирования – принцип финансовой обеспеченности планов, заявленный в первой версии законопроекта «О государственном стратегическом планировании». Автор настоящей работы посвятил этой проблеме несколько публикаций¹. В следующих параграфах мы рассмотрим подробнее проблемы «финансовой дисциплины» и принципа плановости финансовой деятельности.

Проблема «несамостоятельности бюджета» имеет также следующий аспект. Если С.И. Иловайский заявлял, что правовая природа бюджета не связана с наличием или отсутствием представительного органа власти², то в более поздних трудах проблема правовой природы бюджета связывалась учеными с вопросом об ограниченной роли представительного органа власти, который может только одобрить представленный исполнительной властью проект бюджета. Бюджет тесно связан с представительным органом власти, но в то же время во всех законодательствах и во все времена роль представительного органа власти в той или иной мере ограничивалась в пользу исполнительной ветви. В этой связи учеными ставился вопрос о формальности закона о бюджете или о разделении бюджета и его утверждения: «Является ли бюджет законом в формальном или материальном смысле?»³.

«Финансовый план государства, разработанный его исполнительно-распорядительными органами, как бы совершенен и безупречен он ни был, еще не является бюджетом как таковым, пока он не утвержден высшим органом государственной власти, он является только проектом бюджета. Именно так он и именуется обычно на практике. Он получает высокий титул бюджета только в результате официального утверждения. В этом случае под бюджетом понимается уже государственный акт, устанавливающий финансовый план государства»⁴. По результатам своих рассуждений, М.И. Пискотин сделал вывод о том, что бюджет следует понимать:

¹ *Кудряшова Е.В.* К вопросу о значении принципа плановости финансовой деятельности для науки финансового права и развития финансового законодательства // *Финансовое право.* 2011. № 8. С. 6–8; *Кудряшова Е.В.* Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права // *Правоведение.* 2011. № 6. С. 27–34.

² *Иловайский С.И.* Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904. С. 55.

³ *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М.: Юрид. лит., 1976. С. 9.

⁴ *Пискотин М.И.* Советское бюджетное право. М.: Юрид. лит., 1971. С. 16.

1) как финансовый план государства, роспись его доходов и расходов;

2) как государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы;

3) как государственный акт – закон. Правда, в то же время, М.И. Пискотин утверждал, что бюджет не совпадает с законом о его утверждении. Утверждение бюджета и принятие закона о нем – это два самостоятельных процессуальных момента, следовательно, не точно понимать под бюджетом государственный акт, его устанавливающий¹.

Не менее авторитетный исследователь бюджетного права В.В. Бесчеревных полагал, что «сформулированное М.И. Пискотиным третье значение термина «бюджет» следует объединить с первым, т.к. и там и здесь речь идет о бюджете как основном финансовом плане и это «третье значение» вряд ли имеет право на самостоятельное существование»². В.В. Бесчеревных считал, что с правовой точки зрения государственный бюджет является основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств, как и иные планы Советского государства, носящие директивный, реальный характер и обязательный для исполнения³.

Вопрос о «формальности» закона (решения) о бюджете ставится также в ином ракурсе. В одной из современных публикаций был поднят вопрос о соотношении закона (решения) о бюджете и сводной бюджетной росписи. Автор пишет о необходимости учитывать следующий момент: закон (решение) о бюджете включает в себя лишь ограниченный перечень бюджетных показателей, в то время как более детализированный состав показателей содержит сводная бюджетная роспись (см., например, п. 2 Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2007 г. и внесения изменений в нее). Другими словами, если тот же, но более детальный план содержится в ином акте (подзаконном), может быть, следует отделять финансовый план от его формы? Разрешая поднятую проблему, А.Г. Пауль указывает на то, что закон о бюджете утверждает общие, сводные показатели, обнимающие все остальные, и является правовым основанием для всего бюджета, чтобы окончательно сформировать все его показатели. В качестве формы бюджета он рассмат-

¹ Там же. С. 17.

² *Бесчеревных В.В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета. М.: Юрид. лит., 1976. С. 16.

³ Там же. С. 17.

ривает лишь закон (решение) о бюджете соответствующего уровня, независимо оттого, что в различные периоды времени этот закон может быть более или менее подробным, включать в себя подробный перечень бюджетных показателей или содержать лишь основные из них¹.

Относительно разделения понятия бюджет и закон о бюджете заметим следующее: на основании существования двух процессуальных действий – утверждения бюджета и принятия закона о бюджете, согласно современному законодательству Российской Федерации, федеральный закон считается принятым с даты его утверждения Государственной Думой Российской Федерации. Статья 207 Бюджетного кодекса говорит о принятом Государственной Думой федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Термин «утвердить» используется в Бюджетном кодексе для характеристики промежуточных действий (например, ст. 201 Бюджетного кодекса Российской Федерации – утверждение в первом чтении основных характеристик). Таким образом, на основании современного российского законодательства, нет оснований разделять утверждение бюджета и принятие закона о бюджете. Мы можем поставить знак равенства между законом о бюджете и бюджетом как финансовым планом.

Не вызывает сомнений и нормативная природа положений, содержащихся в законе (акте) о бюджете.

Проблема расширенных полномочий исполнительной власти, на наш взгляд, является наиболее острой и сложной в контексте правовой природы финансово-плановых актов и, в частности, бюджетов. «Давайте задумаемся: парламенты были созданы потому, что без них монарх как исполнительная власть не имел возможности получать доходы, поскольку бюджета без налогов не бывает, а налогообложение является безусловной прерогативой парламента, то особенно примечательно главенство исполнительной власти в этой важнейшей области, несмотря на парламентскую привилегию налогообложения»².

В советский период в литературе утверждалось, что в отношении советского бюджета даже нет оснований о постановке вопроса о формальности закона. В отношении капиталистических государств,

¹ *Пауль А.Г.* Бюджет – ось бюджетно-правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 11. С. 7–11.

² *Шайо А.* Самоограничение власти (каткий курс конституционализма) / пер. с венг. М.: Наука, 2009. С. 192.

напротив, отмечалось, что большинство буржуазных юристов не считают бюджет законом (т.е. актом представительного органа) в прямом смысле этого слова, а называют его актом в формальном смысле слова (т.е. правительственным актом по существу, но облеченным в форму закона, а то и просто актом правительства)¹.

Здесь мы подходим к вопросу о так называемой «технократической тенденции». П.М. Годме еще в середине XX в. отмечал снижение роли парламента в бюджетном процессе: «Характерным для органов, разрабатывающих план, является то, что основное место в его разработке занимают эксперты, специалисты, техники, тогда как политические органы, в частности парламента, играют роль, по существу формальную, несмотря на усилия, которые предпринимались для того, чтобы эту роль повысить»². П.М. Годме называет эту тенденцию к фактическому уменьшению роли парламента и расширению полномочий и роли специалистов из сферы исполнительной власти «технократической тенденцией». Книга П.М. Годме была переведена на русский язык в 1978 г., соответственно издана во Франции еще раньше. Следовательно, мысль о том, что влияние парламента на государственные финансы ограничено общеэкономическим планом, была высказана им в середине XX в. Таким образом, «технократическая тенденция» развивается уже довольно продолжительное время.

Чем объясняется такая тенденция к ограничению роли парламента в процессе разработки основного финансового плана страны? П.М. Годме указывает следующие причины, по которым именно исполнительная власть играет существенную роль в подготовке бюджета:

1. Только исполнительная власть обладает достаточной информацией для того, чтобы подготовить закон о финансах.

2. Только исполнительная власть располагает достаточным техническим аппаратом для того, чтобы провести сложную работу прогнозирования, которая необходима при подготовке закона о финансах.

3. Только исполнительная власть отвечает за исполнение закона о финансах и бюджета³.

Если мы посмотрим на вопрос о первенстве исполнительной власти с точки зрения политических интересов разных ветвей власти и

¹ *Бесчеревных В.В.* Демократический централизм – принцип организации бюджетной системы СССР // Вестник МГУ. Сер. X: Право. 1962. № 4 С. 7–9.

² *Годме П.М.* Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 159–160.

³ Там же. С. 192.

процедуры принятия бюджета, то, по сути, возможны два варианта развития событий: парламент может согласиться с предложенными конечными показателями бюджета и принять на себя ответственность за эти показатели; или парламент может «бомбардировать» проект бюджета, предложенный исполнительной властью с целью увеличить расходы и уменьшить налоги, тем самым поставить под сомнение «финансовую дисциплину». Практика конца XX – начала XXI в. свидетельствует о предпочтении первого сценария в большинстве государств¹.

Интересным представляется объяснение, данное автором, который исследовал вопросы самоограничения власти: «В дебатах по бюджету парламентарии проявляли себя наиболее безответственно. Принудить страну к популярным расходам, добиться бюджетных субсидий для своего избирательного округа – это такие соблазны, перед которыми парламентарий не может устоять, да, пожалуй, стойкость в данном случае была бы несовместимой с его ролью. Однако если понимать конституцию как средство ограничения власти имущих, это ограничение должно касаться и депутатов, склонных к безответственным расходам. Что большинство конституций все же не может ограничить и держать под контролем, так это расходы правительства»². Далее автор заключает: «Факт состоит в том, что парламентариев необходимо ограничить (они не могут предлагать поправки к бюджету или другие законы, нарушающие бюджетное равновесие); далее: необходимы конституционные ограничения в связи с перегруппировками расходов внутри бюджета. Однако не следует питать особых иллюзий – верховенство исполнительной власти в этом отношении непоколебимо»³.

На современном этапе развития государств технократическая тенденция в основном осознана и во многих государствах найдены противовесы данной технократической тенденции в основном за счет создания независимых экспертных органов, которые дают нейтральную оценку предложенным планам.

В том случае, если технократическая тенденция не уравновешена и представительный орган власти не имеет возможности реально оценить и сознательно голосовать за принятие закона о бюджете, он

¹ *Anderson B.* The Changing Role of Parliament in the Budget Process // *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 1. С. 3.

² *Шапо А.* Самоограничение власти: (каткий курс конституционализма) / пер. с венг. М.: Наука, 2009. С. 192.

³ Там же. С. 192.

действительно превращается в акт правительства, т.е. акт управления, и может считаться законом лишь формально. В России на сегодняшний день проблема уравнивания этой технократической тенденции стоит достаточно остро.

Вернемся теперь к исследованию правовой природы финансово-плановых актов и зададимся вопросом о возможности считать их нормативными актами, а не набором индивидуальных предписаний.

Еще раз подчеркнем, что автор настоящей работы придерживается мнения, что для финансовых планов справедливо все то, что было сказано о планах вообще. Независимо от доли предписаний, кажущихся индивидуальными, финансовые планы являются целостными нормативными актами.

В зарубежной литературе мы можем прочесть, что бюджет – это, пожалуй, единственный вид планов, который не вызывает бурной дискуссии о нормативном характере его предписаний, большинство ученых относят бюджет к нормам права¹.

На страницах современных отечественных изданий утверждение о том, что бюджет имеет нормативный характер поставлено под сомнение.

В статье А. Анисимова и Г. Крылова высказано мнение, что «при всей политической, социальной и экономической важности бюджета закон о нем не обладает свойствами, делающими его законодательным актом превосходного значения или рядовым актом законодательного органа. Он не отвечает требованиям, предъявляемым к закону, и является формальной, обрядовой грамотой, черпающей свое правовое содержание и определение из других актов, изданных законодательным органом до этого»².

Современный исследователь проблем бюджетного права А.Г. Пауль в своей статье о правовой природе закона (решения) о бюджете высказывает мнение, что закон (решение) о бюджете является неоднородным. В нем содержатся помимо нормативных предписаний ненормативные (индивидуальные). В первую очередь А.Г. Пауль относит сюда положения о расходах, а также прогнозы, которые не являются обязательными (сюда, по его мнению, относятся положения о доходах)³.

¹ *Schramm T.* Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung // *Deutsches Verwaltungsblatt.* 1974. № 17. С. 651.

² *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный закон – ось бюджетного процесса // *Хозяйство и право.* 1993. № 6. С. 40.

³ *Пауль А.Г.* Закон (решение) о бюджете: правовая природа и специфика // *Государственный аудит. Право. Экономика.* 2012. № 1. С. 97–101.

Другой авторитетный автор Л.К. Воронова также высказала мнение, что «нормы законов о государственном бюджете Украины и решений органов местного самоуправления имеют в большинстве своем конкретно-адресный характер, ибо они распространяют свое действие в первую очередь на органы, управляющие бюджетными средствами»¹. Далее, профессор Воронова приходит к выводу: «Ко всем законам закон о бюджете отнести нельзя, ибо он состоит из цифр и утверждается на один период. Правовых норм он не содержит. Поэтому закон или правовой акт о бюджете, принимаемый законодательным или местным представительным органом, является законом только в формальном, но не в материальном смысле»².

Отдавая должное интересным позициям перечисленных выше авторов, мы не можем согласиться с точкой зрения, что бюджет не является нормативным актом или является неоднородным актом.

Бюджет, как и иные плановые акты, имеет своим предметом регулирования государственные финансы как целое. Имеют значение не отдельные нормы закона о бюджете, а закон о бюджете как система норм, дающая представление о реальном и желаемом состоянии государственных финансов в будущем. Состояние государственных финансов в будущем может определяться, например, как равновесие. Конкретные статьи бюджета не являются индивидуальными нормами.

Вступая в полемику с позицией о неоднородности бюджета, мы не можем обойти вниманием критику профессора М.И. Боголепова, высказанную им когда-то в адрес тех, кто предлагал частично «пообрезать хозяйственные планы» (включая бюджет). М.И. Боголепов с опорой на понятие финансового равновесия пишет, что планы представляют собой уравновешенную систему хозяйственного плана, поэтому механические поправки к ним невозможны. «...Планы допускают лишь органическое или качественное исправление. Вот почему истинная забота об истинном финансовом равновесии может вылиться только в предложение нового построения общехозяйственного плана, а не в предложении простого обрезания обсуждаемого в данный момент общехозяйственного плана»³.

¹ Воронова Л.К. Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред.: Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. М.; Харьков: Право, 2011. С. 275.

² Там же. С. 282.

³ Боголепов М.И. Финансовое равновесие // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 44(104). С. 6–8.

Рассуждения М.И. Боголепова наглядно демонстрируют, что отдельные строки бюджета не могут считаться индивидуальными предписаниями в силу своей взаимосвязи с иными частями бюджета.

Принимая во внимание предмет регулирования бюджета, а также сделанный с опорой на убедительные разработки советских ученых вывод о том, что наличие адресных предписаний в плановом акте само по себе не влияет на нормативный характер планового акта¹, автор настоящей работы утверждает, что бюджет является целостным нормативным актом.

На утверждение оппонентов о том, что закон (решение) о бюджете не порождает права и обязанности, мы возразим следующее.

В судебной практике Германии тридцать лет обсуждался вопрос, требуется ли для исполнения государственных обязательств специальное полномочие на основании закона помимо данного бюджетным планом. В конечном счете необходимость дополнительных полномочий была в принципе отвергнута². Немецкие ученые к началу XX в. пришли к единому мнению, что закон о бюджете имеет все качества обыкновенного закона. Закон о бюджете воздействует на каждого через Правительство, в то же время, не создавая прав и обязанностей для третьих лиц³. Закон (акт) о бюджете, на наш взгляд, создают права и обязанности, но на другом уровне регулирования. Нам представляется ошибочным отнесение отдельных предписаний закона о бюджете к прогнозным, не обязывающим предписаниям, требующим эти предписания исполнять (достигать)⁴. Права и обязанности, возникающие из законов (актов) о бюджете состоят в том, что конкретные показатели о доходах и расходах должны выполняться, но с учетом конкретной экономической ситуации, в этом состоит гибкость и адаптивность плана. Допускаются отклонения, но эти отклонения должны быть объективно обоснованы и требование об обосновании должно

¹ Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. М.: Госюриздат, 1962. С. 45.

² Государственное право Германии: в 2 т.: пер. с нем / РАН, Ин-т государства и права; отв. ред. и предисл. Б.Н. Топорнин. М.: Изд-во Института государства и права РАН (ИГПАН), 1994. С. 131.

³ *Hölscheidt S.* Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften // Die Öffentliche Verwaltung. Juni, 1989. Heft 12. S. 537–542; *Birk D.* Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109-115 GG) // Juristische Arbeitsblatt. 1983. S. 563.

⁴ *Пауль А.Г.* Закон (решение) о бюджете: правовая природа и специфика // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 1. С. 97–101.

содержаться в законодательстве. Причины отклонений должны быть оценены и, исходя из экспертной оценки, следует положительно или отрицательно оценивать, например, перевыполнение показателей о доходах или экономии расходов с принятием соответствующих мер к администраторам доходов и расходов. Такой подход вытекает из принципа плановости финансовой деятельности государства¹.

В литературе также высказывается мнение, что правовым последствием принятия бюджета является тот факт, что соответствующее общественно-территориальное образование выражает свою волю на осуществление права собственности на бюджетные средства².

Предмет регулирования закона о бюджете обобщенный, как и у всех плановых актов, – государственные финансы³, который обуславливает уровень регулирования. Подобно тому, как законодательство о планировании территории соотносится с нормами, регулирующими строительство, закон о бюджете сопоставляется, например, с социальным законодательством. Граждане и юридические лица могут защищать свои конкретные права на основании социального законодательства, законодательства о ценных бумагах, норм процессуального законодательства о взыскании средств из бюджетов, в то же время они не могут защищать свои права и оспаривать отдельные положения законов (актов) о бюджетах в ущерб комплексному регулированию, которое заложено в системе показателей бюджета. Оспаривание финансово-плановых актов возможно, но только по ограниченному кругу оснований – об этом мы скажем в параграфе о правоприменении.

Совершенно справедливо в практике Конституционного Суда Российской Федерации было четко указано, что законы (решения) о бюджетах носят специальный характер: в них не могут устанавливаться нормы, не связанные с государственными доходами и расходами

¹ О принципе плановости финансовой деятельности государства см. Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства: (правовые аспекты): монография. М.: Финансовый университет, 2011; Кудряшова Е.В. Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права // Правоведение. 2010. № 6. С. 27–34.

² Пауль А.Г. Бюджет – ось бюджетно-правового регулирования // Финансовое право. 2007. № 11. С. 7–11.

³ Хотя существуют некоторые вариации, например, в Великобритании бюджет не является единым актом, а состоит из акта о расходах и акта о доходах. См. Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Великобритании // Правоведение. 1999. № 2. С. 107–122.

(см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П), и в законы (решения) о бюджетах не должны включаться нормы, регулирующие (причем только в пределах одного финансового года) компетенцию того или иного органа государственной власти, что затрагивает конституционные права и свободы. Указанные положения являются «инородным телом» в законе о бюджете, т.к. не являются частью взаимосвязанной равновесной системы.

Рассматривая особенности финансово-плановых актов, следует отметить также, что планирование предполагает учет внешних обстоятельств, гибкость и адаптивность планового акта. В современном программном бюджете «низкие показатели результатов отдельной программы могут стать причиной отказа от ее дальнейшей реализации, что может привести к сокращению бюджетных ассигнований соответствующего ведомства»¹. Однако в отличие от иных плановых актов, власть не может отказаться от принятия бюджета или принять его не в срок.

Финансово-плановые акты являются неотъемлемой частью механизма правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере.

Как и иные планы, финансово-плановые акты, прежде всего, закон (акт) о бюджете имеет обобщенный предмет регулирования – финансовую систему. Бюджет является нормативным актом и не может быть разделен на отдельные предписания с разной правовой природой.

Мы не находим оснований разделять законы (акты) о бюджете и их содержание – бюджет. Закон (акт) о бюджете не является «вторичным» по отношению к иным законам (актам). Проблема соотношения закона (акта) о бюджете с иными законами (актами) разрешается через понятие «финансовая дисциплина» и через принцип плановости финансовой деятельности государства. Мы также не считаем бюджет и иные финансово-плановые акты «формальными».

Финансово-плановые акты, в частности бюджет, разделяет с иными плановыми актами признак тесной связи с будущим, вытекающий из особенностей метода планирования.

¹ *Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К.* Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы*. 2010. № 12. С. 5.

Глава 5. ПРАВООТНОШЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§ 14. Правоотношения в механизме правового регулирования государственного планирования

После стадии создания юридических норм и их действия следует стадия возникновения субъективных прав и юридических обязанностей. На второй стадии содержание юридических норм трансформируется в реальные правоотношения¹. Необходимо сразу же отметить, что нормы о планировании (нормы рамочного закона о планировании) претворяются в конкретные правоотношения, в том числе на стадии формирования планов как нормативных актов. Таким образом, в механизме правового регулирования происходит «наслоение» стадии правоотношений и нормотворчества.

Правоотношения в сфере государственного планирования имеют собственную специфику, которая во многом связана с особенностями воздействия планирования на общественные отношения, а также с особенностями правовых норм.

Нам представляется, что содержание правоотношений по поводу планирования связаны с необходимостью согласования максимально широкого круга интересов в рамках планирования. В то же время, поскольку планирование тесно связано с управлением будущими рисками, в круг правоотношений по поводу планирования входят правоотношения по поводу привлечения экспертов, что является дополнительной гарантией принятия оптимального планового решения или альтернативой согласованию интересов в тех случаях, когда такое согласование невозможно.

Нам кажется очевидным, что «основу плана составляет выработка стратегии и траектории социально-экономического развития на базе согласования интересов в обществе: государственного управления, бизнес-сообщества и трудящихся, выражаемых профсоюзами»².

¹ *Власенко Н.А.* Теория государства и права: науч.-практ. пособие. М.: ИЗиСП-М.; Юриспруденция, 2009. С. 233.

² Что и как следует планировать в рыночной экономике: круглый стол // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 52.

Было бы заблуждением считать, что согласование интересов как содержание публичных правоотношений нечто новое в правовой науке. Идея согласования интересов в данном случае перекликается с идеей сотрудничества, о которой писали еще дореволюционные авторы правоведы. «Идея сотрудничества в широком значении этого слова должна получить при современном строе публичных взаимоотношений весьма крупную роль в общей теории публичного права. Чем более организация власти для властвования исторически уступает свое место сложным техническим организациям общественных служб, тем более открывается простора для сотрудничества гражданина с властью», – и далее – «Эта идея сотрудничества может также во многом помочь и при выяснении юридического смысла и значения тех вновь образующихся форм, в которых совершается организация общественных сил в связи с современной войной. Идеей сотрудничества укрепляется тесная связь должностного лица и гражданина. Когда жизненный опыт на каждом шагу показывает, что публичные службы в состоянии выполнять свое назначение не иначе, как при деятельном сотрудничестве граждан, должно неизбежно вырабатываться сознание, что сотрудник-гражданин есть то же должностное лицо»¹.

Идея сотрудничества может быть названа предшественницей идеи согласования интересов. Примечательно, что дореволюционный автор подчеркивает необходимость внедрения идеи сотрудничества в условиях кризиса. Государственное планирование и идею согласования интересов как его содержание мы также можем связать с усложнившимися внешними условиями – череда экономических кризисов, ресурсные кризисы и т.д.

Научная категория интереса имеет долгую историю развития², и по-прежнему мы не ошибемся, если скажем, что природа категории интереса такова, что о ней можно спорить вечно. Не загромождая наше исследование углублением в теоретическое исследование интереса, приведем здесь только те аспекты дискуссии, которые относятся к государственному планированию.

«Интерес составляет содержание отношения между человеком и благом, ведь интерес как объективная категория, присущая каждому

¹ *Елистратов А.* Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова., 1916. Кн. 1. С. 83.

² О развитии научных взглядов на категорию «интерес» см. *Шенелев Д.И.* История правовой мысли о категории «интерес» // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 4. С. 20–30.

субъекту, представляет собой социальную потребность в достижении благ – и прежде всего, имущественных благ, достижение которых способно «снять» его зависимость от окружающих социальных условий, приспособить его к ним»¹. «Законный интерес – это стремление субъекта пользоваться определенными социальными благами и в некоторых случаях обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права потребностей»².

В последнее время много написано о соотношении публичного и частного в праве, а также о категории публичного интереса в общественных отношениях. Существуют разные точки зрения относительно того, что считать публичным интересом. Профессор Ю.А. Тихомиров в одной из своих статей так определяет публичный интерес: «Публичный интерес есть официально признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит приоритетным условием и гарантией ее существования и развития. Публичный интерес формируется противоречиво, представляя собой то «усреднение» социальных интересов, то доминанту над частными интересами, то постулирование общезначимого. Причем, некоторые явления нередко перестают иметь общественный или государственный интерес и сохраняют или приобретают смысл индивидуальных или коллективных интересов. Возможно и иное, когда некоторые частные интересы признаются публичными ввиду изменения их общей значимости. Но эти границы не должны быть произвольными, хотя на практике подавление интересов встречается часто. Поэтому важно правильно определить сферы публичных интересов и способы их обеспечения»³.

По мнению С.В. Михайлова, специфика общественных отношений, складывающихся в публичной сфере, заключается в том, что они установлены в интересах всех и каждого, т.е. общих интересах. Такие интересы называются публичными. В этом плане публичный интерес является совокупностью общих интересов, включающих в себя индивидуальные интересы, но он никоим образом не является простой арифметической суммой индивидуальных интересов, по-

¹ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. С. 58.

² Субочев В.В. Законные интересы: основы теории // Государство и право. 2009. № 5. С. 5.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право: падения и взлеты // Государство и право. 1996. № 1. С. 3–12, 6.

скольку публичный интерес – это интерес, присущий обществу как единому целому¹.

Государство, будучи механизмом реализации интересов всего общества, не должно использоваться в интересах отдельных лиц или групп. Метод публично-правового регулирования общественных отношений с его властно-административными полномочиями в руках государства, субординаций интересов обуславливает «привязку» публичного права к государству, к государственной власти, следовательно, к интересам господствующих политических элит.

Указанная «привязка» публичного права к государству и его органам (особенно к их полномочиям) создает возможность для неправомерного использования государственного механизма различными лицами и группами лиц в своих политических, эгоистических, меркантильных интересах. Нужно признать, что факты, свидетельствующие о диссонансе действий государства и его органов с общественными интересами, должны получить юридическую оценку, т.к. государство и его органы своими действиями призваны следовать только интересам общества в целом². Понятие публичного интереса шире понятия государственного интереса, т.к. носителем общественного интереса все-таки является общество, а не государство. Таким образом, гражданское общество является определяющим по отношению к государству³. Государство обязано ориентироваться в первую очередь на интересы общества. Если имеется диссонанс государственных интересов с общественными интересами – налицо неэффективность государственного регулирования и несовершенство государственного механизма.

Конституция Российской Федерации не упоминает ни в одной из статей публичный интерес. Часть 3 статьи 35 Конституции РФ содержит упоминание только о государственных нуждах: «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения». Некоторые ученые придают формулировке важное значение и видят в этом глубокий смысл: «В действующей же Конституции РФ применяется термин «государственные нужды», а не интерес общества или общее благо, что свидетельствует о том,

¹ Михайлов С.В. Категория интереса в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. С. 65.

² Там же. С. 68.

³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. С. 10.

что интересы гражданского общества (публичный интерес) не стали приоритетными по сравнению с государственными. Таким образом, государственные интересы превалируют над частными и даже публичными, т.е. интересами общества»¹.

В научных трудах о государственном планировании обсуждается понятие публичного интереса. В приложении к проблемам государственного планирования в числе прочих выдвигается концепция «участия», согласно которой каков бы ни был результат планирования, если обеспечена возможность участия всех заинтересованных лиц в принятии решения – решение принято в публичном интересе. Эту концепцию противопоставляют концепции, которая концентрирует внимание на защите прав каждого индивида и требовании о справедливой компенсации каждому, чьи права нарушены². Обе эти концепции базируются на своевременном предоставлении информации гражданам о планировании. Таким образом, чтобы государственное планирование осуществлялось в публичном интересе, необходимо правовыми средствами обеспечить открытость информации и максимальное согласование интересов заинтересованных субъектов.

Нормы о планировании не имеют конкретного адресата, поэтому их воплощение в реальную жизнь происходит несколько сложнее, чем у обычных норм права. Плановые нормы имеют обобщенный предмет регулирования – финансовая система, территория и др., который обуславливает особенности правоотношений в рамках планирования. В такой ситуации определенную сложность представляет вопрос об определении юридически значимых связей и субъектного состава правоотношений. Механизм правового регулирования должен включать в себя способ выявления носителей интересов, а значит, и потенциальных субъектов правоотношений.

Б.М. Лазарев писал, что носителями интересов являются, прежде всего, крупные социальные общности – народ, классы и социальные слои, нации и народности, далее – отрасли народного хозяйства, а также организационно оформленные группы людей – трудовые коллективы, их подразделения (бригады, звенья и т.д.), жители республик и административно-территориальных единиц, и, наконец, отдельные лица и семьи. Система интересов в обществе отражает не только социальную его дифференциацию по различным признакам,

¹ Морозова Л.А. Государство и собственность // Государство и право. 1996. № 12. С. 23.

² *Campbel H., Marshall R. Utilitarianism's bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning // Planning Theory. 2002. Vol 1(2). P. 178.*

но и ячейковую структуру, а само общество представляет собой не арифметическую сумму ячеек, а сложную их систему с различными подсистемами»¹.

Носители интересов являются субъектами, вступающими в правоотношения с государством в отношении по поводу государственного стратегического планирования. Получается, что в данном случае государство вступает в правоотношения с неограниченным кругом лиц, которые являются носителями интересов, подлежащих согласованию. Принимая план, государство должно принять оптимальное решение с максимальным учетом интересов всех заинтересованных субъектов.

Отношения по поводу раскрытия информации о государственном стратегическом планировании входят в состав правоотношений по поводу планирования и, одновременно, обеспечивают выявление субъектного состава правоотношений по поводу планирования.

На сегодняшний день имеется много правовых проблем, связанных с раскрытием информации о государственном планировании, на которых необходимо остановиться подробнее.

Уровень раскрытия информации является острой правовой проблемой в рамках механизма правового регулирования государственного планирования. Приведем пример из немецкой судебной практики. В немецкой судебной практике по административному праву имеется судебное решение, где рассматривается непосредственно вопрос об информировании граждан о постройке дорог. Судом поставлена проблема информирования о планах, утверждаемых органами исполнительной власти. Согласно абзацу 2 §18 Закона о шоссейных дорогах от 1961 г., «планы с приложениями должны быть опубликованы таким образом, чтобы «каждый, чьи интересы затронуты планом, имел бы возможность высказаться». В соответствии с действующей в настоящее время нормой пред. 2 абзацем 1 §18 Закона о шоссейных дорогах чертежи и пояснения к плану должны давать ясное представление о проекте, его цели и затрагиваемых им участках и сооружениях. Подобное регулирование процедуры представления плана для ознакомления служит целям информирования. При этом данная процедура должна настолько соответствовать цели информирования, чтобы предоставить всем потенциально затрагиваемым планированием лицам возможность проверить, будут ли их интересы действительно затронуты, и должны ли они поэтому для защиты своих прав принять

¹ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М.: Юрид. лит., 1988. С. 119.

участие в процедуре заслушивания. Однако при предоставлении плана для ознакомления нет необходимости предъявлять все документы, которые нужны для полного определения правомерности планирования или для исполнения плана после его утверждения»¹.

Правомерность планирования поставлена в зависимость от выполнения всех требований о раскрытии информации о планировании. Полное, официальное и своевременное раскрытие информации о проектах государственных стратегических планах (во всех сферах) является правовой гарантией выявления интересов, подлежащих согласованию, а также выявления носителей этих интересов.

Полнота раскрытия информации предполагает также раскрытие результатов работы экспертов, которые оценили бы горизонт отсечения плана по ресурсам, последствиям и т.д. Об этом мы уже упоминали ранее.

Мы полагаем, что согласование максимального круга интересов находится в центре правоотношений по поводу планирования, в том числе потому, что государственное планирование направлено на управление рисками в будущем. Согласование интересов в рамках правоотношений по поводу планирования служит распределению ответственности за последствия рискованных решений между государством в лице его органов и обществом. Кроме того, процесс согласования интересов является правовой гарантией от ошибок и произвольных необоснованных действий власти.

В законопроект о государственном стратегическом планировании включена статья 12 «Общественное обсуждение документов государственного стратегического планирования». Согласно этой статье, проекты документов государственного стратегического планирования подлежат общественному обсуждению с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне. Форма и порядок общественного обсуждения проектов документов государственного стратегического планирования определяются согласно предметам ведения Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

Из анализа действующего законодательства мы можем сделать вывод, что общественное обсуждение является одним из элементов системы оценки и учета общественного мнения. Во всяком случае, Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля

¹ *Рихтер И., Шунперт Г.Ф.* Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 452.

2012 г. № 159 «Об утверждении правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» утверждает соответствующие правила в целях создания эффективной системы оценки и учета общественного мнения¹.

Однако в законодательстве не прослеживается последовательного подхода к правовому режиму процедур учета общественного мнения. В законодательстве различных отраслей права (земельного, экологического, градостроительного) мы видим термины «общественное обсуждение»², «общественные слушания»³, «публичные слушания»⁴ и другие термины, не приведенные к общему знаменателю.

В литературе отмечается, что общественное обсуждение применялось в истории российского нормотворчества, в частности оно широко использовалось в России в период преобразований второй половины XIX в.⁵ Отмечается даже преемственность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением нормативных актов с конца XIX в. до 1991 г. В законах Российской империи, СССР и Российской Федерации при регулировании общественных обсуждений угадываются сходный круг участников, похожие предмет, цели и инструментарий обсуждений, из чего делается вывод о формировании межотраслевого института публичных слушаний⁶.

Мы находим в публикациях также высказывания о наличии института народного обсуждения: «всенародное обсуждение (когда оно проводилось в рамках всего государства) и народное обсуждение

¹ Собрание законодательства РФ. 05.03.2012. № 10. Ст. 1247.

² См., например, Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. 27.11.1995. № 48. Ст. 4556.

³ Ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 29.10.2001. № 44. Ст. 4147.

⁴ См. например Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2003. № 50. Ст. 4851.

⁵ *Илюхин А.В.* Общественное обсуждение законопроектов в России: (на примере законотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 11–14.

⁶ *Карагод Н.В.* Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 5–9.

(когда проводилось в рамках субъекта федерации или на местном уровне) – одна из ведущих форм непосредственной демократии, которая была незаслуженно отвергнута при переходе от социализма к современному постсоветскому периоду развития российской федеративной государственности. Правомерность существования в современном российском законодательстве данного института прямого народовластия несомненна и имеет многочисленные подтверждения в недалеком прошлом нашего государства»¹.

В публикациях по вопросам обращения к общественному мнению отмечалось, что обращение к общественному мнению целесообразно в следующих случаях: во-первых, когда существуют несколько вариантов решения данной проблемы и выбор оптимального варианта предоставляется общественному мнению, соотносящему его с ценностями и ожиданиями социальных общностей, которые оно выражает и защищает; во-вторых, когда в самом вопросе присутствует элемент спорности в отношении тех или иных проектируемых правовых предписаний, вызывающих или способных вызвать сомнение в их рациональности и эффективности. В обоих случаях апелляция диктуется необходимостью достижения социального консенсуса (согласия)². Обе эти ситуации имеют место в принятии плановых решений, поэтому планирование неизбежно требует участия общества в этом процессе уже на стадии постановки целей.

Обращение к общественному мнению может быть осуществлено с помощью социологических методов, опросов, референдума³, а также публичных слушаний. Если правоотношения по поводу проведения референдумов последовательно урегулированы в российском законодательстве, то регулирования иных форм обращения к общественному мнению нет, или оно находится в зачаточном состоянии⁴.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9.02.2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»⁵ проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов,

¹ *Кормасова К.Д.* Референдум как конституционно-правовой институт в современной России: дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2003. С. 21.

² *Сафаров Р.А.* Обращение государственных органов к общественному мнению // Советское государство и право. 1979. № 9. С. 35.

³ Там же. С. 35.

⁴ *Зенин С.С.* К вопросу о возможности изучения публичных слушаний как самостоятельного правового института // Юридический мир. 2010. № 4. С. 51–53.

⁵ Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 939.

затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение.

Указ лишь в общих чертах устанавливает порядок, как должно проводиться общественное обсуждение. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение предписано:

- размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение;

- обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту;

- по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах его обсуждения.

На основе упомянутого Указа, Правительством утвержден довольно лаконичный (из 7 пунктов) документ – Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов¹.

Перечисленные два документа регулируют вопросы общественного обсуждения федеральных конституционных законов и федеральных законов, но документы государственного стратегического планирования не всегда облечены в форму законов. Соответственно, единства правового регулирования общественного обсуждения и согласования интересов в рамках государственного стратегического планирования нет.

Отметим также, что процесс согласования интересов полностью переведен в сферу сети Интернет, хотя правовая база для этого не подготовлена. Мы согласимся с авторами, исследующими проблемы информационного права, которые замечают, что информатизация

¹ Собрание законодательства РФ. 05.03.2012. № 10. Ст. 1247.

функциональной деятельности органов государственной власти требует специального закона¹.

Применение современных технологий для обеспечения прозрачности государственного управления имеет не только положительные, но и отрицательные стороны, в частности, следствием научно-технического прогресса является «бюрократизация права»². Указ Президента «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» является примером явления, которое в современной литературе называют «бюрократизацией права».

Изучение правового регулирования обращения к общественному мнению остается за рамками настоящего исследования. Мы можем только констатировать, что в законопроекте не оправданно ограничен круг субъектов правоотношений по поводу планирования и введена неудачная, на наш взгляд, конструкция «участник государственного стратегического планирования». Участники государственного стратегического планирования разделены по уровням (ст. 7 законопроекта). На федеральном уровне к их числу отнесены Президент России, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Мы полагаем, что государство в лице своих органов, будучи планирующим субъектом, вступает в правоотношения с заинтересованными лицами по поводу принятия оптимального планового решения с целью согласования максимального круга интересов. Ограничение участников государственного планирования (ограничение по субъектам) возможно только в исключительных случаях и в определенных областях общественной жизни (в военной области и т.д.). При этом информация должна в этих случаях быть раскрыта для всех участников из этого ограниченного круга.

¹ *Бачило И.Л.* Административные, правовые, технологические, человеческие факторы инноваций на основе ИТ // Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М.: Инст. государства и права РАН, 2010. С. 34.

² Даже в западных изданиях использование современного понимания прозрачности правительства оценивается по-разному. См., например, Meijer A. Understanding modern transparency // *International Review of Administrative Science*. 2009. № 75(2). С. 255–269.

Значение процедуры согласования интересов для государственного стратегического планирования в законопроекте недооценивается. Нет единства в правовом регулировании для общественного обсуждения документов государственного стратегического планирования. Процедуры его проведения в данном случае являются ключевыми для второго элемента механизма правового регулирования – воплощения плановых норм в жизнь, вступления в правоотношения. Мы полагаем, что процедуры проведения общественных обсуждений должны быть унифицированы для всех плановых актов и установлены законодательно. Юридическая сила планового акта объективно зависит от соблюдения процедур общественного обсуждения, реального учета мнения заинтересованных субъектов, и эта зависимость должна быть зафиксирована законодательно. В правоотношениях по поводу планирования права (а возможно, и обязанности) заинтересованных лиц выразить свое мнение о содержании плана корреспондируют обязанности учесть это мнение с соблюдением законодательно установленных процедур.

Согласование интересов является содержанием правоотношений по поводу планирования. Как мы уже говорили ранее, следует выделить два уровня правового регулирования – план и действия по его реализации. Аналогичным образом возникают два уровня отношений – правоотношения по поводу планирования, содержанием которых является согласование интересов при утверждении планов и, далее, при их изменении или прекращении, и правоотношения по реализации планов.

Реализация плановых норм в правоотношениях на втором уровне тесно взаимосвязана с тем, насколько достигнуто согласование интересов на первом уровне правоотношений.

Поясним нашу мысль на примере. В качестве «не вторичного, косвенного, а непосредственного планового воздействия» в экономической литературе предлагается стимулирование¹. Стимулирование (возможность получить субсидии, льготы и пр.) возможно только тогда, когда достигнут определенный уровень согласования интересов. Стимулирование будет реализовано в конкретные правоотношения второго уровня – получение субсидии и др. В том случае, если произошло согласования интересов в рамках плановых правоотношений, то субъект осуществляет конкретные действия, соответствующие его интересам, учтенным при планировании.

¹ *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 86.

Несмотря на такую значимость согласования максимального круга интересов в процессе принятия плановых актов, для него имеются объективные ограничения, соответственно, необходимы дополнительные гарантии или альтернативы.

Характеристики планов как решений, соединенных с управлением неопределенностью и рисками в будущем, обуславливают потребность в дополнительных или альтернативных согласованию интересов гарантиях принятия оптимального решения. На сегодняшний день в науке предлагается две необходимые составляющие процедуры принятия решений, связанных с неопределенностью и рисками. Первая предполагает согласование всех интересов и распределение риска между органом, принимающим решение, и всеми заинтересованными, за счет вовлечения широкого круга лиц в процесс принятия решения («вовлечение»). Вторая – обязательное участие экспертов с целью оценки эффективности и последствий решения («экспертная оценка»)¹. Вопрос о приоритетах первого и второго подхода в науке остается дискуссионным. Есть научно обоснованное мнение, что общество не может взвешенно и рационально оценить риски². Аналогичным образом существует не менее обоснованное с научной точки зрения мнение, что административные решения в условиях неопределенности должны быть обоснованы политически за счет привлечения к их принятию граждан³. Оба подхода уже вошли в научную теорию и практику, но приоритеты остаются не расставленными.

Сравнительно-правовой анализ судебной практики Европейского союза и США показал следующее⁴. Проводя оценку административных решений, суды США настаивают на том, чтобы в условиях неопределенности последствий решения государственный орган запросил экспертные оценки и оценил несколько научных мнений. Ведомство обязано объяснить свое решение с технократической точки

¹ *Scherzberg A.* Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. С. 261–263.

² *Sanstein C.R.* Risk and Reason: Safety, Law and the Environment. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

³ *Watts K.A.* Proposing a place for Politics in arbitrary and capacious review // Yale Law Journal. 2009. No 119. С. 2–85.

⁴ *Donnelly C.* Participation and expertise: judicial attitudes in comparative perspective / S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseh Comparative Administrative Law. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc, 2010. С. 357–372 .

зрения, с точки зрения закона или с точки зрения научных достижений, государственный орган не вправе ограничиться только политическими и демократическими соображениями. Даже в тех случаях, когда процедура принятия решения требует участия широкого круга заинтересованных лиц, суды требуют, чтобы государственные органы публиковали для всеобщего изучения имеющиеся научные мнения по конкретной проблеме. Требуя вовлечения широкого круга лиц тогда, когда оно обязательно на основе законодательства, американские суды всегда требуют наличия экспертных оценок при решении вопроса об обоснованности сложного административного решения и последним отдают предпочтение.

В судебной практике Европейского союза утвердилось мнение о том, что у европейских административных органов существует «обязанность проведения консультаций» в тех случаях, когда это вытекает из существа административного решения. Однако судебная практика противоречива. Суды в некоторых случаях соглашались с тем, что сложное административное решение может считаться обоснованным и без привлечения экспертов. В судебной практике ЕС установлено, что роль научных экспертов, даже в сложных решениях, сводится к ответам на заданные им вопросы, и решение может быть принято окончательно по политическим соображениям и на основе демократических принципов. Участие заинтересованных лиц может иметь приоритет над мнением экспертов об эффективности и последствиях решения.

Таким образом, в круг правоотношений по поводу планирования входят вопросы привлечения экспертов планирующим субъектом – государством в лице его органов. В законопроекте о государственном стратегическом планировании не идет речь о привлечении экспертов и о расстановке приоритетов между общественным обсуждением и экспертными оценками. Нам представляется, что правовое регулирование данных отношений должно быть сформулировано непосредственно в законопроекте о государственном стратегическом планировании.

Содержанием правоотношений по поводу государственного планирования является в большинстве случаев согласование интересов и/или участие экспертов.

Государство в лице своих органов как планирующий субъект вступает в правоотношения с неограниченным кругом лиц с целью согла-

сования максимального круга интересов при утверждении, изменении или отмене плана.

Определение конкретных субъектов правоотношений по поводу планирования происходит в рамках раскрытия информации о планировании. Важное значение имеет уровень раскрытия информации, который должен обеспечить возможность каждому оценить возможность нарушения его прав. Раскрытие информации должно включать в себя раскрытие экспертных оценок, связанных с планом.

Помимо названных, государство в лице своих органов вступает в правоотношения с экспертами в требуемой области. В случаях, когда согласование максимального круга интересов в рамках плановых правоотношений невозможно – оправдано ограничение участников планирования (частичное согласование интересов) и/или государство в лице своих органов вступает в правоотношения только с экспертами.

§ 15. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования

Государственное планирование в финансовой сфере отличается тем, что возможности по согласованию максимального количества интересов в этой сфере ограничены и для принятия финансовых планов общественное обсуждение является неприемлемым.

В экономической литературе проблема обращения к общественному мнению в рамках государственного финансового планирования не нова. Необходимость обсуждения вопросов прямой демократии в рамках экономической науки объясняется следующим образом: «Поскольку политический процесс находится в центре формирования бюджета, финансовая теория должна перейти традиционные границы экономики и вторгнуться в традиционную епархию политической теории»¹. В рамках экономической науки рассматривается индивидуум, который принимает решение с помощью прямого голосования. Правда, он рассматривается как экономический субъект, в целом, осознающий, что за принятие того или иного решения в пользу расходов повлечет за собой изъятие его собственных средств в виде налогов (некоторая идеальная модель).

Возможность обращения к общественному мнению при составлении бюджета допускается экономистами и даже считается наиболее

¹ *Musgrave R., Musgrave P. Public finance in theory and practice. 5th ed., McGraw-Hill Book Company, 1984. С. 87.*

простой для принятия решения в том случае, если бы бюджет состоял из какого-нибудь одного расхода и было бы точно известно, насколько повысится сумма налога для каждого. Однако для бюджета, который представляет собой сложный финансовый план, состоящий из многих расходов и предполагающий сложную налоговую систему, где все составляющие должны рассматриваться в совокупности, модель принятия решения на основе общественного мнения не приемлема. В этих рассуждениях также отмечается, что принимая решение с помощью прямого голосования, индивидуум чаще всего не соответствует идеальной модели экономического субъекта и зачастую упускает из вида факторы, которые сопутствуют принятому им решению, например, связанные с увеличением расходов последующее повышение налогообложения¹.

Применительно к настоящему научному исследованию данные экономической науки дают нам основания полагать, что практически любой субъект, не специализирующийся в области государственных финансов, будь то гражданин или организация, не сможет в должной мере сформулировать и осознать свои интересы в полной мере. Таким образом, сложная структура бюджета, а также его характеристики как плана, где регулирование осуществляется при помощи всей совокупности статей, предполагает, что любое решение по вопросам доходов и расходов имеет сопутствующие факторы. Внесение изменений в финансовое законодательство по результатам обращения к общественному мнению всегда влечет за собой сопутствующие изменения законодательства, без которых невозможно сбалансировать финансовую систему. Получается, что субъект не может на основе бюджета выявить свои интересы, поскольку не может оценить, например, свой интерес в расходах на оборону и во введении нового налога во взаимосвязи. Кроме того, выразившие свое мнение по конкретному вопросу, с неизбежностью вынуждены будут согласиться с сопутствующим решением, которое будет предложено исполнительной властью, ответственной за финансовую политику, и представительной властью, которая также вынуждена будет утвердить сопутствующее решение.

Государственное финансовое планирование должно исходить из объективной реальности, которая такова, что решение, принятое с учетом общественного мнения в пользу одной категории граждан, может быть реализовано за счет другой категории граждан или за

¹ *Musgrave R., Musgrave P. Public finance in theory and practice. 5th ed., McGraw-Hill Book Company, 1984. С. 88–94.*

счет всех граждан. В частности, вопрос о повышении выплат в пользу отдельных категорий граждан может быть решен фактически только за счет поступлений от всех граждан или отдельных категорий. Данное положение вещей также недопустимо с точки зрения конституционных принципов¹. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 21 апреля 2005 г. № 157-О² сформулировал следующую позицию по поводу восстановления сбережений граждан, обесценившихся в ходе финансовых реформ, за счет бюджетных средств текущих периодов: «По смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23 декабря 1997 г. по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 ГК Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», реализация прав и законных интересов отдельных граждан (групп граждан) не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех.

Таким образом, обращение к общественному мнению, выявление носителей интересов и их согласование в сфере государственного планирования не применимо. Применение к государственному финансовому планированию, в частности к бюджетному планированию таких видов обращения к общественному мнению как социологические методы, опросы, а также публичные слушания не обсуждается в правовой литературе. Однако, существует серьезная научная дискуссия по поводу так называемых финансовых референдумов и мы считаем необходимым уделить некоторое внимание этой дискуссии в рамках настоящего исследования.

В законодательстве существует прямой запрет на вынесение вопросов финансовой деятельности государства на референдум, причем, если обратиться к ретроспективе законодательства, то данный запрет был расширен в результате сложившейся судебной практики.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме в Российской Федерации»³ в первоначальной редакции предусматривал, что на референдум не могли выноситься вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, исполне-

¹ Кудряшова Е.В. Правовые принципы реформ в сфере финансового законодательства // Финансовое право. 2008. № 7.

² Документ опубликован не был. См. СПС «Консультант Плюс», 2010 или СПС «Гарант», 2010.

³ Российская газета. 2004. № 137-д.

нии и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации (пп. 6 пункта 5 статьи 6 Федерального конституционного закона) и о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты (пп. 7 пункта 5 статьи 6 Федерального конституционного закона).

Московская городская региональная подгруппа инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации в 2005 г. в числе прочих включила в список вопросов к референдуму 15 вопросов, среди них был ряд вопросов, напрямую связанных с государственным планированием в финансовой сфере.

Все предложенные на референдум вопросы были признаны Центральной избирательной комиссией, а затем Верховным Судом Российской Федерации (решение от 2 июня 2005 г. № ГКПИ05-589, 628¹) не соответствующими требованиям статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». Решение Верховного Суда было оставлено без изменений Определением кассационной инстанции Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № КА05-329².

На основе перечисленных судебных решений вопрос о соответствии подпунктов 6 и 7 пункта 5 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» Конституции Российской Федерации был поставлен перед Конституционным Судом Российской Федерации. В своем Постановлении от 21.03.2007 № 3-П³ Конституционный Суд Российской Федерации названные положения закона признал не противоречащим Конституции Российской Федерации, потому что, осуществляя правовое регулирование отношений, связанных с референдумом Российской Федерации, федеральный законодатель должен обеспечить такие условия и порядок их реализации, чтобы референдум не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государс-

¹ Документ официально не опубликован и содержится в СПС «Консультант Плюс», 2011 и СПС «Гарант», 2011.

² Документ официально не опубликован и содержится в СПС «Консультант Плюс», 2011 и СПС «Гарант», 2011.

³ Российская газета. 2007. № 66.

твенных решений. Социальная и юридическая значимость предмета правового регулирования федеральных законов о федеральном бюджете предопределяет установление в Конституции Российской Федерации гарантий социально-экономической обоснованности федерального бюджета и его сбалансированности, включая особый порядок разработки и принятия этих федеральных законов: федеральный бюджет, а следовательно, и проект федерального закона о нем, разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством Российской Федерации (ст. 114, п. «а» ч. 1), тогда как проекты остальных федеральных законов, в соответствии со статьей 104 (ч. 1 и 2), помимо Правительства Российской Федерации, могут вносить в Государственную Думу Президент Российской Федерации, Совет Федерации и члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие, перечисленные в данной статье, субъекты законодательной инициативы; федеральный закон о федеральном бюджете после принятия Государственной Думой подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации (ст. 106, п. «а»), при том что данное требование не распространяется на большую часть федеральных законов.

Таким образом, запрет на вынесение на референдум вопросов о принятии и об изменении федерального бюджета, сформулированный в пункте 6 части 5 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», вытекает непосредственно из положений Конституции Российской Федерации. Отсутствие такого запрета, обусловленного особой природой федерального закона о федеральном бюджете, могло бы приводить к подмене закрепленного в Конституции Российской Федерации механизма принятия решений по указанным вопросам Федеральным Собранием как его исключительной прерогативы.

По сути, Конституционный Суд Российской Федерации повторил одну из рекомендаций Парламентской Ассамблеи Совета Европы. В Рекомендации 1704 (2005) «Референдумы: на пути к хорошей практике в Европе»¹ Парламентская Ассамблея Совета Европы рекомендует использовать референдумы как средство укрепления демократической легитимности политических решений, усиления подотчетности представительных органов, повышения открытости и транспарент-

¹ Совет Европы: Парламентская ассамблея: веб-сайт. Режим доступа: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/ %5BRussian_documents %5D/ %5B2005 %5D/ %5BApr2005 %5D/Rec1704_rus.asp#TopOfPage (дата обращения: 01.09.2010).

ности процессов принятия решений и поощрения непосредственного участия электората в политическом процессе. Взаимодополняемость прямой и представительной форм демократии означает, что референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии и что ими не следует злоупотреблять для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов. Парламентская Ассамблея Совета Европы в той же рекомендации отмечает, что передовая практика проведения референдумов предполагает уменьшение числа любых возможных злоупотреблений, в том числе опасности использования этого инструмента в обход принципа верховенства права или для подрыва легитимности представительных органов.

По результатам разбирательства в Конституционном Суде Российской Федерации¹ Федеральным конституционным законом от 24.04.2008 № 1-ФКЗ подпункты 6 и 7 пункта 5 статьи 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» были отменены. Вместо этих подпунктов в тот же пункт статьи 6 был внесен подпункт 10, который исключил возможность выносить на референдум вопросы, «отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти».

Если обратиться к международной практике, то в законодательстве некоторых стран мы можем найти прямой запрет на проведение референдума по финансовым вопросам. Наиболее жесткая формулировка содержится в частях 2 и 3 статьи 44 Конституции Греции: «Путем издания декрета Президент Республики может объявить референдум и по принимаемым законопроектам, регламентирующим серьезные общественные вопросы, за исключением финансовых вопросов, на основе решения трех пятых всех депутатов Парламента, принимаемого по предложению двух пятых депутатов Парламента, а также в соответствии с положениями Устава Парламента и закона, которые устанавливают порядок осуществления мер, изложенных в настоящем пункте»². Референдум по финансовым вопросам ограничен на конституционном и законодательном уровне в Албании, Греции, Дании, Италии, Португалии, Словакии, Казахстане, Латвии, Эс-

¹ См. пояснительную записку «К проекту Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»».

² Цит. по сборнику Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма, 2001. С. 215.

тении, Белоруси, Молдове, Венесуэле, Гондурасе, Парагвае, Перу, Эквадоре и т.д.¹

Хотя справедливости ради отметим, что во многих государствах ограничения на проведение референдума по финансовым вопросам отсутствуют. Среди таких государств Аргентина, Бразилия, Канада, США, Австрия, Бельгия, Германия, Ирландия, Испания, Литва, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Румыния, Словения, Финляндия, Франция, Швеция, большинство азиатских государств и государства Африки.

Существуют также страны, где финансовые вопросы в некоторых случаях подлежат вынесению на общенациональный референдум, например, Лихтенштейн.

Так называемый финансовый референдум возможен также в Швейцарии. В то же время в 1956 г. в Швейцарии «предложение ввести в федеральное право финансовый референдум, который касался бы расходов, превосходящих определенный уровень, было отвергнуто народом»².

Обращает на себя внимание тот факт, что только маленькая и компактная по территории страна с небольшим населением может себе позволить внести в конституционное законодательство норму, прямо допускающую референдум по финансовым вопросам. Не случайно в списке стран, где референдум по финансовым вопросам прямо предусмотрен в Конституции, мы находим Княжество Лихтенштейн и Швейцарию.

В сфере государственного финансового планирования нет возможности согласования интересов широкого круга лиц. Тем не менее требование о раскрытии информации в сфере государственного финансового планирования для широкого круга лиц остается актуальным.

С развитием гражданского общества во всех государствах был воспринят принцип прозрачности (открытости) главного финансового плана государства. «Сущность бюджетной транспарентности состоит в том, чтобы обеспечить доступ широких слоев населения

¹ См. вынесение на общенациональный референдум вопросов, касающихся бюджета или иных финансовых обязательств государства, в современном международном и зарубежном праве и судебной практике конституционного контроля. Зарубежная практика конституционного контроля. Вып. 116. Конституционный Суд Российской Федерации. 2006.

² *Ауэр А.* Референдумы в Швейцарии // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3(48) С. 155.

страны к процессу формирования, утверждения и исполнения государственного бюджета государства. Ее основными элементами являются: освещение в средствах массовой информации всех перечисленных выше этапов, анализ соблюдения, а в ряде случаев – и установление бюджетных ограничений, публикация соответствующих сравнительных и статистических данных, отчетность государственных органов власти, отвечающих за различные бюджетные процессы перед парламентом страны и, как следствие, перед ее гражданами»¹. В условиях кризиса раскрытию информации и обеспечению прозрачности государственного финансового планирования стали придавать меньше значения – параметры бюджета стали обсуждаться на закрытых совещаниях².

Между тем планы являются решениями по управлению рисками и «прозрачность в бюджетно-налоговой сфере также помогает выявить потенциальные риски для перспективного состояния бюджетно-налоговой сферы, результатом чего должна стать соответствующая корректировка налогово-бюджетной политики в ответ на изменения экономических условий, и, соответственно, проведение эффективной цикличной и антикризисной политики»³.

В рамках государственного планирования в финансовой сфере возможно и необходимо согласование только интересов непосредственно субъектов государственного финансового планирования. Очевидно, что субъекты финансового планирования обладают собственными интересами⁴, которые требуют согласования в рамках финансово-правовых отношений.

Правоотношения по поводу составления финансового плана, его изменению, а также реализация финансово-планового акта как единого целого отличается от правоотношений по поводу уже спланированных средств (фондов) и по поводу контроля за их использованием. И.И. Кучеров писал, что объектом бюджетных правоотношений является то, на что направлено поведение их участников. В данном случае это, прежде всего, денежные средства (материальное благо),

¹ Прокофьев С.Е., Макаров А.В. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // Финансы. 2010. № 4. С. 62.

² Нетреба П., Бутрин Д. Бюджет перемещается в тень // Коммерсант. 2009. № 91/П(4146). С. 7.

³ Прокофьев С.Е., Макаров А.В. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // Финансы. 2010. № 4. С. 63.

⁴ Пешкова Х.В. Интересы в структуре правового статуса субъектов бюджетного права // Вестник ВГУ. 2007. № 2. С. 268–273.

которые аккумулируются в государственных и местных бюджетах, распределяются и используются¹.

Нам представляется, что правоотношения, направленные непосредственно на фонды денежных средств являются правоотношениями второго уровня по отношению к правоотношениям по поводу государственного финансового планирования. В рамках государственного финансового планирования субъекты вступают в правоотношения по оптимизации распределения между ними ограниченного фонда, так или иначе, согласовывают свои интересы с учетом поставленной цели планирования. Думается, что согласование интересов ограниченного круга участников бюджетного процесса – объект плановых правоотношений в финансовой сфере.

Ограниченные возможности по обращению к общественному мнению смещают акценты в правоотношениях в сторону процедур участия специалистов и экспертов в принятии плановых решений. Данное положение особенно актуально для государственного финансового планирования, в частности для бюджета. Причем, по нашему мнению, для бюджетной сферы необходим специальный орган, непосредственно участвующий в качестве эксперта в сфере государственного финансового планирования.

В бюджетном процессе многих государств существует специально созданный орган, который дает оценку проекту бюджета, опираясь на собственные показатели, в частности, Бюджетная служба Конгресса США². Бюджетная служба Конгресса США в настоящее время действует на основании Закона о контроле за бюджетом и замораживанием фондов 1974 г. и в соответствии с этим законом ее основной функцией является предоставление бюджетной информации в распоряжение всех комитетов и обеих палат Конгресса. Бюджетная служба Конгресса США осуществляет анализ и пересчет параметров проекта федерального бюджета, опираясь на свою собственную систему экономических обоснований и посылок, и поэтому предоставляемый «пересчитанный» проект президентского бюджета может достаточно заметно отличаться от варианта, предложенного исполнительной властью. При подготовке бюджетной резолюции по линии комитетов по бюджету обеих палат Конгресса США Бюджетная служба выступает их постоянным консультантом, нередко являясь ее фактическим соавтором, а в части средне- и долгосрочных прогнозов, присутс-

¹ Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. М.: Юр-ИнфоР, 2002. С. 61.

² Иногда в литературе название этого органа переводят как Бюджетное управление Конгресса США.

твующих в бюджетной резолюции единственным их составителем. Бюджетная служба Конгресса США является единственным органом власти, за которым закреплено право (и обязанность) на составление и публикацию экономических прогнозов и долгосрочных экономических сценариев¹.

При Бюджетной службе Конгресса США создан Совет экономических консультантов, который на регулярной основе собирается дважды в год. В этот совет входят наиболее авторитетные экономисты и экономисты – лауреаты нобелевской премии. Обращение к услугам столь влиятельных экспертов необходимо аналитикам и экспертам Бюджетной службы США для того, чтобы быть в курсе и на уровне последних теоретических и прикладных разработок ведущих американских экономистов, эконометриков и представителей смежных дисциплин².

Примечательно, что функции Бюджетной службы Конгресса расширялись от непосредственно связанных с финансовым планированием к общеэкономическому планированию³.

В 2005 г. было издано Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2005 г. № 777 «О федеральном государственном учреждении «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»⁴. Центр был создан и зарегистрирован в январе 2008 г., однако, памятуя о преемственности Госплану СССР, в 2009 г. новая структура отметила свой 50-летний юбилей: «...центр возьмет все самое лучшее, что было у предшественников, и добавит к этому то новое, что требуется для перехода экономики на инновационный путь развития»⁵.

Сегодня деятельность аналитического центра целиком и полностью обслуживает исполнительную власть, хотя аналитический центр вполне мог бы выполнять функции эксперта при условии придания ему независимого статуса, закрепленного в законодательстве, четкой законодательной регламентации его правового положения и порядку участия в бюджетном процессе.

¹ *Травкина Н.М.* Федеральный бюджет США: Закон и политика. М.: Наука, 2002. С. 76–80.

² Там же. С. 82.

³ *Reese J.H.* The Role of the Bureau of the Budget in the legislative process // *Journal of Public Law*. 1966. № 15. С. 63–93.

⁴ Собрание законодательства РФ. 26.12.2005. № 52 (ч. III). Ст. 5740.

⁵ *Сидибе П.* Госплан РФ // *Российская газета*. Федеральный выпуск. 2008. № 4634.

В настоящее время на федеральном уровне оценку обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов осуществляет Счетная палата Российской Федерации на основании Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»¹. На уровне субъектов федерации экспертизу проектов законов о бюджетах субъекта Российской Федерации и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда на основании Федерального закона от 7.02.11 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (ст. 9)² проводят соответствующие контрольно-счетные органы.

Государственное планирование в области финансов является той сферой, где возможности по согласованию максимального круга интересов являются ограниченными. Раскрытие информации о государственном планировании в финансовой сфере вместе с экспертными оценками сохраняет свое значение, но акцент в содержании правоотношений по поводу государственного стратегического планирования смещается в сторону привлечения экспертов. Соответственно, правоотношения по поводу государственного планирования в финансовой сфере включают правоотношения с экспертами.

В мировой практике для ограничения технократической тенденции и независимых экспертных оценок для представительного органа власти создаются специальные независимые органы, статус которых закреплен законодательно.

В России на федеральном уровне создан Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. Однако данный центр не обладает законодательно закрепленным независимым статусом. Соответственно, в таком качестве он не может выполнять роль независимого эксперта.

Предлагается в России создать независимый орган, имеющий статус, закрепленный законом, который бы мог обеспечивать экспертное сопровождение государственного планирования в финансовой

¹ Собрание законодательства РФ. 16.01.1995. № 3. Ст. 167.

² Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 903.

сфере, в том числе с точки зрения последствий. Отношения этого органа с исполнительной и законодательной властью, урегулированные правом, станут элементом механизма правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере.

§ 16. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного планирования

Правоприменение в механизме государственного планирования – наиболее сложная тематика для научного обсуждения.

Мы вынуждены согласиться здесь с мнением некоторых авторов, которые отмечают общее отставание теоретической базы российской правовой науки по вопросам правоприменения. Совершенно справедливо в современных публикациях отмечается отсутствие методологии правоприменения, а также слабая теоретическая база для интеграции в правоприменение достижений других социальных наук¹. К сожалению, в современных российских научных трудах и законодательстве не учитываются и не исследуются многие современные тенденции в правоприменении. Между тем именно современное понимание правоприменения подходит к области государственного планирования.

Мы уже упоминали об основной современной тенденции – стирание границ между нормотворчеством и правоприменением.

С одной стороны, стабильность законодательства при изменчивости внешней среды все больше обеспечивается рамочными законами, на основе которых принимаются последующие законы по конкретным вопросам, претерпевающие частые изменения. Мы можем говорить о том, что принятие закона на основе рамочного закона формирует применение рамочного закона. Хотя в данном случае мы не претендуем на новации в сфере теории права и оставим этот вопрос для ученых-теоретиков права.

С другой стороны, сложные индивидуальные административные решения по конкретным ситуациям сами формируют правовое регулирование, законодатель ограничивается только установлением процедуры принятия решений. В рамках заданных широких рамок формируется гибкая «политика» государственного органа, отзывчивая на стремительные изменения во внешней среде. Изменчивость внешних

¹ Колдин В.Я. Проблемы методологии правоприменения // Государство и право. 2011. № 1. С. 11–20.

условий обуславливают расширение рамок свободы усмотрения при принятии решений. Стирание границ между правотворчеством и правоприменением есть один из аспектов масштабных изменений в подходах к свободе усмотрения органов власти, которые также ждут своих исследователей.

Среди прочих общих замечаний о правоприменении отметим, что при управлении рисками в будущем правовое регулирование должно быть направлено на принятие изначально оптимального решения и на создание соответствующих правовых гарантий, а не на последующий судебный контроль. Последствия заведомо незаконного или недобросовестного решения, облеченного далее в закон или в акт органа управления, могут быть уже не устранимыми. На сегодняшний день своевременно было бы отказаться от устаревшего подхода, согласно которому, если за неисполнение нормы не наказывают – она не реализуется и правоприменение невозможно. Как пишет профессор Н.И. Побежимова «Нельзя согласиться с суждением о том, что административное принуждение является единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина»¹. На авторитетных научных форумах уже звучат призывы к выработке правостимулирующей политики. Предлагается в один ряд с ограничениями поставить стимулы. К ограничивающим юридическим средствам могут быть отнесены наказания, взыскания, ответственность и др. как властные, силовые рычаги, сдерживающие негативную активность. Основное назначение стимулов – побуждать и поощрять желаемое поведение².

В некоторых публикациях мы можем прочесть, что планирование имело наибольший управленческий эффект именно тогда, когда подкреплялось жесткими мерами принуждения со стороны государства: «Имеется опыт государственно-директивного советского планирования с практически ежедневной корректировкой годовых планов в гражданских отраслях, что, сохраняя пиаровское значение планирования для партии превращало его в фактически фиктивный институт инерционного отслеживания тенденций систематической стагнации экономики в последние 10 лет советского времени. Плановой дееспособности»

¹ Побежимова Н.И. К вопросу о предмете административного и полицейского права // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Междунар. науч.-практ. конф. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 355.

² Правовая политика в современной России: проблемы формирования (обзор «Круглого стола» журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь») // Государство и право. 2011. № 6. С. 119–125.

способностью СССР обладал практически лишь в период сталинского государственно-административного режима, когда применялась уголовная ответственность за невыполнение планов. Надо сказать, что в современных странах развитого административного права, как в Ирландии, обеспечивается, в том числе, и уголовно-правовая защита планов национального развития, поскольку они являются многосторонними договорами, невыполнение которых влечет материальный вред участникам лавинообразно»¹. С таким утверждением можно поспорить, причем даже с аргументацией из опыта советского периода.

Действительно, в сталинский период в законодательстве были закреплены достаточно жесткие меры ответственности за неисполнение плана. В Уголовном кодексе 1922 г. в главе IV «Преступления хозяйственные» была статья 128: «Бесхозяйственное ведение лицами, стоящими во главе государственных учреждений или предприятий, порученного им дела, в результате чего не был выполнен производственный план или ухудшилось качество выпускаемых изделий, или было расточено имущество предприятий, карается лишением свободы или принудительными работами на срок не ниже одного года, если в данном преступлении не содержится признаков преступления, предусмотренного ст. 110 Угол. Кодекса»².

В редакции 1926 г. статья 128 была сформулирована иначе и уже не содержала указания на план: «Бесхозяйственность, основанная на небрежном или недобросовестном отношении к порученному делу лиц, стоящих во главе государственных или общественных учреждений и предприятий, или их уполномоченных, результатом чего явилось расточение или невозместимый ущерб имуществу учреждений и предприятий, влечет за собой лишение свободы на срок до двух лет или принудительные работы на срок до одного года, а при незначительности причиненного ущерба – дисциплинарное взыскание»³.

Уголовный кодекс 1960 г. не содержал более статей об ответственности за невыполнение плана. В 1961 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1961 г. «Об ответственности за приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов», ко-

¹ Тихомиров Ю.А. Ноздрачев А.Ф., Казанцев Н.М. и др. Концепция развития административного законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред.: Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М: Изд. дом Городец, 2004. С. 465–466.

² СУ РСФСР. 1922. № 15. Ст. 153.

³ СУ РСФСР. 1926. № 80. Ст. 600.

торый был утвержден законом СССР от 8 декабря 1961 г.¹ Президиум Верховного Совета СССР постановил установить, что приписки в государственной отчетности и представление других умышленно искаженных отчетных данных о выполнении планов должны рассматриваться как противогосударственные действия, наносящие вред народному хозяйству СССР, и лица, виновные в этом, наказываются лишением свободы на срок до трех лет или исправительными работами на срок до двух лет, либо штрафом до трехсот рублей с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, или без такового. Далее, в 1962 г. Законом РСФСР от 25 июля 1962 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР» в Уголовный кодекс РСФСР 1960 г. была внесена статья 152.1 «Приписки и другие искажения отчетности о выполнении планов» следующего содержания: «Приписки в государственной отчетности и представление других умышленно искаженных отчетных данных о выполнении планов, как противогосударственные действия, наносящие вред народному хозяйству СССР, наказываются лишением свободы на срок до трех лет».

В публикации 1965 г. об ответственности за нарушение плановых норм читаем: «Очевидно, что административная ответственность должностных лиц за нарушение норм планового организационного руководства немыслима, т.к. они не являются нормами, регулирующими поведение граждан и должностных лиц с целью охраны общественного порядка, взятого в широком смысле слова, и государственной безопасности»². Далее этот автор пишет, что возможна только дисциплинарная ответственность за проступок, причем принесший материальный ущерб, и уголовная, но только в случае, если нарушение плановых норм составляет должностное преступление.

Из ретроспективы законодательства становится очевидным, что законодатель со временем отказался от жестких мер принуждения в отношении лиц, не исполнивших план. Напротив, наказуемым стало искажение показателей планов. Представляется, что в случае установления жестких мер принуждения утрачивается гибкость управленческого воздействия. Качественные изменения неопределенности будущего и инвариантность действий субъектов управления, направленных на достижение желаемой модели, не позволяют устанавливать жесткие меры принуждения. По нашему мнению, воздейс-

¹ Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 514.

² *Берцинский С.М.* Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Советское государство и право. 1965. № 1. С. 117.

твие планирования зависит отнюдь не от жестких мер принуждения. Напротив, планирование как метод управления эффективно только тогда, когда оно выражает согласованную позицию и предлагает наиболее оптимальный вариант развития, когда план является «документом общественного согласия»¹.

Если мы примем во внимание перечисленные выше современные тенденции то, по нашему мнению, основной проблемой правоприменения следует считать проблему оценки планов с точки зрения свободы принятия решения. Данная проблема в правовой плоскости распадается на две: рамки дискреции законодателя (в том случае, если план утвержден законом) и рамки свободы усмотрения государственных органов (если план утвержден актом органа власти).

Дискреция законодателя может быть проверена сквозь призму конституционных принципов и здесь следует найти необходимые ориентиры.

В теоретических изысканиях по административному праву мы находим утверждение, что законодатель в выборе средств правового регулирования в условиях неопределенности не связан ни основами правопорядка, ни рыночными экономическими инструментами². Однако мы можем предположить, что это утверждение верно лишь отчасти.

В самом начале настоящего исследования мы писали о тесном переплетении в сфере государственного планирования политики и права. Опираясь на это, мы полагаем правомерной постановку вопроса о том, насколько законодатель связан политическими документами?

В параграфе о целеполагании в государственном стратегическом планировании мы приводили дискуссию о формулировании стратегии в России. Если согласиться с учеными, работающими в сфере конституционного права, которые считают, что государственная стратегия в России сформулирована и политические документы (концепции и пр.) обязательны и имеют конституционно-правовое значение, то тогда законодатель связан принятыми политическими документами, и планы должны соответствовать данным политическими документам.

¹ Городецкий В. Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска: (Выступление в Госдуме России) // Муниципальная власть. 2009. Январь-февраль. С. 48.

² Scherzberg A. Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. С. 217.

Существует, однако, противоположные мнения, что государственной стратегии в настоящее время в Российской Федерации нет и Конституция не содержит стратегических целей, в этом случае ситуация требует особого рассмотрения. Данная дискуссия, очевидно, еще не закончена, и юридическое значение политических документов остается неоднозначным.

Нам думается, что дискреция законодательства в принятии плановых решений может быть также ограничена конституционными принципами. В первую очередь принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сформулированным в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 29 января 2004 г. N 2-П¹. Собственно, отчасти необходимость согласования различных интересов в рамках правоотношений в сфере государственного планирования вытекает не только из особенностей воздействия метода планирования, а из этого конституционного принципа.

Поддержание доверия граждан к действиям власти формируется, в том числе, на основе адекватности цели государственного планирования потребностям и интересам общества, т.е. тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами. Таким образом, реализация управленческого воздействия планирования как метода управления в законодательных актах может быть достигнута только при согласовании интересов в процессе постановки целей.

Дискреция законодателя ограничивается также принципом соразмерности (в европейской практике речь идет о принципе пропорциональности, который требует соответствия между ограничением прав и свобод и достижением публичной цели). Конституция РФ изначально обращает требование соразмерности к законодателю в части 3 статьи 55 Конституции: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»².

Принцип соразмерности конкретизирует положение о том, что свобода отдельного лица может быть ограничена только в той степени, в какой это необходимо в интересах обеспечения общего блага. Требование о соразмерности ориентируется на соотношение цели

¹ Российская газета. 2004. № 19.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 2.07.97 № 10-П // Российская газета. 1997. № 130.

и средств ее достижения, причем как цель, так и средства, должны быть конституционными и законными.

Даже принимая во внимание «дискреционные полномочия» законодателя, которые в сфере планирования как никогда широки, законодательные акты в сфере планирования должны оцениваться сквозь призму конституционного принципа соразмерности. В практике Европейского суда справедливости имеются яркие примеры оценки пропорциональности целей и средств регулирования, избранных законодателем¹.

Таким образом, планы, как и все иные законы, должны подчиняться принципу соразмерности. Как показывает зарубежная практика, судебный контроль планирования может осуществляться как в рамках конституционного производства, так и в рамках судопроизводства в иных судах судебной системы. Граница между сферами конституционно-правового и административно-правового контроля в сфере планирования лежит там, где соразмерность в смысле обычных требований административного законодательства соблюдена, но не учтены требования соразмерности, вытекающие из конституционных норм². Например, в том случае, если план нарушает право на местное самоуправление.

Обратимся теперь к вопросу о рамках свободы усмотрения государственных органов при планировании. В Большом толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой под усмотрением понимается заключение, мнение, решение³. В процессе усмотрения формируется окончательное субъективное мнение, заключение, решение. Усмотрение переводится на современный английский язык как *discretion* (отделение, разделение, разъединение). Согласно Большому юридическому словарю дискреционная власть означает представление органу или должностному лицу полномочия действовать по собственному усмотрению в рамках закона⁴. В условиях существования так называемого полицейского государства термины «произвол»

¹ Кудряшова Е.В. Управление игорным бизнесом с помощью планирования: проблема или решение // Юридический мир. 2009. № 10(154). С. 33–36.

² Bertmans M. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung // Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag herausgeber Wilfried Erbguth. С.Н. Beck, 2000. С. 987.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1994. С. 828.

⁴ Большой юридический словарь / под ред.: А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 1999. С. 167.

и «усмотрение» рассматривались как синонимы. И только в период становления правовых государств эти явления стали противопоставляться друг другу¹. В науке отграничивают усмотрение от произвола через определение пределов (границ) усмотрения, исходя из того, что произволом является выход за пределы усмотрения. Произвол и усмотрение синонимы с разными смысловыми оттенками. Когда мы говорим об усмотрении, то предполагаем наличие неких границ, которые должны сдерживать субъекта при осуществлении усмотрения (закон, внутренние ограничители). Говоря же о произволе, мы имеем в виду отсутствие каких бы то ни было границ. Законодатель использует в качестве правовой категории термин «усмотрение», имея в виду, что усмотрение должно иметь свои границы. Усмотрение всегда предполагает наличие ограничителей и/или самоограничителей в виде норм морали, нравственности, совести, правосознания².

Правовые характеристики усмотрения определяют также следующим образом: «Усмотрение в аспекте права есть гарантированный законом выбор уполномоченным субъектом вариантов решений и действий в пределах его компетенции. Как юридико-психологический феномен усмотрение характеризуется такими признаками: а) статус уполномоченного субъекта права и набор его полномочий; б) допускаемый диапазон определения целей и задач, подлежащих разрешению; в) самостоятельный выбор вариантов решений; г) осуществление действий в соответствии с решением; д) осознание ответственности за последствия решений и действий»³.

В начале XX в. ученый-административист А.И. Елистратов полагал, что публичные отношения неупорядочены, если они определяются усмотрением органов. Усмотрение, по его мнению, «по своему существу, по природе своей, капризно, неопределенно, неустойчиво», поэтому он предлагает «заменить» усмотрение правом⁴.

К концу XX в. в науке утвердилась позиция, что свобода усмотрения органов исполнительной власти должна быть ограничена за-

¹ Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении / РЕЮ А.Е. Лунев. Мн.: Наука и техника, 1984. С. 14.

² Швецов С.Г. Усмотрение, произвол, убеждение: лингвистический, доктринальный и законодательный подходы // Евразийский юридический журнал. 2011. № 11(42). С. 48–52.

³ Тихомиров Ю.А. Усмотрение в фокусе права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 4. С. 72–75.

⁴ Елистратов А.И. Административное право: лекции. М.: Т-ва И.Д. Сытина, 1911. С. 7–8.

коном. «Возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом (ст. 19, ч. 1)»¹. В рамках обсуждений полномочий органов исполнительной власти судьей Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононовым высказывалась жесткая позиция относительно вопросов регулирования их деятельности. Он считает, что «общие начала правового регулирования деятельности властных структур и должностных лиц должны исходить из правила «дозволено только то, что прямо разрешено законом», а основной метод регулирования – это закрепленный законом закрытый перечень полномочий, жесткая компетенция при максимальном ограничении пределов усмотрения. Эти принципы вытекают так же из подзаконного характера исполнительной власти и ее полномочий, предусмотренного, в частности, статьями 114 и 115 Конституции Российской Федерации»².

За серьезное ограничение пределов усмотрения органов исполнительной власти неоднократно высказывался и Европейский Суд по правам человека. «Закон должен быть составлен в достаточно ясных формулировках, чтобы дать гражданам надлежащее представление об обстоятельствах и условиях, при которых органы государственной власти имеют право прибегать к оспариваемым мерам. Закон должен устанавливать пределы такой свободы усмотрения компетентных властей и способ ее осуществления с достаточной ясностью, учитывая законную цель рассматриваемой меры, чтобы предоставить лицу надлежащую защиту от произвольного вмешательства в его права (см. Постановление Европейского Суда по делу «Лупса против Румынии» (*Lupsa v. Romania*), жалоба № 10337/04, ECHR 2006–... § 32 и 34; Постановление Европейского Суда по делу «Аль-Нашиф против Болгарии» (*Al-Nashif v. Bulgaria*) от 20 июня 2002 г., жалоба № 50963/99, § 119; Постановление Европейского Суда по делу «Малоун против Соединенного Королевства» (*Malone v. United Kingdom*) от 2 августа 1984 г., Series A, № 82, § 67 и 68)», – так сформулировал

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.1995 № 3-П «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» // Собрание законодательства РФ 01.05.1995. № 18. Ст. 1708.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2003. № 8-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 14 Федерального закона «О судебных приставах» в связи с запросом Лангеласского городского суда Ханты-Мансийского Автономного округа» // Собрание законодательства РФ 26.05.2003. № 21. Ст. 2058.

свою позицию Европейский Суд по правам человека Лю и Лю (Liu and Liu) против Российской Федерации (Жалоба № 42086/05)¹.

Однако в современных условиях жесткая позиция в пользу ограничения усмотрения государственных органов поставлена под сомнение. «Замена» усмотрения правом однозначно применима только в тех случаях, когда речь идет о конкретных мерах и когда обстоятельства и условия можно предположить с той или иной степенью определенности.

Многочисленные научные публикации, в которых ищут альтернативы жестким мерам по ограничению пределов усмотрения органов исполнительной власти, свидетельствуют, что неэффективность жестких рамок осознана в науке. В качестве критериев оценки решений органов исполнительной власти предлагаются, например, нормы этики и морали. Интересным представляется мнение А.Ф. Смирновой. Она полагает, что административное усмотрение – это, прежде всего, проявление методики и тактики принятия решений². Методика принятия решений понимается как совокупность известных в науке управления способов подготовки решения. Тактика связана с использованием методов принятия решений в зависимости от конкретной ситуации, иными словами, это реализованная методика. А.Ф. Смирнова предлагает использовать понятие допустимости для оценки методики и тактики принятия решений, имея в виду, что допустимость рассматривается как требование соблюдения принципа законности в выборе конкретных методов принятия решений и их реализации в конкретной обстановке. Учитывая, что процесс принятия решений не ограничивается исполнением только закрепленных в законе форм деятельности, следует в понятие допустимости включать дополнительные требования соблюдения норм этики и морали. Используя на практике категорию допустимости управленческих решений, А.Ф. Смирнова приходит к выводу, что недопустимыми следует признавать не только незаконные формы управленческой деятельности, но и те, которые хотя прямо и не противоречат закону, но не соответствуют нормам этики и морали. Одновременно А.Ф. Смирнова отмечает, что нормы этики и морали не просто применить в качестве критериев оценки управленческих решений в силу их неоднозначности³. Не поддерживая позицию, что нормы этики и морали могут играть

¹ Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2008. № 8.

² Смирнова А.Ф. Пределы административного усмотрения при принятии управленческих решений // Юстиция. 2009. № 2. С. 87.

³ Там же. С. 88.

роль гибкого критерия оценки действий органов исполнительной власти при принятии плановых решений, этим примером мы хотим подчеркнуть назревшую необходимость в гибком подходе к свободе усмотрения в современном мире.

Специфика административных решений в области планирования заключается в том, что условия и обстоятельства принятия решения не могут быть заданы изначально. В начале XXI в. наука административного права стала склоняться к расширению свободы усмотрения тогда, когда решение следует принимать в обстановке неопределенности и непредсказуемости. Против неопределенности внешних условий выдвигается идея свободы усмотрения, ограниченной лишь необходимостью достижения поставленных целей.

Для более сложных решений, к которым относятся плановые решения, законодательные ограничения эффективны только тогда, когда законодатель выстроил генеральную линию применения принципа соразмерности, урегулировал процессуальные вопросы принятия решений, а также установлена прозрачная процедура участия экспертов в процессе принятия решения. Законодательное ограничение посредством единичного полномочия (нормы) для сложных решений больше не подходит, оно должно быть реализовано через систему норм, включающих основы применения соразмерности, организационные и процессуальные предписания¹.

В условиях неизвестности управление остается неограниченным с точки зрения права за исключением ограничения сферы принятия решений и усложнения процедуры принятия рискованных решений. Основные средства правовой защиты в виде ответственности и гарантий в условиях неопределенности становятся недостаточными. Неэффективны и меры денежных компенсаций последствий принятия государственных решений².

В литературе мы можем найти мысль о том, что само по себе усмотрение не должно рассматриваться как ограничительное понятие, усмотрение должно рассматриваться как полномочие на конкретизацию права в рамках заданных целей. Усмотрение не означает свободу выбора, усмотрение предполагает посредством заявленных в законе целей соразмерности установление критериев допустимости дейс-

¹ *Di Fabio U.* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Tübingen: Mohr, 1994. С. 465.

² *Scherzberg A.* Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Ermöglichung oder Begrenzung von Innovationen? // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler. Band 63. Berlin: De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH, 2003. С. 261–263.

твий¹. «Усмотрение имеет две взаимосвязанных грани – оно отражает границы компетенции субъекта и не только вводит его деятельность в правовое русло, но и обеспечивает необходимую самостоятельность и маневр. Иначе управление превратится в режим механических действий»².

Аналогичным образом правоотношения, находящиеся на следующем после планирования уровне правового регулирования – конкретные действия в рамках плана, в которые органы исполнительной власти вступают на основе планов (выдача разрешений на строительство), должны соответствовать установленным планам (плану развития территории), рассматриваться, исходя из необходимости свободы усмотрения, и оцениваться на основе принципа соразмерности в контексте целей, поставленных в плане.

Подходы к осуществлению судебного контроля за плановыми решениями несколько отличаются в разных странах. Англо-саксонская традиция предоставляет самые широкие возможности для усмотрения в сфере планирования как органам представительной, так и органам исполнительной власти, причем широкая дискреция в сфере государственного планирования рассматривается английскими авторами как преимущество. Что касается органов исполнительной власти, то принимая решения в области планирования, английские органы исполнительной власти акцентируют свое внимание не на законодательных предписаниях, которых и так не много в английской практике, а на соответствии этих решений месту, времени и поставленным целям. Такой подход обеспечивает «чуткость» к ситуации и гибкость планирования. Правда, отдавая предпочтение свободе усмотрения при принятии решения, одновременно англо-американская система, с одной стороны, делает упор на личную ответственность за решения, а с другой стороны, на защиту личных прав и свобод и на возможности по взысканию компенсации по индивидуальным жалобам, что усложняет совершение действий в публичных интересах³.

Как мы уже упоминали в предыдущем изложении в немецком законодательстве имеется общий рамочный закон о планировании

¹ *Franzius C.* Modalitäten und Wirkungsfaktoren der Steuerung durch Recht / In Grundlagen des Verwaltungsrechts. Hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem; Eberhard Schmidt-Aßmann; Andreas Voßkuhle. Bnd. 1. München: Verlag C.H. Beck, 2006. С. 114.

² *Тухомиров Ю.А.* Усмотрение в фокусе права // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 4. С. 72–75.

³ *Booth Ph.* The control of Discretion: Planning and the Common-Law tradition // Planning Theory. 2007. Vol. 6. № 2. P. 142.

и цели, которые установлены в нем являются мерилom для органов представительной власти в сфере планирования. Что касается органов исполнительной власти, то в судебной практике при наличии общего требования о том, чтобы все действия органов исполнительной власти основывались на законе, планирование признано особой сферой. «Если при рассмотрении принципа верховенства закона возникает вопрос о том, находится ли государственный акт в рамках существующих законов (или вышестоящих норм), но принцип основанности на законе ставит вопрос о том, необходима ли и в каких случаях законодательная основа для деятельности исполнительной власти»¹. Планирование, было признано немецкими судами тем случаем, когда своеобразие административного решения не предполагает наличия детальной законодательной основы для деятельности исполнительной власти. «Решения в области планирования основываются на многочисленных фактах и аспектах, которые должны соответствующим образом оцениваться и взвешиваться. Подобные задачи планирования обуславливают определенную свободу действия планирующего ведомства (так называемое усмотрение при планировании). Как правило, задача в сфере планирования имеет несколько приемлемых решений. Планирование в большей степени определяется географическими, структурно-демографическими и социологическими обстоятельствами. Должны получить взвешенную оценку подчас противоположные интересы. Кроме того, планирование в особой степени ориентировано на будущее; оно основывается на оценках и прогнозах составителя плана, не поддающихся до определенного уровня правовой фиксации»².

Немецкие суды активно применяют принцип пропорциональности (соразмерности) в своей практике для оценки планов. Вопрос о соответствии плановой нормы принципу соразмерности может быть поставлен в следующих случаях:

– если планирующий субъект недооценил свои возможности по планированию и не принял необходимого планового решения³;

¹ Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 23.

² Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / пер. с нем. М.: Юристъ, 2000. С. 34.

³ Здесь немецкий автор приводит пример из практики Конституционного суда Германии, когда планирующий орган не определил зону шумовой защиты для военного аэродрома, хотя мог это сделать (BVerfGE 56, 298. 316).

– если не все заинтересованные стороны высказали свое мнение по поводу плана (при этом, выяснение состава заинтересованных лиц и их мнений является обязанностью планирующего органа в рамках принципа соразмерности)¹;

– если имеет место неправильная оценка значения фактов и диспропорция (публичные или частные интересы неправильно оценены).

При этом не оценивается, насколько оптимальным является плановое решение, правовое значение придается только тому, что какие-то интересы полностью не учтены (хотя известны) или имеется объективная разница в учете интересов заинтересованных сторон².

В современных исследованиях существующая практика подвергается критике, в частности, одной из наиболее сложных проблем для применения принципа соразмерности (пропорциональности) является – значение прогнозов, которые лежат в основе планирования. Прогноз не может быть совершенно определенным и подлежать оценке как окончательное решение, поэтому контроль со стороны судов за применением прогнозов при принятии решений ограничен³.

Возвращаясь из теоретической области к конкретной российской законодательной практике, вновь обратимся к законопроекту о государственном стратегическом планировании. В пояснительной записке к законопроекту говорится, что в случае его принятия «участники государственного стратегического планирования будут обязаны использовать механизмы государственного стратегического планирования, устанавливаемые законопроектом в зависимости от уровня планирования, обеспечить взаимную увязку и соподчиненность используемых инструментов государственного стратегического планирования между собой и осуществлять мониторинг реализации документов государственного стратегического планирования». Очевидно, взаимную увязку и соподчиненность предполагается обеспечить в рамках правоприменения. К сожалению, законопроект не дает четких указаний на то, каким образом будет осуществляться применение закона о государственном стратегическом планировании.

К сказанному следует добавить, что из текста законопроекта следует, что авторы сузили возможность правоприменения в сфере госу-

¹ *Bertmans M.* Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung // Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag herausgeber Wilfried Erbguth. На с. 981. BVerfGe 34, 301, 309; BVerfGe 95,1.

² Там же. С. 981.

³ *Hofmann E.* Abwägung im Recht. Chancen und Grenzen numerischer Verfahren im Öffentlichen Recht. Tübingen, 2007. С. 149.

дарственного стратегического планирования именно задачами увязки и соподчиненности инструментов планирования. Предпосылок для применения норм о раскрытии информации и об общественном обсуждении не создано. Кроме того, не предусмотрен механизм правоприменения в случае возникновения конфликта интересов даже между теми, кто включен в число участников государственного стратегического планирования.

По нашему мнению, воздействие планирования зависит отнюдь не от жестких мер принуждения. Напротив, планирование как метод управления эффективно только тогда, когда оно выражает согласованную позицию и предлагает наиболее оптимальный вариант развития, когда план является «документом общественного согласия»¹.

Для плановых норм мы можем говорить о ярко выраженной специфике по сравнению с обычным пониманием правоприменения в российской правовой науке.

Проблема правоприменения для сферы государственного планирования тесно связана с проблемой рамок дискреции законодателя и с рамками свободы усмотрения государственных органов. Законодатель при издании плановых актов обладает очень широкой свободой, но тем не менее план в виде закона подлежит конституционному контролю с опорой на принцип соразмерности (пропорциональности).

Аналогичным образом планы подлежат судебному контролю в судах судебной системы с применением принципа соразмерности (пропорциональности). Зарубежная судебная практика предлагает ставить вопрос о соответствии плановой нормы принципу соразмерности в следующих случаях:

- если планирующей субъект недооценил свои возможности по планированию и не принял необходимого планового решения;
- если не все заинтересованные стороны высказали свое мнение по поводу плана (при этом выяснение состава заинтересованных лиц и их мнений является обязанностью планирующего органа в рамках принципа соразмерности);
- если имеет место неправильная оценка значения фактов и диспропорция (публичные или частные интересы неправильно оценены).

¹ *Городецкий В.* Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска: (Выступление в Госдуме России) // Муниципальная власть. 2009. Январь-февраль. С. 48.

§ 17. Правоприменение в механизме государственного финансового планирования

Правоприменение для государственного финансового планирования характеризуется перечисленными в предыдущем параграфе качествами, но имеет ряд особенностей.

Изучая метод финансового права, И.В. Руковишникова пишет, что включение правоприменения в число стадий правового регулирования в финансовом праве оправданно и необходимо. Она отмечает, что применение права является особой формой правореализации, используемой тогда, когда традиционные, непосредственные формы реализации права оказываются недостаточными. Вмешательство в процесс правореализации компетентных органов в форме издания ими акта применения нормы права происходит достаточно часто. Однако И.В. Руковишникова допускает, что стадия правоприменения в процессе правового регулирования может отсутствовать, если осуществление прав и обязанностей протекает без вмешательства компетентных органов¹.

В самом начале наших рассуждений о применении права для финансовых планов как и для иных планов следует отказаться от предположения, что правоприменение может сводиться только к принуждению.

Аналогично, как и правоприменение для государственного планирования вообще, правоприменение для государственного планирования в сфере финансов включает в себя проблему ограничения дискреции законодателя и рамки пределов усмотрения исполнительных органов власти.

В отношении государственного планирования в финансовой сфере мы можем однозначно ответить, что дискреция законодателя ограничена политическими документами, и они должны приниматься во внимание при оценке соответствия Конституции финансово-плановым актам.

В статье 114 Конституции Российской Федерации говорится о том, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики. Из данной нормы Конституции следует необходимость формирования единых целей в области финансов на всей территории Российской Федерации, а также выбор единообразных способов их достижения.

¹ Руковишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд. перераб и доп. М.: Юрист, 2006.

В развитие статьи 114 Конституции Российской Федерации Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ наделяет Правительство РФ конкретными полномочиями в сфере финансовой и бюджетной политики (ст. 15)².

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П³ указано, что содержание полномочий Российской Федерации по финансовому регулированию не сводится лишь к нормативно-правовому регулированию финансовых отношений и закреплению на этой основе финансово-правового статуса субъектов соответствующих отношений. Финансовое регулирование коррелирует с отнесенным также к ведению Российской Федерации установлением основ федеральной политики в области экономического развития Российской Федерации и проведением единой финансовой политики. Федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. Отсюда следует, что нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

В случае принятия федерального закона «О государственном стратегическом планировании» законодатель будет ограничен еще одним документом – бюджетной стратегией, которая должна задавать направление для принятия законов (актов) о бюджете на финансовый год и плановый период. Вероятно, не соответствующие бюджетной стратегии законы (акты) о бюджете могут быть признаны недействующими или не соответствующими принципу поддержания доверия граждан к действиям государства. Однако, из законопроекта «О государственном стратегическом планировании» не следует, каков механизм правоприменения в данном случае.

¹ Российская газета. 1997. № 245.

² Собрание законодательства РФ. 22.12.1997. № 51. Ст. 5712.

³ Российская газета. 2004. № 134.

Рассматривая проблему правоприменения в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере необходимо особо остановиться на проблематике судебного контроля в сфере государственного финансового планирования.

Начнем с вопросов конституционного контроля за финансово-плановыми актами.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14.07.05 № 8-П¹ очертил рамки судебного контроля за содержанием законов (актов) о бюджете: «...положения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в системной взаимосвязи предполагают, что проверка конституционности норм федерального закона о федеральном бюджете по форме возможна лишь в том случае, если в нарушение правила, согласно которому федеральный бюджет как форма образования и расходования денежных средств представляет собой самостоятельную сферу правового регулирования (ст. 71, п. «з», Конституции Российской Федерации), в такой федеральный закон, носящий специальный характер, включаются нормы, регулирующие (причем только в пределах одного финансового года) компетенцию того или иного органа государственной власти, что затрагивает конституционные права и свободы». Исходя из приведенной позиции, само содержание законов (актов) о бюджете остается вне поля зрения Конституционного суда Российской Федерации.

Однако в практике Конституционного суда Российской Федерации имеется пример, когда сквозь призму принципа пропорциональности оценивалось содержание финансово-планового акта – Федерального закона «О бюджете фонда социального страхования на 2002 г.». Речь идет о Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 22 марта 2007 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 г.» в связи с жалобой гражданки Т.А. Баныкиной»². Признавая широкую свободу усмотрения законодателя в выборе мер социальной защиты, Конституционный суд обязал законодателя соблюдать конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав. Законодатель не может осуществлять такое регулирование, которое

¹ Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. № 30 (ч. II). Ст. 3199 (Постановление).

² Собрание законодательства РФ. 02.04.2007. № 14. Ст. 1742.

посягало бы на само существо этих прав и приводило бы к утрате их реального содержания; даже имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом путем введения определенных условий или ограничений, законодатель должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные конституционно признаваемые цели таких ограничений меры. Конституционный суд Российской Федерации указал, что, вводя норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, «федеральный законодатель, преследуя цель перераспределить средства Фонда социального страхования Российской Федерации, вместе с тем не учел, что в данном случае требовалось достижение большего соответствия (пропорциональности) между платежами, из которых формируются эти средства, и выплатами, осуществляемыми в пользу застрахованных женщин, в соответствии с их заработком (страховым обеспечением), в целях установления более высокого размера пособия. В результате ухудшилось положение тех женщин, чей средний заработок значительно превышает установленный максимальный размер пособия, при том что сумма начисляемых работодателем в их пользу выплат и иных вознаграждений, которая учитывается при определении налоговой базы, существенно превышает заработок, фактически лежащий в основе определения максимального размера пособия». Законодатель, осуществляя соответствующее регулирование, в целях поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей должен основываться на вытекающих из статьи 19 Конституции Российской Федерации принципах пропорциональности и эквивалентности и соблюдать требование статьи 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации о соразмерности вводимых ограничений защищаемым конституционным ценностям.

Конституционный суд признал не соответствующими Конституции России нормы о максимальном размере пособия и обязал законодателя внести соответствующие изменения.

Таким образом, в Постановлении №4-П финансово-плановый акт был оценен на основе принципа соразмерности (пропорциональности).

Как мы уже отмечали в параграфе о правоприменении в сфере государственного планирования, наиболее уязвимым местом логики применения принципа соразмерности (пропорциональности) являются прогнозы.

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации было указано: «Бюджетное планирование должно быть основано на консервативном варианте прогноза». К сожалению, при существующем законодательстве реализовать данное положение и воплотить его в конкретных правоотношениях не представляется возможным в силу

отсутствия прозрачных и урегулированных правом процедур участия в финансовом планировании экспертов, которые могли бы оценить какой из прогнозов является консервативным. Предложение Президента Российской Федерации о немедленной реализации антикризисных мер, прозвучавшие в Бюджетном послании¹ может быть реализовано только при условии наличия урегулированной в законе процедуры участия экспертов в принятии соответствующих решений.

В зарубежной правовой доктрине учитывается особенность принятия решений в области экономического и финансового планирования и возможность ошибок в прогнозе, лежащем в основе планового решения. «Мера экономической политики не может быть признана непригодной только потому, что она основывается на ошибочной оценке или неверном прогнозе ситуации в период разработки закона (так называемая свобода прогноза). Абстрактная возможность достижения цели уже достаточна для предположения о пригодности мер, лишь бы применяемые средства были объективно пригодны. При ошибочном прогнозе законодатель, однако, обязан по Конституции (например, бюджетное право) принять меры для исправления ситуации в будущем (обязанность устранения недостатков)²».

Таким образом, с точки зрения права реально действенной мерой, направленной на ограничение усмотрения для устранения ошибочных решений, была бы установленная в законе обязанность устранения недостатков. Однако вновь при отсутствии процедуры участия экспертов сложно оценить, в какой момент такая обязанность может наступить.

К сожалению, в отсутствие независимого планового органа аналогичного Бюджетной службе США или планового ведомства в Нидерландах достаточно сложно объективно оценить действия законодателя в рамках государственного финансового планирования. Ограничение рамок конституционного судебного контроля за финансово-плановыми актами объективно необходимо, но при наличии необходимого экспертного обеспечения, такой контроль возможен и даже необходим.

В связи с тем, что полномочия в сфере финансово-бюджетного планирования значительно расширены для исполнительной власти вопрос о пределах свободы усмотрения органов исполнительной

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 гг.» // Парламентская газета. 2009. № 28.

² *Штобер Р.* Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 78.

власти в сфере государственного финансового планирования представляет собой особую проблему. Суть этой проблемы можно проиллюстрировать на следующем примере из практики: «Счетная палата в заключении на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2011–2013 гг. указала на недостатки при формировании доходов казны. Главный из них – почти 8 % доходов (около 700 млрд рублей) – заложен в бюджет 2011 г. без представления расчетов и обоснования. Непонятно, откуда они берутся. Доходы бюджета в 2011 г. составят 8,8 трлн рублей. Согласно Бюджетному кодексу правительство вместе с проектом закона о бюджете должно представлять расчеты по статьям классификации доходов. Правительство этого не сделало и передало в Думу только расчеты налогов и сборов, а они не полностью отражают бюджетные поступления, – пишет Счетная палата. – В проекте бюджета на 2012 г. необоснованных доходов меньше – 620,8 млрд рублей. (6,5%), в 2013 г. – 641 млрд рублей. (6,2%). Некоторые расчеты, которые Минфин брал за основу при формировании доходной базы, сами расчетные, – замечает Счетная палата, – это затрудняет оценку их обоснованности»¹. «Получается, что из воздуха в трехлетнем бюджете появилось ни много ни мало почти 2 трлн рублей. Не представлены расчеты по статьям классификации доходов, как того требует Бюджетный кодекс. Аудиторы смогли ознакомиться только с расчетами о поступлении некоторых налогов и сборов. Но и они не точны, указывают аудиторы, ведь в бюджете сбор налогов пересчитывают на так называемый коэффициент собираемости. Он не предусмотрен ни Налоговым, ни Бюджетным кодексами, а у Федеральной налоговой службы совсем другие данные, – указывает в заключении Счетная палата. – Некоторые показатели в бюджете вообще условны: в графах по трем годам просто проставлены одинаковые суммы. Аудиторы расстроены, где-то уровень собираемости планируется в размере 100%, а где-то этого показателя нет. По всем этим причинам аудиторы не могут сделать оценку «обоснованности и корректности» расчетов доходов федерального бюджета и «провести ретроспективную оценку достоверности»², – и далее в той же статье – «Правда то, что из заключения палаты невозможно понять, как аудиторы получили такую точную сумму в 698,9 млрд рублей. Ее обоснования нет на всех 992 страницах заключения. Так что сомне-

¹ Письменная Е., Казьмин Д., Бирюкова Л. Доходы без расчета // Ведомости. 2010. № 196(2714).

² Письменная Е. Цифра недели 700 млрд рублей // Ведомости. 2010. № 198(2716).

ваться в расчетах доходов бюджета можно точно так же, как и в заключении Счетной палаты. Если бы аудиторы по-настоящему хотели, чтобы бюджет был сведен точно, то они могли бы точно и публично указать на выявленные ими недостатки». Несмотря на заключение Счетной палаты, Государственная Дума приняла в первом чтении бюджет с общим объемом планируемых доходов в объеме 8,8 трлн рублей¹. Разрешение такого рода конфликта не предусмотрено в российском законодательстве, хотя потребность в механизме разрешения таких конфликтов очевидна.

Мы полагаем, что имеются возможности не только конституционного контроля в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере, но и контроля в рамках компетенции иных судов. И.В. Рукавишникова высказала мнение, что необходимо разграничить юридические категории «защита прав субъектов» в отношении физических и юридических лиц и «защиту прав публичных финансовых интересов государства или муниципальных образований» в отношении государственных органов и органов местного самоуправления, при этом допускается возможность защиты нарушенных прав и законных интересов участников финансовых правоотношений в судебном и административном порядке².

Нам представляется, что ситуация не совсем так однозначна для сферы государственного планирования в финансовой сфере.

О судебном контроле бюджетных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства мы читаем³, что возможность для общественных отношений составлять предмет судебной деятельности должна определяться не только в зависимости от того, могут ли общественные отношения в силу их характера оказаться в состоянии спора, но и в зависимости от того, может ли суд рассмотреть такой спор, не нарушая конституционный принцип разделения властей. Влияние указанного принципа проявляется, прежде всего, в том, что не всякий спор о праве может быть рассмотрен судом, поскольку разрешение судом некоторых споров о праве невозможно без вмешательства им в исключительную компетенцию законодательной и/или исполнительной ветвей власти. Сущность разрешения судами в рам-

¹ Госдума приняла в первом чтении проект бюджета на 2011 г. // Российская газета: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/10/20/proekt-anons.html>.

² Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд. перераб и доп. М.: Юрист, 2006. С. 191–196.

³ Ильин А.В. Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9–10.

ках гражданского судопроизводства споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств, состоит в ограничении судом усмотрения органов законодательной и/или исполнительной власти в осуществлении их полномочий по распределению общественных ресурсов путем указания на направление использования указанных средств и срок, в течение которого названные действия должны быть осуществлены.

Отношения, возникающие между публично-правовым образованием и бюджетным учреждением по поводу финансирования последнего, и, следовательно, вытекающие из указанных бюджетных правоотношений требования о финансировании не могут быть рассмотрены судами ввиду организационно-правового содержания отношений, из которых следуют данные требования, т.к. в силу принципа разделения властей данные отношения не входят в предмет судебной деятельности.

Таким образом, в Российской Федерации в литературе возможность судебного контроля за применением финансово-плановых актов отрицается.

Обратимся к судебной практике. Наиболее актуальным сейчас вопросом для судебной практики является вопрос о возможности считать граждан и юридических лиц, не являющихся получателями бюджетных средств, субъектами бюджетных правоотношений, а также проблема нарушения их прав бюджетным законодательством.

По поводу граждан судебная практика более или менее однозначно указывает на то, что граждане не являются субъектами бюджетных правоотношений и не могут основывать свои требования на нормах бюджетного законодательства. В целом ряде решений Верховный Суд высказал позицию, что граждане не являются субъектами бюджетных правоотношений, соответственно их права не могут быть нарушены бюджетным законодательством (см. Определения от 21 сентября 2007 г. по делу № 41-В07-34, от 1.08.2007 по делу № 34-Г07-10, от 23.03.2005 г. по делу 78-Г05-6 и др.). В защиту нарушенных бюджетным законодательством прав граждан может выступить только прокурор.

Относительно юридических лиц ситуация несколько сложнее. В судебной практике больше решений, когда суд счел, что юридические лица, не являющиеся получателями средств бюджета, не являются субъектами бюджетных правоотношений (Определение ВАС РФ от 22 июня 2007 г. № 6874/07, Определение ВС РФ от 4 декабря 2001 г. по делу № 50-Г01-16).

В то же время суды в ряде случаев рассматривали иски коммерческих организаций – кредиторов бюджетов субъектов РФ об оспа-

ривании бюджетных нормативных правовых актов субъектов РФ и полагали, что эти акты затрагивали права, свободы и законные интересы коммерческих организаций. В частности, Верховный Суд РФ вынес Определение от 22 апреля 2002 г. по результатам рассмотрения дела № 39-Г02-6 по заявлению компании «Ригалит Холдинг Лтд» о признании недействительным Закона Курской области «Об областном бюджете на 2002 г.», в связи с тем, что в нарушение ст. 135 п. 3 Бюджетного кодекса РФ расходы, указанные в ст. 1 Закона области на погашение областного долга явно занижены, т.к. потребность области в финансовых ресурсах на погашение долгов составляет около 2 млрд рублей. При этом ООО «Ригалит Холдинг Лтд» являлось кредитором субъекта Российской Федерации.

Нам представляется, что проблема, так явно обозначившаяся в судебной практике, коренится в непонимании предмета правового регулирования финансово-плановых актов. Как мы уже писали в параграфе о правовой природе плановых актов, они имеют обобщенный предмет регулирования – систему в целом. Бюджет направлен не на регулирование взаимоотношений государства и гражданина, а на регулирование бюджетных правоотношений в системе.

По нашему мнению, что полное отрицание реализации судебного контроля за плановыми актами не совсем отвечает современным достижениям правовой науки. Аналогично тому, как судебный контроль осуществляется в сфере планирования через принцип пропорциональности (соразмерности) для государственного планирования, в финансовой сфере возможен судебный контроль, пусть даже в рамках объективных ограничений. Например, очевидно, что судебному контролю может подлежать случай, когда планирующий орган не принял необходимого планового решения. По мнению автора настоящей работы, такого рода ситуация была предметом суда общей юрисдикции, а в последующем и Конституционного Суда Российской Федерации в Постановлении от 15.05.2006 г. № 5-П¹, когда муниципальное образование отказалось принимать соответствующие расходные обязательства, по сути, планировать необходимые расходы в бюджете.

Одновременно судебный контроль за финансово-плановыми актами не может приводить к оценке конкретного предписания акта в ущерб его целостности.

Принцип соразмерности может быть применен, и финансово-плановый акт может подлежать судебному контролю, если имеет место

¹ Собрание законодательства РФ. 29.05.2006. № 22. Ст. 2375.

неправильная оценка значения фактов и диспропорция. Однако данный вариант судебного контроля может быть использован только при последовательном правовом регулировании процедур участия экспертов в государственном планировании в сфере финансов, поскольку оценка фактов может быть произведена только с участием экспертов.

Проблематика правоприменения в механизме правового регулирования государственного планирования в сфере финансов тесно связана с категорией «финансовая дисциплина», которая в современном прочтении ограничивает возможность принятия решений не соответствующих финансовым планам и одновременно требует принятия оптимальных плановых решений при объективно широкой дискреции законодателя в финансовой сфере и широкой свободе усмотрения органов государственной власти. «Финансовая дисциплина» – общее для законодательных и исполнительных органов власти мерило для предварительной и последующей оценки решений.

И.В. Рукавишникова, рассматривая границы использования властных полномочий в финансовом праве, пишет, что «границы для «свободного» маневра властвующих субъектов при реализации их полномочий определяются интересами финансовой безопасности государства и принципом экономической целесообразности»¹, – и далее – «Вводя механизм реализации властных полномочий в определенные рамки, метод регулирования финансовых правоотношений действует гибко, как правило, исходя из принципа экономической целесообразности, с учетом финансовых интересов государства и общества на определенном этапе»².

Представляется, что «интересы финансовой безопасности» и «экономическая целесообразность» пересекаются с ранее разработанным в науке финансового права понятием «финансовая дисциплина», которое, однако, требует наполнения новым научным содержанием.

В советской финансово-правовой литературе выделялся принцип строгого и неуклонного соблюдения финансовой дисциплины, причем он рассматривался во взаимосвязи с принципом законности. «Все советские финансовые и кредитные органы и их должностные лица действуют в строгом соответствии с установленными законами. Вместе с тем обязанностью всех государственных и т.д. органов является безусловное и точное соблюдение финансового законодательства и других финансово-правовых актов, изданных на основе

¹ Рукавишникова И.В. Метод финансового права / отв. ред. Н.И. Химичева. 2-е изд. перераб и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 164.

² Там же. С. 165.

и во исполнение законов. Это находит свое выражение в полном и своевременном выполнении всеми предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами своих обязательств по платежам в бюджет (налоговая дисциплина); в расходовании государственных средств, в строгом соответствии с их целевым назначением и в пределах, предусмотренных бюджетом, финансовыми планами и сметами, в меру выполнения оперативных и производственных планов, с максимальной экономией и эффективностью (бюджетная дисциплина), далее кредитная дисциплина, кассовая дисциплина. Финансово-правовая дисциплина имеет огромное значение для обеспечения бесперебойного и четкого выполнения планов мобилизации средств в государственный бюджет СССР, для планомерного финансирования всех отраслей народного хозяйства и культуры, организации правильной работы кредитной системы СССР и укрепления денежного обращения»¹.

Финансовая дисциплина определялась также как «обязательное для всех участников финансовых отношений подчинение установленному порядку и правилам поведения в данной области общественных отношений. Финансовая дисциплина направлена на обеспечение финансовых интересов и прав государства, государственных предприятий, учреждений и организаций, кооперативных и других общественных организаций, а также граждан»².

Таким образом, финансово-правовая наука еще в советский период помимо принципа законности говорила о «финансовой дисциплине», которая включала также «обеспечение государственных интересов», «экономии и эффективности». Очевидно, что введение понятия «финансовая дисциплина» еще в советской финансово-правовой науке было связано с объективной необходимостью свободы усмотрения при принятии плановых решений в сфере финансов и с невозможностью жестко ограничить ее законодательными нормами. Отсюда требование соблюдать не только «букву», но и «дух» финансового законодательства.

А.С. Емельянов в своей статье пишет, что «о финансовой дисциплине можно говорить как о таком состоянии публичных финансов, которое характеризуется точным и своевременным исполнением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, гражданами и организациями возложенных

¹ *Бесчеревных В.В.* Управление в области финансов и кредита: учеб. пособие. М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958. С. 9.

² Советское финансовое право: учебник / отв. ред. Г.С. Гуревич. М.: Юрид. лит., 1985. С. 31.

на них в соответствии с предписаниями, содержащимися в актах финансового законодательства, финансовых обязанностей»¹.

Категории «финансовая дисциплина» и «бюджетная дисциплина» тесно связаны с осуществлением политики стабилизации финансовой системы, а также с подчинением всех иных решений основному финансовому плану – бюджету. Данный вывод следует, например, из анализа Указов Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. № 226 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины при исполнении федерального бюджета» (утратил силу)², от 14.05.1998 г. № 554 «О мерах по укреплению финансовой дисциплины и исполнению бюджетного законодательства Российской Федерации»³.

Согласно этим нормативным актам, финансовая дисциплина распространяется также на законодательные органы, которые должны принимать во внимание финансовое планирование, и поэтому должны не принимать федеральных законов, реализация которых требует государственных расходов за счет средств федерального бюджета, либо влечет за собой сокращение доходной базы федерального бюджета без внесения соответствующих изменений и дополнений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год, а при принятии в течение финансового года законов (актов), влекущих не предусмотренные федеральным законом о федеральном бюджете расходы, определять источники и порядок финансирования указанных расходов. При определении источников финансирования дополнительных расходов не принимать решения об увеличении дефицита федерального бюджета. В случае, если источники финансирования дополнительных (по сравнению с федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год) расходов во вновь принимаемых федеральных законах не определены, предусматривать принятие норм о введении предусмотренных ими расходов со следующего за текущим финансовым года.

Современное понимание «бюджетной дисциплины» появилось в Европейском Союзе. В 1997 г. страны-участники Европейского Союза заключили Пакт о стабильности и росте⁴.

¹ Емельянов А.С. Функции финансового права и механизм финансово-правового регулирования // Реформы и право. 2009. № 4.

² Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 860.

³ Российская газета. 1998. № 94.

⁴ Resolution of the European Council on Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997; Official Journal C 236, 02/08/1997: 0001–0002.

Пакт о стабильности и росте включает резолюцию и два регламента, принятые Европейским советом в поддержку налогово-бюджетной основы Маастрихтского договора. Пакт содержит требования в отношении дисциплины и гибкости: страны должны в среднесрочной перспективе довести свою бюджетную позицию до уровня, «близкого к нулю или положительного» (требование, относящееся к базовой или структурной бюджетной позиции), и поддерживать свои фактические дефициты на уровне менее трех процентов ВВП, за исключением случаев особенно серьезных негативных шоков¹. Страны-участники ЕС сохранили свой суверенитет в области налогов и бюджета, поэтому в данном случае понятие «бюджетная дисциплина» призвано сдерживать имеющуюся у государств дискрецию в отношении бюджетной политики и законодательства.

В понятии «финансовая дисциплина» отражается то самое «элементарное финансовое благоразумие», о котором писал П.М. Годме².

Понятие «финансовая дисциплина» или «бюджетная дисциплина» обеспечивает применение финансово-плановых актов в отношении иных актов: финансово-плановые акты должны быть определяющими для принятия иных актов, предусматривающих финансовую составляющую. Это еще один аргумент в пользу того, что финансово-плановые акты являются самостоятельными. Их значение для принятия иных актов проявляется через финансовую дисциплину: нефинансовый закон, предусматривающий непомерные расходы, не соответствует финансовой дисциплине.

Нам думается, что понятие «финансовая дисциплина» может быть закреплено в проекте закона «О государственном стратегическом планировании» в целях координации ресурсов и реализации финансовой обеспеченности иных планов системы стратегического планирования в России. В этом случае в рамках применения финансово-плановых актов может быть поставлен вопрос о соответствии финансово-плановых актов или иных актов финансовой дисциплине.

Мы полагаем, что для определения границ дискреции законодателя при принятии финансово-планового акта, в частности бюджета, важное значение имеет бюджетная политика.

¹ *Энтони Эннет, Альберт Джагер.* Европа в поисках бюджетной дисциплины // *Финансы & развитие.* 2004. № 6. С. 22.

² *Годме П.М.* Финансовое право / пер. Р.О. Халфиной. М.: Прогресс, 1978. С. 181–182.

Для финансово-плановых актов возможен конституционный контроль с опорой на принцип соразмерности (пропорциональности)

Возможна также оценка финансово-планового акта в судебном порядке, но с учетом уровня правового регулирования и обобщенного предмета регулирования. Судебной защите подлежат права в сфере планирования, а не права граждан и организаций, возникающие на иных уровнях правового регулирования (в рамках социального законодательства, законодательства о ценных бумагах и т.д.).

Применение финансово-плановых актов возможно также с применением понятия «финансовая дисциплина», которая ограничивает в том числе принятие иных актов, не соответствующих государственным финансовым планам. «Финансовая дисциплина» определяет также принятие наиболее эффективных финансово-плановых актов.

Глава 6. РОЛЬ ПРАВОВОЙ НАУКИ В ФОРМИРОВАНИИ МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§ 18. Юридическая наука как составляющая социального регулирования государственного планирования

В исследовании Эдуарда Берендса, написанном в конце XIX в. мы можем прочитать: «Право вообще, административное право, в частности, не растет и не развивается само по себе, исключительно из себя. Его развитие на каждом шагу обусловлено развитием всей совокупности жизненных отношений, в которые поставлен данный народ, данное общество. Основные понятия, с которыми оперирует наука административного права, а именно понятие государство, государственная власть, государственная должность, государственное управление, самоуправление, закон, административное распоряжение, предписание, административное действие, административная юстиция, полиция и т.д. – все эти понятия не абсолютные, а относительные, меняющиеся в зависимости от исторических, социальных, экономических явлений, которые лежат в их основе»¹. Далее, Берендс подчеркивает, что полным юридическим методом, по мнению дореволюционных ученых, может быть признан только тот научный подход, который дает возможность понять не только форму юридического института, внешние формы юридических идей, но и их внутреннее содержание. Хотя для исследователя-юриста данный прием не цель, а только средство, при выяснении генезиса административного института исследователь должен обратиться к ознакомлению с политическим, социальным и экономическим условиям, при которых он возник².

Приведенные выводы Э. Берендса как нельзя больше относятся к сфере государственного планирования. Планирование вообще и государственное планирование, в частности, – область, где переплета-

¹ Берендс Э. Опыт системы административного права. Ярославль: Тип. Э.Г. Фалька, 1898. Т. 1. Вып. 1. С. 16–17.

² Там же. С. 17.

ются знания из различных областей. Определив основные черты механизма правового регулирования государственного планирования, мы считаем теперь необходимым определить место изучения планирования в системе социальных наук и в системе правовой науки.

Попытка заглянуть в будущее и построить прогнозы заставляет обращаться к последним достижениям научной мысли из разных областей. В современных научных исследованиях отмечается, что «наука стратегического планирования тесно связана с наукой управления, с экономической теорией, философией, социологией, финансовыми науками, политологией, а также с математикой, техническими и естественными науками. В процессе стратегического планирования экономического и социального развития используются методы исследования, выводы, фактические данные, полученные функциональными науками и отраслевыми экономиками при анализе хозяйственной деятельности, а именно: статистики, бухгалтерского учета и аудита и др.»¹ Планирование изучается вновь созданными отраслями социальных наук, например, планирование изучают в рамках экономической кибернетики.

В XX в. сформировалось самостоятельное научное направление, предметом которого стало изучение общих принципов управления, характеризующих его как универсальный процесс, свойственный социальным, экономическим, биологическим, техническим системам, объектам. Наука, изучающая общие закономерности управления в живой и неживой природе, в технике и экономике получила название «кибернетика». Ветвь кибернетики, предметом которой стало изучение, исследование управления в экономике известна под названием «экономическая кибернетика»².

С учетом расширения сферы применения планирования, например, в сфере экологии, список наук, в предмет которых, так или иначе, входит планирование, будет расширяться.

В настоящее время в литературе обосновывается создание особой науки, предметом которой может стать планирование в различных областях. В.М. Иванченко в своей монографии, которая в том числе посвящена созданию такой особой науки, пишет, что «нельзя признать правомерным отрицание планологии как целостности представлений в области теории, технологии, форм и методов исследова-

¹ Логвинов С.А. Макроэкономическое стратегическое планирование: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2001. С. 39.

² Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2009. С. 176.

ния, анализа социально-экономических процессов и принятия если не оптимальных, то хотя бы не ошибочных решений»¹. В планиологию предлагается включать методологию, модели, принципы планирования в системах управления экономикой разных типов. В.М. Иванченко предлагает рассматривать планиологию как составную часть экономической теории в рамках движения от классической к «неоклассической» экономической теории.

В литературе также можно встретить обоснование существования отдельной науки «стратегической планиологии». «Стратегическая планиология – это сфера исследовательской деятельности людей, направленная на производство новых знаний в области составления и обеспечения возможности реализации управленческих решений в форе стратегических прогнозов, программ и планов»². Однако даже в советский период, когда планирование охватывало наибольший круг отношений, специальной науки о планировании не сложилось.

Активное использование метода планирования в сфере управления территорией, различного рода ресурсами (климатическими, природными и т.д.), экологией, финансами и в ряде иных сфер обусловило возрастающее внимание к нему законодателя и юридической науки с ее особым «правовым видением действительности»³ и юридическим методом.

Конечно, юридическая наука в системе социальных наук, изучающих планирование, выполняет традиционные задачи: определяет необходимый уровень (объем) правового регулирования для планирования, стимулирует законотворческую деятельность и упорядочивает реализацию плановых норм. Однако имеется и ряд задач, которые обусловлены непосредственно спецификой отношений в сфере государственного планирования.

Юридическая наука должна критически осмыслить и реализовать в предложениях по совершенствованию законодательства уже имеющиеся достижения в сфере экономической науки и науки управления: «Правоведы, работающие в области науки управления, должны показать, опираясь на предмет науки управления в целом, какие отношения в области управления подлежат правовому регулированию

¹ *Иванченко В.М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М.: Наука, 2009. С. 9.

² *Логвинов С.А.* Макроэкономическое стратегическое планирование: учеб. пособие. М.: Инфра-М, 2001. С. 39.

³ *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М.: Норма; Инфра-М, 1998. С. 65.

и какому правовому регулированию (какими отраслями права), какие организационно-правовые формы, т.е. государственные органы с соответствующей компетенцией, структурой и т.д. являются наиболее целесообразными для осуществления функций управления на том или ином этапе»¹.

Важность юридической науки как части социального регулирования определяется также особенностями современных условий. Например, как и политика, право подвержено такому явлению как бюрократизация, что также обуславливает важную роль юридической науки в особенности в сфере управления. Суть явления «бюрократизации права» объясняется в современной литературе следующим образом. Бюрократизация права может выражаться в том, что право выступает формой закрепления и реализации «бюрократического интереса», интересов номенклатуры либо корпоративных бюрократических групп – «право и закон стоят на службе бюрократии»². «Бюрократизация права» означает также необоснованную формализацию процедурных, процессуальных и материальных правовых предписаний. В качестве примеров бюрократизации права приводятся чрезмерные требования к документообороту и оформлению отчетности, которые ставятся выше реальных научных, управленческих, экономических и иных достижений. Современные технологии интерактивного взаимодействия с властью в электронном пространстве в этом контексте «пока лишь формируют иллюзию упрощения административных процедур, активного участия граждан, организаций и их контроля за функционированием административного аппарата»³.

Современные ученые пишут, что «бюрократизация (профессионализация) права как система действующего законодательства и правоприменения порождает серьезный конфликт между обществом и государством, национальными и корпоративными интересами и целями. Именно бюрократизация права во всех его смыслах способствует отсутствию понимания человеком законов, знание которых вменено ему в обязанность государством»⁴. В самых первых параграфах на-

¹ *Манохин В.М.* О предмете и задачах науки управления в современный период // Советское государство и право. 1965. № 2. С. 85–91.

² *Лоскутов В.А.* От номенклатуры к бюрократии? // Чиновник. 1998. № 2. С. 6–11.

³ *Кравченко А., Мамычев А.* Феномен бюрократизации права: постановка проблемы // Власть. 2010. № 3. С. 103–104.

⁴ *Кравченко А., Мамычев А.* Феномен бюрократизации права: постановка проблемы // Власть. 2010. № 3. С. 104.

стоящего исследования было продемонстрировано, что управленческая наука ушла далеко вперед. В силу эмоционально-идеологического ничем не обоснованного отрицания государственного планирования с 90-х гг. начался простор в юридической науке, что крайне пагубно сказывается на состоянии законодательства о государственном планировании в современном российском государстве.

Юридическая наука должна оказывать необходимое противодействие разрастанию данного явления – «бюрократизации права». Разработки в области юридической науки должны вестись в направлении создания гарантий от того, что право будет поставлено на службу только бюрократических интересов.

Развитие юридической науки также должно быть направлено на то, чтобы правовые нормы не лишались своего содержания и не создавали только иллюзию правового воздействия на общественные отношения и защиты прав граждан. Это особенно важно для государственного планирования вообще и для государственного планирования в финансовой сфере.

В условиях глобализации отчетливо проявляется тенденция более широкого формирования и более активного использования принципов права как регуляторов общественных отношений¹. Юридическая наука с одной стороны, предлагает наиболее фундаментальные положения, обосновывает и актуализирует, а с другой стороны, наполняет их конкретным научным и практическим содержанием.

С усложнением общественных отношений и с большей неопределенностью внешних условий в будущем правовое регулирование становится более гибким, поэтому юридическая наука является источником, из которого законодатель и правоприменительная практика должны черпать концепции, определения, в последствии воплощаемые в конкретное содержание норм. Впредь до принятия рамочного закона о государственном стратегическом планировании принцип соразмерности (пропорциональности) и принцип плановости финансовой деятельности государства должны существовать в рамках юридической науки.

Юридическая наука должна создать прочную научную основу для механизма правового регулирования государственного планирования как общего и государственного планирования в финансовой сфере, так и его части. В условиях формирования правового регулирования и создания системы норм о государственном планировании науч-

¹ *Марченко М.Н.* Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // Государство и право. 2009. № 6. С. 6.

ная основа является ключевым фактором для «долговечности» этих норм. Профессор А.Б. Венгеров называл научность одним из основных принципов правотворчества: «Научность как принцип диктует необходимость научной проработки важных нормативно-правовых актов, будь то закон или постановление Правительства, учет научных знаний о необходимости принятия закона, наличие социологических данных, бережное и внимательное отношение к научным доктринам, понимание системности права и т.п.»¹

Исходя из понимания системности права, в настоящей работе нам предстоит определить место научных знаний о государственном планировании и о государственном планировании в финансовой сфере.

В англо-саксонской традиции, где нет четкого и последовательного отраслевого деления правовой науки, уже давно издаются отдельные учебники о правовых аспектах планирования, которые называются, например, «Плановое право и процесс»². Аналогичным образом издаются журналы «Плановое и экологическое право»³ и т.д.

В немецкой традиции право планирования является либо институтом публичного права, в этом случае рассмотрение вопросов планирования включает в себя также изложение вопросов государственного планирования в финансовой сфере. Либо право планирования является отдельным институтом административного права, а вопросы государственного планирования в финансовой сфере рассматриваются в рамках финансового права.

В российской правовой традиции советского периода государственное планирование рассматривалось в контексте конституционного права, административного и финансового права. Автор не поддерживает идею восстановления в рамках конституционного права института государственного планирования. Одновременно, нам представляется насущно необходимым включить институт государственного планирования в систему отрасли административного права и институт государственного финансово-бюджетного планирования в систему отрасли финансового права. Соответственно, в системе науки административного права должен появиться институт государственного планирования, а в системе науки финансового права – институт государственного финансово-бюджетного планирования.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М.: Юриспруденция, 2001. С. 413–414.

² См. Telling and Duxbury's planning law and procedure. Edited by R M C Duxbury. 14th edition. Oxford University Press, 2010.

³ Planning and environmental law journal. US: American planning association.

В последующих параграфах мы более подробно остановимся на содержании и месте института государственного планирования в административном праве и института государственного финансового планирования в системе подотрасли бюджетного права.

Итак, мы можем констатировать что планирование является многогранным явлением, так или иначе являющимся предметом для изучения разных социальных, а в ряде случаев и естественных наук. Планирование как значимая сфера общественной жизни, подлежащая правовому регулированию, является предметом для изучения юридической науки. Причем юридическая наука выступает составной частью социального регулирования в сфере государственного планирования.

Юридическая наука должна дать основу для формирования механизма правового регулирования государственного планирования и государственного планирования в финансовой сфере.

Юридическая наука должна ответить на вызовы времени. В частности, она должна противостоять смещению акцентов правового регулирования в сторону бюрократических интересов в формирующемся правовом регулировании государственного планирования и развиваемом правовом регулировании государственного планирования в финансовой сфере. Кроме того, с учетом развития государственного планирования и его составляющей – государственного планирования в финансовой сфере, должна претерпеть изменения система права и система юридической науки. Соответствующие институты должны быть включены в систему административного и финансового права, а система административно-правовой и финансово-правовой науки должны пополниться институтами государственного планирования и государственного (и муниципального) ¹ финансового планирования.

§ 19. Государственное планирование как институт административного права

В настоящее время мы наблюдаем модернизацию отрасли административного права, которая вынуждена отвечать на вызовы современности и адаптировать быстрое развитие управленческой

¹ Мы не обращаемся в настоящей работе к муниципальному финансовому планированию с целью ограничения объекта исследования, но система финансового права обычно включает подотрасли и институты, охватывающие муниципальные финансы.

практики. «Административное право задается целью упорядочить отношения между правящей властью и обывателями в делах государственного управления»¹.

В современных публикациях мы можем встретить замечания о том, что в административно-правовых предписаниях должны найти отражение методы, адекватные современным социально-экономическим реалиям: *программно-целевое планирование социально-экономического развития страны на базе научно обоснованных экономических и социально-политических прогнозов* [курсив наш]; определение приоритетов в структурной, инвестиционной политике; правовое регулирование ценообразования, особенно в сфере естественных монополий; правовое обеспечение инновационной политики; государственное регулирование на фондовом и товарном рынках; установление фиксированных, формализованных правил предпринимательской деятельности и ее поддержки; обеспечение нормального развития конкуренции и пресечение недобросовестной конкуренции; административно-правовая легализация предпринимательской деятельности (лицензирование, регистрация, стандартизация, сертификация и т.п.); государственная защита прав и интересов участников экономических управленческих отношений; сочетание экономических и административно-правовых инструментов регулирования деятельности хозяйствующих субъектов².

Система права стоит в центре научных исследований правовой науки. Причем научная разработка в области системы права имеет прямое влияние на качество правового регулирования: «Эффективность правового регулирования общественных отношений достигается во многом не только да и не столько посредством совершенствования действующего законодательства, сколько за счет улучшения качества взаимодействия всех структурных элементов системы права и, в частности, правовых институтов»³.

В современных публикациях рассматривается вопрос о коренном изменении всей системы административного права. О реформе административного права пишет ведущий современный ученый Ю.Н. Стариков. Он полагает, что реформа системы административного права

¹ *Елистратов А.И.* Административное право: лекции. М.: Т-ва И.Д. Сытина, 1911. С. 5.

² *Салищева Н.Г.* Административное право и экономика // Административно-правовое регулирование экономических отношений: сборник. М.: МЗ-Пресс, 2001. С. 3–7.

³ *Киримова Е.А.* Правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 12.

будут способствовать развитию административного законодательства и проведению его кодификации, улучшению организационной структуры государственного управления и местного самоуправления, повышению качества управленческого труда и т.д.¹

Автор настоящего исследования присоединяется к мнению, что усовершенствование системы права, а в частности системы отдельных отраслей, положительно сказывается на эффективности правового регулирования. На основе проведенного исследования нам думается, что система административного права будет больше соответствовать современным реалиям правового регулирования, если в нее будет включен институт государственного планирования.

В теоретических исследованиях о системе права высказывались разные точки зрения относительно того, что следует считать правовым институтом.

Отрасль права является частью системы права, а правовой институт образует часть отрасли права, соответственно, если отрасль права регулирует определенный род общественных отношений, то институт – определенный вид отношений внутри рода².

Институт права может быть определен как «...близкие по содержанию нормы права, регулирующие определенный вид общественных отношений и образующие поэтому единый комплекс норм права, и есть правовой институт»³. Под правовым институтом может пониматься группа норм, объединяемых специфическим способом применения общеотраслевого метода к регулируемому им виду общественных отношений⁴. В работах по теории права мы можем прочесть, что правовые институты направлены на регламентирование определенного участка общественных отношений данного вида или рода: отдельной их разновидности, общей стороны отношений ряда видов, их элементов и т.д.⁵

Правовой институт рассматривают как «первичное самостоятельное структурное подразделение отрасли, первая и наиболее важная

¹ *Старилов Ю.Н.* Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. избр. науч. тр. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2010. С. 445.

² *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. М.: Юрайт, 1999. С. 237.

³ *Фарбер И.Е., Ржевский В.А.* Вопросы теории советского права. Саратов: Приволжское кн. изд-во, 1967. Вып. 1. С. 51.

⁴ *Иоффе О.С.* Структурные подразделения системы права: (на материалах гражданского права) // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1968. С. 54.

⁵ *Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 119.

ступень в формировании отрасли, где правовые нормы группируются по их юридическому содержанию»¹. О правовом институте пишут как об основном элементе отрасли права, первичном самостоятельном структурном подразделении отрасли, где правовые нормы группируются по их юридическому содержанию². Институт права представляет собой небольшую, устойчивую группу правовых норм, являющихся частью отрасли права и регулирующих определенную разновидность общественных отношений³.

В научной работе Е.А. Киримовой, посвященной непосредственно правовому институту, на основе анализа многочисленных определений и мнений были сформулированы следующие признаки правового института⁴:

– объективно сложившееся правовое образование. При этом учитывается актуальность и важность таких преобразований; степень осознания необходимости их правового регулирования; защита интересов какой социальной группы должна быть отражена в правовых нормах и т.д.;

– относительная самостоятельность в регламентации обособившихся видовых общественных отношений внутри конкретной отрасли, ибо правовые общности, не обладающие данным признаком, сливаются, образуют единое поле, не могут выступать в качестве отдельных структурных элементов;

– устойчивость и специфичность метода правового регулирования, определяемые непосредственной связью норм права с особенностями регулируемых ими общественных отношений и возможностью формирования общих понятий в рамках видовых явлений.

Нам представляется, что все эти признаки имеются у государственного планирования.

Во-первых, исследователи проблем философии права признают, что уровень объединения тех или иных норм друг с другом не планируется заранее, новые правовые институты не выделяются искусственно, а складываются объективно, юридические нормы составляют гармоничные группы, подчиняясь внутренним закономерностям, ко-

¹ Якушев В.С. О понятии правового института // Правоведение. 1970. № 6. С. 66.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб.: Изд-во Юрид. инст., 2008. С. 307.

³ Власенко Н.А. Теория государства и права: науч.-практ. пособие. М.: ИЗиСП-М, 2009. С. 160.

⁴ Киримова Е.А. Правовой институт: теоретико-правовое исследование: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 13.

торые в то же время являются закономерностями, объединяющими конкретные общественные отношения, которые призваны урегулировать правовые нормы. Правовые институты обладают такой степенью выделения юридических норм, что при изъятии из правового регулирования отдельного правового института становится невозможной регламентация данного вида общественных отношений¹.

Совокупность отношений по поводу государственного планирования как метода управления, обладающего единством, хотя и проявляющего себя в разных сферах общественной жизни с определенными особенностями, объективно уже сложилась на сегодняшний день. Подтверждения данной мысли можно найти в каждом параграфе настоящей работы, будь то параграф посвященный особенностям воздействия планирования на общественные отношения или параграф о правовой природе плановых норм, разнообразных, но в концептуальном плане имеющих много общего.

Предлагая институт государственного планирования в качестве нового института административного права, мы не насаждаем искусственно правовое образование, которое объективно еще не сложилось. Иначе было бы просто невозможно писать об общих для всех сфер государственного планирования чертах и особенностях.

Во-вторых, правовые аспекты государственного планирования обладают признаком самостоятельности в регламентации обособившихся видовых общественных отношений. Ключевой видовой признак, прежде всего, это связь планов с будущим и направленность на будущее, отсюда специфика общественных отношений, возникающих по поводу планирования.

Нам представляется, что наибольшее количество видовых признаков государственного планирования концентрируется в сфере административного права. В первоначальных главах мы много писали об управленческих аспектах планирования. Несмотря на то, что государственное планирование является предметом изучения широкого круга наук, однако с точки зрения объекта правового регулирования ведущее место занимают именно управленческие аспекты планирования. Отраслью права, предметом которой является управление было и остается административное право, как «совокупность норм, регулирующих обязательно и принудительно деятельность органов государственной власти, а также общественных групп и частных лиц для осуществления государственных задач и совокупность обусловленных этой деятельностью юридических отношений между госу-

¹ Керимов Д.А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. С. 300.

дарством вообще и его органами, общественными группами и частными лицами»¹.

«Административное право все в большей мере призвано регулировать отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами власти, обеспечивая реализацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного управления, их защиту от возможного произвола, ущемления или ограничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата»².

Традиционно управление считалось присущим только исполнительной власти. В настоящей работе мы затронули деятельность не только исполнительной, но и представительной ветви власти. Еще раз повторимся, что в условиях стирания границ между нормотворчеством и правоприменением, а также ключевой роли бюрократии в подготовке сложных законодательных актов, совершенно оправданно включать в предмет административного права вопросы государственного планирования в комплексе (вместе с вопросами о правовой природе планов и т.д.). «Система права каждого государства имеет свои особенности, структуру, цели и функции. Она формируется в определенной исторической, географической, экономической, политической и социальной обстановке. Существующий социальный строй общества и государства определяет в конечном счете ту или иную систему права, его внутреннее строение»³.

Думается, что изменившиеся исторические и социальные условия предполагают, что система права изменилась и институт государственного планирования, отвечая реалиям времени, находится, в отличие от советского периода, в рамках предмета административного права.

Наконец, несмотря на то, что мы говорим о согласовании интересов как о содержании правоотношений по поводу государственного планирования, тем не менее остается неизменным неравное положение государства в лице его органа как планирующего субъекта и заинтересованных лиц, чьи интересы должны быть учтены и защищены, но которые не принимают в конечном счете планового решения. В ад-

¹ Берендтс Э. Опыт системы административного права. Ярославль: Тип. Э.Г. Фалька, 1898. Т. 1. С. 7–8.

² Попов Л.Л. Ренессанс государственного управления // Административная реформа и наука административного права: сб. науч. тр. М.: Изд-во МГЮА, 2007. С. 9.

³ Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т. Т. 2 / под ред. М.Н. Марченко. М., 1998. С. 231.

министративных правоотношениях предписания субъекта управления являются юридически обязательными, т.к. государство наделило эти субъекты государственно-властными полномочиями. Действуя в пределах своей компетенции, эти субъекты управления имеют право в одностороннем порядке предписывать что-либо другой стороне, которая в данном отношении является юридически подвластной. Однако, бесспорно, это не превращает такую сторону в пассивного участника отношений, не имеющего соответствующих прав ¹.

Применение метода административного права в регулировании государственного планирования очевидно обладает признаками устойчивости. Причем налицо связь норм права с особенностями регулируемых ими общественных отношений. Механизм правового регулирования, как наглядно продемонстрировано в настоящем исследовании, полностью базируется на особенностях государственного планирования как метода управления. В настоящей работе также были выявлены общие понятия (целеполагание, горизонт отсечения и др.) «в рамках видовых явлений» – в рамках механизма правового регулирования конкретного вида правоотношений – правоотношений по поводу государственного планирования.

Думается, что на основе научных изысканий, изложенных в настоящей работе, мы можем говорить о том, что административное право должно быть дополнено институтом государственного планирования.

Нам представляется, что дополнение системы административного права институтом государственного планирования не может ставиться в зависимость от принятия или непринятия специального рамочного закона о государственном планировании.

Автор настоящего исследования разделяет точку зрения, что система права имеет объективный характер, не всегда соответствующий системе законодательства. «Систему права нельзя искусственно построить, сконструировать, создать, она складывается исторически объективно, представляет реальное социальное образование и не может строиться по произволу законодателя. Эта характеристика может быть распространена и на другие структурные элементы системы права – на отрасли, институты, нормы права. Объективную основу системы права составляют существующие общественные отношения (предмет регулирования), закономерности развития которых предо-

¹ Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский; под ред. Н.Ю. Ханановой. М.: ТК Велби; Изд-во Проспект, 2008. С. 13.

пределяют применение к ним особых отраслевых режимов правового регулирования»¹.

Система права не может ориентироваться полностью на систему законодательства, ибо, как справедливо отмечается в публикациях, «система законодательства в значительной степени – явление субъективное, поскольку тексты нормативных актов составляются законодателем, исходя из практической целесообразности, с учетом политической и социально-экономической ситуации в стране»². Совершенно справедливо замечание ведущего ученого-административиста Л.А. Мицкевич, которая написала: «Достаточно часто ученым-административистам приходилось создавать те или иные теории уже после принятия нормативных актов, хотя, конечно, логика правового регулирования требует иного положения вещей – сначала разрабатывается теория того или иного явления, затем предлагаются варианты правового закрепления»³.

Институт государственного планирования в системе отрасли административного права послужит систематизации и оптимизации норм о государственном планировании: «Для законодателя система права служит в качестве ориентира, позволяющего добиваться повышения эффективности издаваемых законов»⁴.

Российская правовая наука располагает богатым наследием научных разработок в сфере государственного планирования, поскольку в советское время государственное планирование находилось в центре внимания главных ученых-правоведов. В настоящей работе мы ссылались на ведущих ученых из сферы административного права (о финансово-правовых исследованиях мы скажем в соответствующем параграфе). Признание в современной науке административного права достойного положения для института государственного планирования фактически будет являться свидетельством жизнеспособности российской системы права и наличия в ней механизма самоорганизации: «в системе происходит накопление, передача информации и возникают процессы самоорганизации. Такая система, подвергнувшись

¹ *Макеева Е.М.* Системный подход как способ познания права // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 6.

² Там же. С. 6.

³ *Мицкевич Л.А.* Основные понятия административного права в контексте административной реформы // Административная реформа и наука административного права: сб. науч. тр. М.: Изд-во МГЮА, 2007. С. 11.

⁴ *Поленина С.В.* Система советского права и перспективы ее развития // Советское государство и право: круглый стол. 1982. № 6. С. 106.

разрушительному воздействию, способна возвращать себе равновесие. <...> Именно свойства восстановления равновесия и самоорганизации представляются важными и одновременно малоизученными при характеристике системы права. Система способна устранять результаты деструктивных вмешательств в процесс ее функционирования, поскольку обладает способностью к самовосстановлению»¹.

В настоящей работе мы уже упоминали, что пробел в научных исследованиях государственного планирования в послеперестроечный период был вызван ничем иным, кроме эмоциональных и идеологических причин. Нельзя придать забвению фундаментальные разработки советской эпохи о государственном планировании, в том числе фундаментальные разработки юридической науки, в которых можно почерпнуть необходимые и актуальные сегодня мысли и знания. Пусть даже все эти разработки должны быть критически осмыслены и адаптированы к современной парадигме государственного планирования – государственному стратегическому планированию. В частности, критически осмыслены сквозь призму изменившихся задач административного права: «К сожалению, осознание принципиальных изменений, претерпеваемых современным российским административным правом, еще наталкивается на инерцию прежнего, традиционного для советского периода нашей истории представления о том, что главным для административно-правового регулирования является юридическое обеспечение построения и функционирования аппарата управления, форм и методов его деятельности. Как следствие, достаточно распространено мнение, согласно которому приоритеты административно-правового регулирования должны учитывать прежде всего структурные, функциональные и процессуальные аспекты построения исполнительной власти, а также преимущественную заданность деятельности ее субъектов на осуществление государственного управления по отношению к нижестоящим органам и должностным лицам публичной администрации»².

Содержанием правового института государственного планирования должны стать, прежде всего, все аспекты механизма правового регулирования государственного планирования – те, о которых мы уже сказали в настоящей работе и те, о которых скажут ученые-пра-

¹ *Макеева Е.М.* Системный подход как способ познания права // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6. С. 7.

² *Полянский И.А.* Федерализм и исполнительная власть на современном этапе развития Российской Федерации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. С. 33–34.

воведы, которые будут и дальше развивать поставленную проблематику. В содержание института государственного планирования, например, следует включить принципы государственного планирования и их научное содержание и т.д.

Традиционно содержанием института государственного планирования как отрасли науки является совокупность норм, которые входят в содержание института отрасли права. Действительно, неурегулированные правом отношения, пусть даже потенциально требующие такого регулирования не позволяют вести речь об институте права.

В данном случае, разрозненные нормы права о планировании, разбросанные по разным законодательным актам подлежат анализу, на основе которого вычлняются общие положения о планировании.

В настоящее время в институт государственного планирования входят нормы Федерального закона от 20.07.95 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹. При всех недостатках закона в нем есть понятие планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

Научные изыскания о целеполагании и горизонте отсечения уже сейчас могут опираться на отдельные положения этого закона. В частности, в статье 1 указанного Федерального закона концепция социально-экономического развития Российской Федерации определяется как система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей, а программа социально-экономического развития Российской Федерации определяется как комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. В законе также есть указание на краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное планирование.

Нормы о планировании имеются также в Градостроительном кодексе Российской Федерации. В Градостроительном кодексе Российской Федерации определяется территориальное планирование как планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. В Градостроительном кодексе глава 3 полностью посвящена территориальному планированию.

¹ Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871.

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»¹ в части 4 статьи 7 предлагает в качестве элемента управления научной и научно-технической деятельностью планирование. Ученые советы государственных научных организаций разрабатывают и утверждают планы научных работ и развития государственных научных организаций гласно, исходя из государственных заданий, профиля государственных научных организаций, их научных и экономических интересов.

Качество перечисленных норм может быть подвергнуто обсуждению и критике, но тем не менее они вписываются в рамки общих подходов к механизму правового регулирования государственного планирования.

Если мы обратимся к зарубежному опыту, то институт государственного планирования существовал и продолжает существовать в системе отрасли административного права в немецкой системе права и науке административного права. Введение института планирования в систему административного права было обосновано немецкими учеными в 60-х гг. XX в.² С того времени институт планирования содержится в большинстве немецких учебников по административному праву³.

Нам представляется своевременным и обоснованным дополнение системы российского административного права институтом государственного планирования.

Соответственно, наука административного права должна быть дополнена институтом государственного планирования, в рамках которого будут развиваться научные подходы к правовому регулированию государственного планирования. Введение института государственного планирования в систему науки административного права откроет возможности для дальнейших исследований в этом направлении.

¹ Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4137.

² Imboden M. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut. VVDSrL., Bd. 18(1960).

³ Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 18 Auflage. Munchen, 2011; Köck W. § 37 Pläne / Wolfgang Hoffmann-Reim, eberhard Schmidt-Assmann, Andreas Vosskuhle Grundlagen des Verwaltungsrechts. Verlag C.H. Beck Muenchen, 2008. С. 1275–1337.

§ 20. Институт финансово-бюджетного планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права

Сделав вывод о том, что планирование является ключевым методом управления финансами, помимо «сквозной» категории управления финансами, мы сразу же обнаружим самостоятельный обособленный комплекс общественных отношений по поводу финансового планирования, которые носят организационный характер. При этом данные отношения пока не охвачены современными представлениями о системе отрасли финансового права и о системе науки финансового права.

В последнее время акценты в науке финансового права смещены в сторону имущественных отношений. Такая тенденция нам кажется не совсем оправданной, ведь о значении организационных правоотношений в финансовом праве написано много научных трудов. М.И. Пискотин подчеркивал значение организационных отношений в финансовом праве¹. Р.О. Халфина указывала на наличие в финансово-правовых отношениях как имущественных, так и организационных характеристик². Современный исследователь Е.М. Ашмарина делает акцент именно на организационном характере финансовых правоотношений³.

А.И. Худяков написал о том, что предметом финансового права выступают не только материальные финансовые отношения, опосредующие движение денежных средств, но и отношения, которые мы именуем организационными финансовыми отношениями и которые способствуют реализации материальных финансовых отношений. Причем известный ученый прямо включил в их число отношения, возникающие в процессе финансового планирования⁴.

Помимо высказывания А.И. Худякова мы находим и другие высказывания в пользу того, что отношения по финансовому планированию, образуют совокупность общественных отношений.

¹ Пискотин М.И. Советское бюджетное право: (основные проблемы). М.: Юрид. лит., 1971. С. 47.

² Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 67.

³ Ашмарина Е.М. Структура финансового права РФ на современном этапе // Государство и право. 2004. № 9. С. 89–96.

⁴ Худяков А.И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 2–8.

Ученый советского периода А.М. Черепяхин написал статью, которая называлась «Финансовое планирование (Правовые аспекты)»¹. А.М. Черепяхин, исходя из современных ему реалий, писал: «Существование финансового планирования predetermined активным использованием в процессе руководства экономикой совокупности стоимостных рычагов, в том числе финансов, наличием характерного для социализма механизма планового управления, ядро которого образует закон планомерного, пропорционального развития народного хозяйства. Организация финансового планирования служит целям обеспечения стоимостной пропорциональности плана экономического и социального развития, недопущения несоответствия между движением материальных и денежных ресурсов, нахождение оптимальных вариантов аккумуляции, распределения и использования финансовых средств»². Далее, А.М. Черепяхин еще в 1979 г. формулировал определение финансового планирования: «финансовое планирование представляет собой предусмотренную законодательством деятельность высших органов государственной власти и управления, функциональных органов государственного управления, отраслевых органов государственного управления, объединений и предприятий по разработке, утверждению и доведению до исполнителей денежно-стоимостных показателей. На соответствующий период времени эти показатели фиксируют через особые формы доходов (поступлений) и расходов (отчислений) направления и количественные параметры аккумуляции, распределения и использования финансовых ресурсов в данном периоде с целью образования и расходования фондов денежных средств в отрасли (подотрасли), а также определения взаимоотношений хозяйственных организаций с государственным бюджетом СССР и кредитной системой». В контексте финансово-правовых отношений о финансовом планировании и укреплению его связи с экономическим и социальным планированием писала в своей статье 1980 г. профессор Н.И. Химичева³.

К организационным правоотношениям в литературе по финансовому праву относят отношения, направленные на согласование пуб-

¹ Черепяхин А.М. Финансовое планирование (правовые аспекты) // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 73–77.

² Там же. С. 74.

³ Химичева Н.И. Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 21–30.

личных и частных интересов, возникающие в процессе решения общественных задач¹.

И.В. Махерова, изучая сущность организационных правоотношений в финансовом праве, считает, что организационные отношения обеспечивают должное функционирование финансовых имущественных отношений. Ярким примером организационных правоотношений И.В. Махерова считает «принятие правовых актов о бюджетах публичных образований»².

Учитывая научные достижения профессора А.И. Худякова, который доказал, что управление финансами относится к предмету финансового права, мы не можем вынести за рамки предмета финансового права финансовое планирование, которое служит «нахождению оптимальных вариантов аккумуляции, распределению и использованию финансовых средств»³.

А.И. Худяков связывал правовые институты с институтами финансов. Он полагал, что правовых институтов, не соответствующих экономическим просто не существует⁴. К.С. Бельский замечал, что «что касается науки финансового права и финансовой науки, то они постоянно обмениваются материалом: первую привлекает экономический, вторую – правовой материал»⁵. Н.И. Химичева обоснованно утверждала: «При решении вопросов системы финансового права необходимо исходить, прежде всего, из объективной основы ее построения, а именно – из наличия финансов как совокупности специфических отношений, выделении соответствующих институтов. Имеет значение также уровень развития финансов как единой категории и входящих в нее составных частей. Естественно, право не может быть лишь зеркалом общественных отношений в силу своего предназначения регулировать их, оно имеет и свои закономерности систематизации. Однако только при учете объективных факторов можно раскрыть и построить научно обоснованную систему права»⁶.

¹ Винницкий Д.В. Предмет российского налогового права // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 74.

² Махерова И.В. К вопросу об организационных правоотношениях в предмете финансового права. // Финансовое право. 2008. № 11. С. 7–13.

³ Черепяхин А.М. Финансовое планирование: (правовые аспекты) // Советское государство и право. 1979. № 3. С. 74.

⁴ Худяков А.И. Основы теории финансового права. Алматы: Жеті-Жарғы, 1995. С. 205.

⁵ Бельский К.С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994. С. 15.

⁶ Химичева Н.И. Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 26.

Опираясь на приведенные выше суждения, совершенно обосновано включать отношения по государственному планированию в сфере финансов в предмет финансового права. Нам представляется, что отношения по государственному финансовому планированию обладают единством и могут быть обособлены в институт отрасли финансового права с отражением этого института в науке финансового права.

Теория права систематизирует в институт сравнительно небольшую устойчивую группу норм, регулирующих определенную разновидность общественных отношений¹. Институт права формируется из объективно сложившаяся внутри отрасли права группы правовых норм, регулирующих с требуемой детализацией типичное общественное отношение и в силу этого приобретающих относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования². Институт права отличается от отрасли права в основном масштабом предмета правового регулирования. В современных исследованиях в качестве собственных признаков института права называют: воздействие на «участок» общественных отношений; фактическая и юридическая однородность – единые понятия, общие положения, собственная юридическая конструкция; формальное обособление правового института. Сразу же оговариваются, что перечисленные признаки соответствуют каждому конкретному институту в разной мере в зависимости от степени его развития³.

Как видно из определений в состав института отрасли права включают в основном нормы права. Данный подход тесным образом связан с главенствовавшим долгое время в СССР, а затем в России «правопониманием» А.Я. Вышинского. На «I Совещании по вопросам науки советского государства и права» было принято считать право совокупностью правил поведения- норм. В современных теоретических исследованиях указывается на то, что такая концепция правопонимания является уже не единственной и постепенно утрачивает свои позиции⁴.

¹ *Нерсесянц В.С.* Теория права и государства: краткий учебный курс. М.: Норма, 2001. С. 167.

² *Блажевич И.Н.* Комплексные отрасли и институты права // Академический вестник. 2010. № 3. С. 23–26.

³ Там же. С. 23–26.

⁴ См. Глава III «Юриспруденция: веки, направления и концепции развития» в кн. *Нерсесянц В.С.* Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства. М.: Норма; Инфра-М, 2012.

В актуальных исследованиях предлагается не сужать правовое регулирование, образующее институт до норм. Даже для таких отраслей права, как уголовное, предлагается расширить правопонимание: «Система законодательства как понятие, несущее в себе определенный идеологический заряд, не может в настоящий момент охватить собой все возможные и реально существующие формы уголовного права»¹. «Источники права как сложной системы норм, регулирующих общественные отношения, не исчерпываются формами выражения воле нормативной государственной воли. В действительности фиксация правил поведения, определяющих критерии правомерного и неправомерного, являющихся регуляторами поведения участников правоотношений и основаниями правоприменительных решений, неизменно осуществляется в том числе и такими источниками, которые официально не признаются государством. Реально действующие источники права не совпадают с источниками, установленными и (или) санкционированными государством, не только по своему содержанию, но и по характеру взаимосвязи»².

Нам представляется, что институт финансового планирования находится в стадии формирования и может включать как нормы о планировании, сами финансово-плановые акты, а также программные документы и документы формирующие финансовую политику.

Мы не согласимся с мнением, что существенным признаком финансового института является наличие дееспособного субъекта, совершающего в качестве своей обязанности исполнительно-властную деятельность, а также с тем, что «лишь то правоустановление можно признать правовым институтом, для которого определен уполномоченный субъект, в состав обязанностей которого входит правоприменение данного института»³. Наличие института права не может ставиться в зависимость только от правоприменения. Хотя в предыдущих параграфах данного исследования был предложен подход к правоприменению в сфере государственного финансового планирования и, следовательно, нет препятствий для включения государственного финансового планирования в число институтов финансового права.

¹ Жук М.С. Форма выражения института права // Общество и право. 2010. № 1. С. 140–145.

² Жукова-Василевская Д.В. Источники права России: тенденции формирования и развития: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 15.

³ Институты финансового права / под ред. Н.М. Казанцева. М.: ИЗИСП-М; Юриспруденция, 2009. С. 48.

В статье «Стимулирующая роль науки финансового права в развитии российского финансового законодательства на примере государственного планирования в области финансов», опубликованной нами в 2006 г., автор настоящего исследования высказывал мнение, что финансово-бюджетное планирование следует выделить в качестве института подотрасли бюджетного права¹. Данный вывод был сделан, поскольку учеными экономистами и юристами общепризнано и доказано, что бюджет является основным финансовым планом страны и в конечном счете вся работа по финансовому планированию становится основой для принятия и исполнения бюджетов бюджетной системы.

В научно-практическом пособии Т.В. Конюховой, непосредственно посвященном институтам бюджетного права Российской Федерации, указано, что под финансово-правовым институтом обычно понимают совокупность однородных финансовых отношений, объединенных по признаку общности и методов аккумуляции или расходования денежных средств². Набор институтов бюджетного права, предложенный Т.В. Конюховой включает: институт полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления; институт бюджетного устройства; институт доходов бюджетов; институт расходов бюджетов; институт сбалансированности бюджетов; институт государственного и муниципального долга и внешних долговых обязательств; институт межбюджетных трансфертов; институт внебюджетных фондов; институт бюджетного процесса; институт бюджетного учета и отчетности; институт государственного финансового контроля и муниципального контроля; институт ответственности за нарушение бюджетного законодательства³. Автором данного исследования предлагалось дополнить этот список институтом подотрасли бюджетного права – финансово-бюджетным планированием.

Однако в последнее время круг отношений по бюджетному планированию расширяется. Ранее экономисты ограничивались, главным образом, рассмотрением внешней стороны бюджетного планирования и определяли его как субъективную деятельность государства,

¹ Кудряшова Е.В. Стимулирующая роль науки финансового права в развитии российского финансового законодательства на примере государственного планирования в области финансов // Финансовое право. 2011. № 3. С. 7–11.

² Конюхова Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации: науч.-практ. пособие. М.: Эксмо, 2009. С. 24.

³ Там же. С. 24.

систему мер по обоснованию пропорций централизованного фонда финансовых ресурсов или углублялись в исследование бюджетного процесса. В современных условиях, когда планирование рассматривается как метод управления, бюджетное планирование как часть народнохозяйственного планирования «представляет собой часть организационно-экономических отношений, складывающихся между элементами управляющей системы. Эти отношения выражаются в согласовании, координировании деятельности и обмена ее результатами в масштабах общества по формированию и использованию общегосударственного централизованного фонда денежных средств»¹. Такой более широкий подход позволяет установить связь бюджетного планирования с производством и эффективностью народного хозяйства.

В самых современных публикациях мы находим уже разработки понятия система бюджетного планирования, под которой может пониматься совокупность взаимосвязанных согласованием и зависимостями друг от друга процессов планирования. В систему бюджетного планирования включают стратегическое, тактическое и оперативное бюджетное планирование².

На настоящий момент в первом чтении принят законопроект «О государственном стратегическом планировании», где особое внимание уделяется государственному финансовому планированию во взаимосвязи с иными видами планирования. Содержание данного законопроекта создает все предпосылки для формирования института государственного финансового планирования в рамках именно отрасли финансового права, а не подотрасли бюджетного права.

Одним из серьезных нововведений этого законопроекта является долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации. Согласно статье 21 законопроекта, долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации разрабатывается каждые 6 лет на период, не выходящий за временные рамки разрабатываемого прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в сфере бюджетной деятельности, одновременно с концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

¹ Шерстнева Л.А. Бюджетное планирование в новых условиях хозяйствования: (на примере союзных республик): автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 1990. С. 7.

² Рябова Е.В., Моцок А.В., Лопотун Б.Н. Проблема соответствия показателей стратегического и бюджетного планирования: (правовой аспект) // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 2. С. 74–81.

Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации будет разрабатываться с учетом концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на основе стратегического прогноза, прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период, бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления бюджетной политики Российской Федерации, в целях финансового обеспечения достижения установленных в концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации приоритетов и целей и обеспечения национальной безопасности на долгосрочную перспективу с учетом возможностей бюджетной системы Российской Федерации и положений стратегии национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период. Корректировка долгосрочной бюджетной стратегии Российской Федерации производится в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

Долгосрочная бюджетная стратегия Российской Федерации будет содержать прогноз основных характеристик бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на долгосрочный период, определение приоритетных направлений бюджетной политики на долгосрочную перспективу, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития, предельные уровни прогнозных расходов на государственные программы Российской Федерации, а также оценку бюджетных рисков и механизмы их минимизации. Таким образом, мы видим, что бюджетная стратегия будет оказывать влияние на всю финансовую систему.

Кроме того, в числе участников процесса государственного стратегического планирования назван также Центральный Банк Российской Федерации. Очевидно, что его программные и плановые документы также логично включать в институт финансового планирования. К таким документам мы можем отнести, например, Основные направления единой денежно-кредитной политики на финансовый год и плановый период, одобряемые Советом директоров Банка России на основании Федерального закона РФ от 10.07.2002 № 83-ФЗ «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)»¹. Очевидно, что в институт финансово-бюджетного планирования войдут нормы

¹ Собрание законодательства РФ. 15.07.2002. № 28. Ст. 2790.

главы 7 «Денежно-кредитная политика» указанного закона и корреспондирующие ей нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации и других законов.

Опираясь на современные разработки науки и положения законопроекта, следует говорить не об институте подотрасли – бюджетного права, а об институте в рамках финансового права. В то же время мы можем по-прежнему назвать институт термином «финансово-бюджетное планирование», следуя литературе о финансах. Термин «финансово-бюджетное планирование» более точно отражает, с одной стороны, связь финансовых планов и элементов финансового планирования с основным планом – бюджетом, с другой стороны, включает более широкий спектр отношений, нежели чем бюджетное планирование.

Правовой институт может считаться сложившимся, если отношения, входящие в его предмет, обладают однородностью. Нам думается, что такая однородность присутствует. Подтверждением этому может служить изложенное в данной монографии содержание целостного механизма правового регулирования государственного планирования в сфере финансов.

Доказательством данной мысли мы находим и в диссертационных исследованиях, где говорится, что финансовое планирование и прогнозирование – одна из самостоятельных сфер финансовой деятельности государства¹.

С.Д. Цыпкин утверждал, что наука финансового права должна пользоваться готовыми экономическими положениями, разработанными наукой о финансах, не превращаясь в «экономико-правовую науку»². В литературе по финансам отношения по финансово-бюджетному планированию уже давно выделяются в отдельную совокупность отношений: «Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления»³.

¹ Лукьянова Т.Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория: автореф. ... дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

² Цыпкин С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы. М.: Юрид. лит., 1973. С. 5.

³ Бюджетная система России: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юнити-Дана, 2007. С. 178.

Нам представляется, что совокупность отношений по государственному финансовому планированию к настоящему моменту достигла необходимой стадии формирования, чтобы войти в систему финансового права как самостоятельный институт.

Если институт финансово-бюджетного планирования находится в стадии формирования, то институт финансово-бюджетного планирования в науке финансового права уже сформирован, поскольку предмет финансово-правовой науки однозначно не ограничивается действующими нормами. «Финансовое право – это система юридических норм, устанавливающих определенный порядок в государстве»¹. «Наука финансового права анализирует финансово-правовые нормы, классифицирует и систематизирует их. Наука финансового права не регулирует общественные отношения в области управления государственными финансами и не определяет поведение субъектов, она изучает основные финансово-правовые категории и финансово-правовые нормы, способствует их разработке и совершенствованию финансового законодательства путем разработки рекомендаций. Наука финансового права материализуется в статьях и монографиях, учебных пособиях и учебниках по финансовому праву»². Наука представляет собой, с одной стороны, определенную сумму накопленных осмысленных и систематизированных знаний о какой-либо области действительности, с другой стороны, это познавательная деятельность специалистов в данной области. «Предметом науки финансового права является система знаний о финансовом праве и управлении государственными финансами»³.

Для института финансово-бюджетного планирования наука финансового права должна оказать стимулирующее воздействие. Один из ведущих ученых современности профессор К.С. Бельский писал: «Можно назвать три функции, выполняемые наукой финансового права по отношению к действующему финансовому закону, – аналитическую, критическую, конструктивную. Аналитическая функция состоит в комментировании, классификации финансово-правовых норм, в приведении всех этих норм в стройную и понятную систему. Критическая функция заключается в выявлении дефектов и недочетов в действующем финансовом законодательстве, фиксации несоответствий правовой нормы требованиям жизни. Конструктивная фун-

¹ Бельский К.С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994. С. 12.

² Там же. С. 11.

³ Там же. С. 12.

кция способствует образованию новых финансово-правовых норм и институтов. По словам О.С. Иоффе, данная функция предшествует изданию нового закона и используется в процессе нормотворческой деятельности государства. Анализ действующих финансово-правовых норм и практики их применения позволяет науке финансового права выполнять активную роль в совершенствовании финансового законодательства»¹. Профессор Е.М. Ашмарина в своем докладе «Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения посткризисного развития экономики России» обозначила очень важную финансово-правовую проблему. Она заключается «в необходимости стимулировать законодательно, а не оформлять уже существующие де-факто отношения с существенным опозданием, следствием чего является разбалансировка системы «финансы – финансовое право». В том же докладе отмечается, что в системе «финансы – финансовое право» предпочтительной является ситуация, когда законодатель не просто не оставляет без внимания тот или иной сегмент финансовой деятельности, но и действует по возможности опережая ту или иную позитивную динамику экономических процессов, тем самым, стимулируя ее развитие в нужном направлении»². Институт науки финансового права будет способствовать завершению формирования института финансово-бюджетного планирования в рамках отрасли финансового права.

Нам также представляется, что институт финансово-бюджетного планирования послужит объединению отрасли за счет рассмотрения многих вопросов, традиционно разбросанных по разным институтам особенной части финансового права, в системе. В частности, разработка денежно-кредитной политики, традиционно относящаяся к институту банковского права, может быть рассмотрена совместно с бюджетным планированием. Вопрос о государственных целевых программах, рассматриваемый только в части осуществления расходов в институте государственных расходов, может быть развернуто рассмотрен в рамках института финансово-бюджетного планирования. Таким образом, институт финансово-бюджетного планирования в науке финансового права даст представление о государственных финансах как о целостной взаимосвязанной системе.

¹ Бельский К.С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994. С. 13–14.

² Ашмарина Е.М. Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения посткризисного развития экономики России: доклад на заседании круглого стола «Финансовая система и финансовое право современной России» 14 декабря 2009 г. М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2009. С. 8.

Финансовое право принято подразделять на общую и особенную часть. «Общая часть закрепляет, прежде всего, основные положения правового регулирования финансовой деятельности, а именно: общие принципы финансовой деятельности, ее правовые формы и методы; понятия и содержание финансовой системы; круг и полномочия органов государства; управляющих финансами в стране, виды и методы финансового контроля, т.е. общие вопросы, касающиеся любого института финансового права»¹. За счет того, что финансово-бюджетное планирование не связано с конкретным фондом денежных средств и содержит основные положения об управлении финансами как составляющей финансовой деятельности государства, мы полагаем, что институт финансово-бюджетного планирования может быть отнесен к общей части финансового права

* * *

Нам представляется, что с учетом современного развития правового регулирования государственного планирования в области финансов имеются все предпосылки для выделения самостоятельного института финансового права – финансово-бюджетного планирования. Институт финансово-бюджетного планирования следует отнести к общей части финансового права.

В рамках системы науки финансового права следует выделить институт финансово-бюджетного планирования, который также относится к Общей части науки финансового права.

¹ Финансовое право: учебник / отв. ред.: Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин. М.: Элит, 2009. С. 61.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Представляется, что государственное планирование, в особенности в современном своем варианте (государственное стратегическое планирование) – перспективная область для научных исследований. Стратегическое государственное планирование имеет большой управленческий потенциал.

Обозначая перспективы для дальнейших научных исследований и подводя итоги проделанному исследованию, вниманию читателя предлагаются следующие выводы:

1. Механизм правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере является неотъемлемой частью социального регулирования и не может быть заменен политическим или иным социальным инструментарием.

2. Механизм правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере имеет традиционную структуру и включает в себя нормы права, правоотношения и правоприменение.

3. Механизм правового регулирования государственного планирования, в том числе в финансовой сфере, должен отражать особенности метода государственного планирования (связь с будущим, управление рисками и др.).

4. В механизме правового регулирования государственного планирования должны быть отражены следующие значимые, с точки зрения права, составляющие воздействия метода государственного планирования на общественные отношения: горизонт отсечения, целеполагание, согласование максимального круга интересов и широкая свобода усмотрения (дискреция). Они требуют отражения в механизме правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере.

5. В механизме правового регулирования в финансовой сфере должен быть определен горизонт отсечения, включающий как минимум временной горизонт планирования и горизонт отсечения по последствиям. Временной горизонт планирования может не совпадать с действием во времени финансово-планового акта, но в этом случае требуется нормативно установить юридическое значение соответствующих показателей за пределами действия финансово-планового акта.

6. Механизм правового регулирования государственного планирования должен содержать цель и/или иерархию целей государствен-

ного планирования. Государственное планирование в финансовой сфере имеет социальную цель, которая определяет смысл финансово-правовых норм.

7. В работе подтверждается необходимость рамочного закона о государственном планировании. В отличие от ранее высказанных предложений о содержании рамочного закона, в настоящей работе предлагается включить в содержание рамочного закона положения о целях государственного планирования и их иерархии, о горизонте отсечения и о согласовании интересов максимального круга заинтересованных лиц. Все эти положения должны носить не декларативный характер, а иметь конкретное юридическое содержание.

8. Планы могут быть содержанием нормативного акта. Особенностью планового акта является обобщенный предмет регулирования, такой как социально-экономическое развитие, территория, финансовая система и другие.

9. Финансово-плановые акты, в том числе бюджет, являются полноценными нормативными актами, имеющими обобщенный предмет регулирования.

10. Содержанием правоотношений по поводу государственного планирования является согласование интересов максимального круга заинтересованных лиц на основе раскрытия информации о планировании. Государство вступает в правоотношения с неограниченным кругом лиц по поводу согласования интересов в рамках планирования. Правоотношения по поводу планирования складываются также между государством в лице его органов и экспертами, что является дополнительной гарантией принятия оптимального плана или альтернативой, когда согласование интересов невозможно.

11. Поскольку возможность согласования интересов в сфере государственных финансов ограничена, то правоотношения по поводу государственного планирования в финансовой сфере должны складываться между ограниченным кругом участников, а также между государством в лице его органов и независимым органом, осуществляющим экспертное сопровождение.

12. Предлагается создать в России независимый орган, осуществляющий экспертное сопровождение государственного планирования в финансовой сфере. Рекомендуются закрепить статус такого органа в законодательстве.

13. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного планирования имеет специфику и связывается с принципом соразмерности (пропорциональности).

14. Правоприменение в механизме правового регулирования в финансовой сфере возможно на основании принципа соразмерности. Для применения финансово-плановых актов ключевую роль играет понятие «финансовая дисциплина».

15. Систему науки административного права следует дополнить институтом государственного планирования. Система науки административного права должна пополниться институтом государственного планирования.

16. Предлагается дополнить систему финансового права институтом финансово-бюджетного планирования, а систему науки – институтом науки финансового права с тем же названием. Институт финансово-бюджетного планирования относится к общей части финансового права.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Административное право России: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2005.
2. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006.
3. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1961.
4. Алексеев, А.А. Юридическое значение бюджетного закона / А.А. Алексеев // Реформы и право. – 2011. – № 3.
5. Алексеев, Л.И. Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе / Л.И. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1968.
6. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1966.
7. Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков, А. Золотарева, А. Киреева и др. – М.: ИЭПП, 2003.
8. Андреева, Г.Н. Бюджетно-финансовые вопросы как предмет референдума: (заметки на полях решения Конституционного Суда РФ / Г.Н. Андреева // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 20.
9. Андреева, Г.Н. Экономическая конституция в зарубежных странах / Г.Н. Андреева. – М.: Наука, 2006.
10. Андреева, И.Ю. Проблемные аспекты государственных социальных программ / И.Ю. Андреева, В.А. Лебедева // Социальное и пенсионное право. – 2007. – № 2.
11. Анисимов, А. Бюджетный закон – ось бюджетного процесса / А. Анисимов, Г. Крылов // Хозяйство и право. – 1993. – № 6.
12. Анисимов, А. Бюджетный процесс и бюджетный календарь / А. Анисимов, Г. Крылов // Хозяйство и право. – 1995. – № 10.
13. Аснофф, И. Стратегическое управление / И. Аснофф. – М.: Экономика, 1989.
14. Атаманчук, Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – М.: Экономика, 2000.
15. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 3-е доп. – М.: Омега-Л, 2005.

16. Ауэр, А. Референдумы в Швейцарии / А. Ауэр // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 3(48).

17. Ашмарина, Е.М. Совершенствование финансового права как важнейшее условие обеспечения посткризисного развития экономики России: доклад на заседании круглого стола «Финансовая система и финансовое право современной России» 14 декабря 2009 г. / Е.М. Ашмарина. – М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 2009.

18. Ашмарина, Е.М. Структура финансового права РФ на современном этапе / Е.М. Ашмарина // Государство и право. – 2004. – № 9.

19. Байбаков, Н.К. Народнохозяйственное планирование и последовательное создание материально-технической базы коммунизма / Н.К. Байбаков // Плановое хозяйство. – 1977. – № 12.

20. Баранов, А.П. Механизм правового регулирования как процессуальная система / А.П. Баранов // История государства и права. – 2011. – № 8.

21. Баренбойм, П.Д. Конституционная экономика как система доказательств отсутствия интеллектуального превосходства государства над его гражданами и поправки к Конституции РФ» / П.Д. Баренбойм // Законодательство и экономика. – 2008. – № 12.

22. Бахрах, Д.Н. Административные методы управления / Д.Н. Бахрах // Правовые вопросы управления: ученые записки № 299. – Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1973.

23. Бачило, И.Л. Административные, правовые, технологические, человеческие факторы инноваций на основе ИТ./Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий / И.Л. Бачило. – М.: Инст. государства и права РАН, 2010.

24. Бельский, К.С. Идеи и трагедии большого ученого-административиста: (к 100 летию о дня рождения И.П. Карадже-Искрова) / К.С. Бельский // Государство и право. – 1996. – № 3.

25. Бельский, К.С. Финансовое право / К.С. Бельский. – М.: Юрист, 1994.

26. Берендс, Э. Опыт системы административного права / Э. Берендс. – Ярославль: Тип. Э.Г. Фалька, 1898. – Т. 1. – Вып. 1.

27. Берцинский, С.М. Советская административно-правовая норма планового организационного руководства / С.М. Берцинский // Советское государство и право. – 1965. – № 1.

28. Бесчеревных, В.В. Демократический централизм – принцип организации бюджетной системы СССР / В.В. Бесчеревных // Вестник МГУ. Сер. X: Право. – 1962. – № 4.

29. Бесчеревных, В.В. Компетенция Союза ССР в области бюджета / В.В. Бесчеревных. – М.: Юрид. лит., 1976.
30. Бесчеревных, В.В. Управление в области финансов и кредита: учеб. пособие / В.В. Бесчеревных. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1958.
31. Блажевич, И.Н. Комплексные отрасли и институты права / И.Н. Блажевич // Академический вестник. – 2010. – № 3.
32. Бобылев, А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения / А.И. Бобылев // Государство и право. – 1999. – № 5.
33. Богачева О.В. Международный опыт программного бюджетирования / О.В. Богачева, А.М. Лавров, О.К. Ястребова // Финансы. – 2010. – № 12.
34. Боголепов, М.И. Финансовое равновесие / М.И. Боголепов // Финансы и народное хозяйство. – 1928. – № 44(104).
35. Болтинова, О.В. Бюджетное право: учеб. пособие / О.В. Болтинова. – М.: Норма, 2009.
36. Большой юридический словарь / под ред.: А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М.: Инфра-М, 1999.
37. Бондаренко, Э.Н. К вопросу о соотношении социальных и технических норм / Э.Н. Бондаренко // Вопросы советского государства и права: тр. Томского ун-та. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1974.
38. Брагинский, Б. К пятидесятилетию директив коммунистической партии о первом пятилетнем плане / Б. Брагинский // Плановое хозяйство. – 1977. – № 12.
39. Брызгалов, А.И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе / А.И. Брызгалов // Государство и право. – 2004. – № 4.
40. Бухарева, О. На шесть лет вперед: Стратегическое планирование пока слабо увязано с бюджетным: электр. ресурс // Российская газета. 2012. 5 августа: веб-сайт. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/08/05/planirovanie-site.html> (дата обращения: 7.07.2013).
41. Бюджетная система России: учебник для студентов / под ред. Г.Б. Поляка. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2007.
42. Бюджетная система Российской Федерации: учебник / О.В. Врублевская и др.; под ред.: О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – 3-е изд. – М.: Юрайт, 2004.
43. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / сост., общ. ред.: В.Н. Лексина, А.Н. Швецова. – М.: Формула права, 2001.
44. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / И.А. Василенко. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2010.

45. Васильев, А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А.М. Васильев. – М.: Юрид. лит., 1976.
46. Венгеров, А.Б. Теория государства и права / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2001.
47. Винницкий, Д.В. Предмет российского налогового права / Д.В. Винницкий // Журнал российского права. – 2002. – № 10.
48. Власенко, Н.А. Теория государства и права: науч.-практ. пособие / Н.А. Власенко. – М.: ИЗиСП-М.; Юриспруденция, 2009.
49. Волкова, М. Интервью с Д. Медведевым Нацпроекты в режиме ручного управления / М. Волкова // Российская газета. – 2006. – № 3995.
50. Воронова Л.К. Закон о государственном бюджете Украины / Л.К. Воронова // Очерки финансово-правовой науки современности: монография / под общ. ред.: Л.К. Вороновой, Н.И. Химичевой. – Москва; Харьков: Право, 2011.
51. Гавеля, В.Л. Целеполагание в структуре деятельности человека: монография / В.Л. Гавеля. – Волгоград: Изд-во Вол ГУ, 2000.
52. Годме, П.М. Финансовое право / П.М. Годме; пер. с англ. Р.О. Халфиной. – М.: Прогресс, 1978.
53. Голунский, С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права / С.А. Голунский // Советское государство и право. – 1961. – № 4.
54. Гордон, Л.А. Потребности и интересы / Л.А. Гордон // Советская педагогика. – 1939. – № 8–9.
55. Городецкий, В. Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска: (выступление в Госдуме России) / В. Городецкий // Муниципальная власть. – 2009. – Январь-февраль.
56. Горшенев, В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве / В.М. Горшенев // Советское государство и право. – 1978. – № 3.
57. Горшенев, В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972.
58. Государственное право Германии: в 2 т.: пер. с нем / РАН, Ин-т государства и права; отв. ред. и предисл. Б.Н. Топорнин. – М.: Изд-во Института государства и права РАН (ИГПАН), 1994.
59. Губин, Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е.П. Губин. – М.: Юристь, 2006.
60. Денисов, С.А. Бюрократизация правовой системы / С.А. Денисов // Правоведение. – 2006. – № 5.

61. Дмитриев, М. В ожидании перспектив. Долгосрочное планирование и управление территориальным развитием в России все еще в зачаточном состоянии / М. Дмитриев // Российская бизнес-газета. – 2009. – № 727.

62. Дмитриев, М. Высший пилотаж / М. Дмитриев // Российская газета. – 2006. – 9 августа.

63. Древаль, Л.Н. Субъекты российского финансового права / Л.Н. Древаль; под. ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Юриспруденция, 2008.

64. Елистратов, А. Должностное лицо и гражданин / А. Елистратов // Вопросы административного права. – М.: Т-во тип. А.И. Мамонтова, 1916. – Кн. 1.

65. Елистратов, А.И. Административное право: лекции / А. Елистратов. – М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911.

66. Жарова, Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ / Е.Ю. Жарова // Адвокатская практика. – 2006. – № 3.

67. Жез, Г. Общая теория бюджета / Г. Жез. – М.: Госфиниздат СССР, 1930.

68. Жук, М.С. Форма выражения института права / М.С. Жук // Общество и право. – 2010. – № 1.

69. Загайнов, Л.И. Социалистическое государство и законы экономики. М.: Юрид. лит., 1975.

70. Зенин, С.С. К вопросу о возможности изучения публичных слушаний как самостоятельного правового института / С.С. Зенин // Юридический мир. – 2010. – № 4.

71. Зуев, В.М. Финансовое право Российской Федерации: теория общей части / В.М. Зуев. – Томск: НТЛ, 2000.

72. Иванченко, В.М. Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В.М. Иванченко. – М.: Наука, 2009.

73. Иловайский, С.И. Учебник финансового права / С.И. Иловайский. – 4-е изд. – Одесса: Типо-хромолитография А.Ф. Соколовского, 1904.

74. Илюхин, А.В. Общественное обсуждение законопроектов в России (на примере законотворческого процесса в отношении суда присяжных): историко-правовой аспект / А.В. Илюхин // История государства и права. – 2012. – № 5.

75. Иоффе, О.С. План и договор в социалистическом хозяйстве / О.С. Иоффе. – М.: Юрид. лит., 1971.

76. Казьмин, И.Ф. Повышение качества советского законодательства в свете решений XXVII съезда КПСС / И.Ф. Казьмин, А.В. Миц-

кевич, А.С. Пиголкин // Проблемы совершенствования советского законодательства: труды. – М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1987. – Вып. 36.

77. Калина, Е.С. Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы / Е.С. Калина // Вестник Южно-Уральского Государственного Университета. Сер.: Право. – 2010. – № 38.

78. Каменицер, С.Е. Основы управления промышленным производством. М.: Мысль, 1971.

79. Карагод, Н.В. Преемственность и комплексность правового регулирования общественных отношений, связанных с обсуждением населением проектов правовых актов и вопросов местного значения / Н.В. Карагод // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2.

80. Карасева, М.В. Финансовое право. Общая часть: учебник. – М.: Юристъ, 1999.

81. Карасева, М.В. Финансовое правоотношение: монография. – М.: Норма, 2001.

82. Касаткина, Н.М. Институционализация планирования в зарубежных странах / Н.М. Касаткина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 7.

83. Керимов, Д.А. Категория цели в современном праве / Д.А. Керимов // Правоведение. – 1964. – № 3.

84. Князев, С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение / С.Д. Князев // Государство и право. – 2003. – № 10.

85. Ковалев, В.В. Введение в финансовый менеджмент / В.В. Ковалев. – М.: Финансы и статистика, 2007.

86. Колдин, В.Я. Проблемы методологии правоприменения / В.Я. Колдин // Государство и право. – 2011. – № 1.

87. Комягин, Д.Л. Бюджет как элемент стратегического планирования / Д.Л. Комягин // Финансовое право. – 2012. – № 9.

88. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М.: Норма, 2001.

89. Концепция стабильности закона / В.П. Казимирчук, Т.В. Худойкина, С.В. Поленина и др.; отв. ред. В.П. Казимирчук; Институт государства и права РАН. – М.: Проспект, 2000. – (Конфликт закона и общества).

90. Конюхова, Т.В. Институты бюджетного права Российской Федерации. Научно-практическое пособие / Т.В. Конюхова. – М.: Эксмо, 2009.

91. Косыгин, А.Н. Избранные речи и статьи / А.Н. Косыгин. – М.: Политиздат, 1974.

92. Кравцов, А.К. План и право (правовой аспект планирования социалистического государственного производства) / А.К. Кравцов. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1976.

93. Кравченко, А. Феномен бюрократизации права: постановка проблемы / А. Кравченко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3.

94. Кудрявцев, В.Н. Право: развитие общего понятия / В.Н. Кудрявцев, А.М. Васильев // Советское государство и право. – 1985. – № 7.

95. Кузнецова, Е.И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография / Е.И. Кузнецова. – М.: Юнити-Дана, 2006.

96. Кутафин, О.Е. Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект) / О.Е. Кутафин. – М.: Юрид. лит., 1980.

97. Кутафин, О.Е. Российский конституционализм / О.Е. Кутафин. – М.: Норма, 2008.

98. Кутлер, П. О едином финансовом плане / П. Кутлер // Финансы и народное хозяйство. – 1928. – № 50(110).

99. Кучеров, И.И. Бюджетное право России: курс лекций / И.И. Кучеров. – М.: ЮрИнфоР, 2002.

100. Лавров, А.М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами / А.М. Лавров // Финансы. – 2005. – № 9.

101. Лазарев, Б.М. Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1988.

102. Лаптев, В.В. Предмет и система хозяйственного права / В.В. Лаптев. – М.: Юрид. лит., 1969.

103. Лафитский, В.И. Конституция России и процесс глобализации. / В.И. Лафитский // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 4(15).

104. Лебедев, С.А. Общая структура целевого управления организационными системами / С.А. Лебедев, А.В. Мишин, В.И. Сумин // Вестник воронежского института МВД. – 2007. – № 3.

105. Логвинов, С.А. Макроэкономическое стратегическое планирование: учеб. пособие / С.А. Логвинов. – М.: Инфра-М, 2001.

106. Лоскутов, В.А. От номенклатуры к бюрократии? / В.А. Лоскутов // Чиновник. – 1998. – № 2.

107. Лужков, Ю.М. Российские особенности мирового кризиса / Ю.М. Лужков // Российская газета. – 2009. – № 4846.

108. Лукьянова, Т.Г. Методы финансовой деятельности / Ю.М. Лужков // Гражданское право. – 2006. – № 4.

109. Лунев, А.Е. Государство, демократия, законность / А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1967.
110. Мазур, И.И. Управление проектами / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдеогге. – М.: Омега-Л, 2004.
111. Маланыч, И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве / И.Н. Маланыч // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 13.
112. Малчинов, А.С. Территориальное планирование в Российской Федерации: правовые аспекты / А.С. Малчинов // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 1.
113. Малько, А.В. Механизм правового регулирования / А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 3.
114. Малько, А.В. Правовая политика современной России: цели и средства / А.В. Малько, К.В. Шундилов // Государство и право. – 2001. – № 7.
115. Манохин, В.М. О предмете и задачах науки управления в современный период / В.М. Манохин // Советское государство и право. – 1965. – № 2.
116. Марченко, М.Н. Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации / М.Н. Марченко // Государство и право. – 2009. – № 6.
117. Маршалова, А.С. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / А.С. Маршалова. – М.: Омега-Л, 2009.
118. Матненко, А.С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства / А.С. Матненко // Реформы и право. – 2007. – № 1.
119. Матненко, А.С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования / А.С. Матненко // Финансовое право. – 2008. – № 11.
120. Матузов, Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972.
121. Матузов, Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? / Н.И. Матузов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 1.
122. Махерова, И.В. К вопросу об организационных правоотношениях в предмете финансового права / И.В. Махерова // Финансовое право. – 2008. – № 11.
123. Микеладзе, П.В. Единый финансовый план / П.В. Микеладзе; под ред. С.М. Кузнецова. – М.: Госфиниздат, 1929.
124. Минюк, Н.В. Законотворчество как форма выражения правовой политики / Н.В. Минюк // Государство и право. – 2007. – № 6.

125. Михайлов, С.В. Категория интереса в российском гражданском праве / С.В. Михайлов. – М.: Статут, 2002.
126. Мишин, А.А. Принцип разделения властей / А.А. Мишин. – М.: Наука, 1984.
127. Морозова, Л.А. Государство и собственность / Л.А. Морозова // Государство и право. – 1996. – № 12.
128. Найт, Ф.Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф.Х. Найт; пер. с англ. – М.: Дело, 2003.
129. Научные основы государственного управления в СССР / И.А. Азовкин, В.Г. Вишняков, Д.А. Гайдуков и др. – М.: Наука, 1968.
130. Нерсесянц, В.С. Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства / В.С. Нерсесянц. – М.: Норма; Инфра-М, 1998.
131. Нестеренко, Т.Г. Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации / Т.Г. Нестеренко // Реформы и право. – 2007. – № 1.
132. Нетреба, П. Бюджет перемещается в тень / П. Нетреба, Д. Бутрин // Коммерсант. – 2009. – № 91/П(4146).
133. Ноздрачев, А. Актуальные вопросы законодательства о планировании / А. Ноздрачев, И. Самощенко // Плановое хозяйство. 1977. – № 12.
134. Ноздрачев, А.Ф. Государственное планирование и правовое регулирование / А.Ф. Ноздрачев. – М.: Экономика, 1982.
135. Озеров, И.Х. Основы финансовой науки / И.Х. Озеров. – М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908.
136. Ойкен, В. Основные принципы экономической политики / В. Ойкен // Российский экономический журнал. – 1993. – № 6.
137. Пауль, А.Г. Бюджет – ось бюджетно-правового регулирования / А.Г. Пауль // Финансовое право. – 2007. – № 11.
138. Пауль, А.Г. Закон (решение) о бюджете: правовая природа и специфика / А.Г. Пауль // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 1.
139. Пашков, А.С. Социальное планирование и право / А.С. Пашков, П.Н. Лебедев // Правоведение. – 1975. – № 5.
140. Петров, А.С. Сущность, научные основы и методология планирования экономического и социального развития: учеб. пособие / А.С. Петров, В.К. Никишова. – М.: Моск. Ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984.
141. Петров, Г.И. Время в советском социальном управлении / Г.И. Петров // Правоведение. – 1983. – № 6.

142. Петров, Г.И. Фактор времени в советском праве / Г.И. Петров // Правоведение. – 1982. – № 6.

143. Пешкова, Х.В. Интересы в структуре правового статуса субъектов бюджетного права / Х.В. Пешкова // Вестник ВГУ. – 2007. – № 2.

144. Пискотин, М.И. Советское бюджетное право / М.И. Пискотин. – М.: Юрид. лит., 1971.

145. Пискунов, А.А. Стратегический аудит основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период: отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия / А.А. Пискунов // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. – 2011. – № 2(170).

146. Побежимова, Н.И. К вопросу о предмете административного и полицейского права / Н.И. Побежимова // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Н.И. Побежимова. – М.: ВНИИ МВД России, 2005.

147. Пожарский, Д.В. Целеполагание в конституционной доктрине Советского государства на примере Конституции СССР 1977 г. / Д.В. Пожарский // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 2(7).

148. Полежаев, П.Т. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе / П.Т. Полежаев, В.С. Шелестов // Советское государство и право. – 1960. – № 10.

149. Правовая политика в современной России: проблемы формирования // Государство и право. – 2011. – № 6.

150. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие для вузов / под ред.: Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. – 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити-Дана, 2003. – 279 с. – (Профессиональный учебник: Экономика).

151. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учебное пособие / Е.А. Черныш и др. – М.: Приор, 2000.

152. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – 2-е изд. – М.: Экономика, 2008.

153. Прокофьев, С.Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы / С.Е. Прокофьев // Финансы. – 2004. – № 12.

154. Прокофьев, С.Е. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах / С.Е. Прокофьев, А.В. Макаров // Финансы. – 2010. – № 4.

155. Рабинович, П.М. Своевременность в праве / П.М. Рабинович // Вопросы теории государства и права: Перестройка и актуальные

проблемы социалистического государства и права: межвуз. сб. науч. тр. – Саратов: Изд. Сарат. Ун-та, 1991. – Вып. 9.

156. Рабинович, П.М. Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) / П.М. Рабинович // Правоведение. – 1990. – № 3.

157. Райзберг, Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие / Б.А. Райзберг. – М.: Инфра-М, 2009.

158. Рассолов, М.М. Финансовое право. М: Юнити-Дана, 2002.

159. Рихтер, И. Судебная практика по административному праву: учеб. пособие / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт; пер. с нем. – М.: Юристь, 2000.

160. Рукавишникова, И.В. Метод финансового права / И.В. Рукавишникова; отв. ред. Н.И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристь, 2006.

161. Рыбаков, В.А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) / В.А. Рыбаков // Государство и право. – 2010. – № 8.

162. Рябова, Е.В. К вопросу о закреплении методов бюджетного планирования в источниках бюджетного права / Е.В. Рябова // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 4.

163. Рябова, Е.В. Проблема соответствия показателей стратегического и бюджетного планирования (правовой аспект) / Е.В. Рябова, А.В. Моцок, Б.Н. Лопотун // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2012. – № 2.

164. Самощенко, И. Ноздрачев А. Актуальные вопросы законодательства о планировании / И. Самощенко, А. Ноздрачев // Плановое хозяйство. – 1977. – № 12.

165. Сафаров, Р.А. Обращение государственных органов к общественному мнению / Р.А. Сафаров // Советское государство и право. – 1979. – № 9.

166. Сегаль, А. К подготовке контрольных цифр и промфинплана будущего года / А. Сегаль // Финансы и народное хозяйство. – 1928. – № 19(79).

167. Сергеев, А.А. Об ограничении предмета референдума Российской Федерации / А.А. Сергеев // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 19.

168. Середецкая, Е.К. Методы планирования экономического и социального развития: учеб. пособие / Е.К. Середецкая. – М.: Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984.

169. Сидибе, П. Госплан РФ / П. Сидибе // Российская газета. Федеральный выпуск. – 2008. – № 4634.

170. Сиротин, А.С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе / А.С. Сиротин // Труды ВЮЗИ. Т. 61: Теоретические вопросы реализации норм права / отв. ред. И.С. Шакарян. – М.: РИО ВИЗИ, 1978.

171. Систематизация хозяйственного законодательства / Л.В. Бричко, О.С. Иоффе, Н.И. Клейн, К.Е. Колибаб, и др.; отв. ред.: С.Н. Братусь. – М.: Юрид. лит., 1971.

172. Смирнова, А.Ф. Пределы административного усмотрения при принятии управленческих решений / А.Ф. Смирнова // Юстиция. – 2009. – № 2.

173. Советское финансовое право: учебник / под ред.: В.В. Бесчеревных, С.Д. Ципкина. – М.: Юрид. лит. 1982.

174. Соколова, Л.Е. Разработка управленческого решения / Л.Е. Соколова. – М.: Высшее образование, 2009.

175. Соколова, Э.Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э.Д. Соколова; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М.: Юриспруденция, 2007.

176. Соломон, П. Право в государственном управлении: отличия России? / П. Соломон // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / под ред.: А. Олейника, О. Гаман-Голувиной. – М.: РОССПЭН, 2008.

177. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР / В.Б. Аверьянов, В.Ф. Кузнецова, Е.Ф. Мельник и др.; под общ. ред. В.В. Цветкова; Академия наук УССР; Институт государства и права. – Киев: Наукова думка, 1978.

178. Старилов, Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, мнения, сомнения...: сб. избр. науч. тр. / Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 2010.

179. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Старилова. – М.: Норма; Инфра-М, 2002.

180. Стратегическое планирование / под ред. Э.А. Уткина. – М.: Тандем, 1998.

181. Субочев, В.В. Законные интересы: основы теории / В.В. Субочев // Государство и право. – 2009. – № 5.

182. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под. ред.: С.Н. Братуся, И.С. Самощенко. – М.: Госюриздат, 1962.

183. Тихомиров, Ю.А. Концепция развития административного законодательства / Ю.А. Тихомиров, А.Ф. Ноздрачев, Н.М. Казанцев

и др. // Концепция развития российского законодательства / под ред.: Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М.: Изд. дом Городец, 2004.

184. Тихомиров, Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995.

185. Тихомиров, Ю.А. Публичное право: падения и взлеты / Ю.А. Тихомиров // Государство и право. – 1996. – № 1.

186. Тихомиров, Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. – М.: Наука, 1972.

187. Тихомиров, Ю.А. Усмотрение в фокусе права / Ю.А. Тихомиров // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 4.

188. Торкановский, Е.П. Программно-целевое управление (правовой аспект) / Е.П. Торкановский // Советское государство и право. – 1978. – № 3.

189. Травкина, Н.М. Федеральный бюджет США: закон и политика / Н.М. Травкина. – М.: Наука, 2002.

190. Управленческие процедуры / Б.М. Лазарев, И.Ш. Муксинов, А.Ф. Ноздрачев и др.; отв. ред. Б.М. Лазарев; Академия наук СССР; Институт государства и права. – М.: Наука, 1988.

191. Фетисова, В.А. Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств в условиях мирового экономического кризиса / В.А. Фетисова. – М.: Юриспруденция, 2010.

192. Финансово-бюджетное планирование: учебник / под ред. Г.Б. Поляка. – М.: Вузовский учебник, 2007.

193. Финансовое право: учебник / отв. ред.: Е.М. Ашмарина, С.О. Шохин. – М.: Элит, 2009.

194. Финансовое право: учеб. пособие / отв. ред. И.В. Руковишникова. – М.: Норма, 2007.

195. Фридман, В.Ш. Конституционные принципы регулирования экономики / В.Ш. Фридман // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1980. – № 1.

196. Хабриева, Т.Я. Стабильность Конституции Российской Федерации и реформы / Т.Я. Хабриева // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2008. – № 4(15).

197. Хайдас, Г.И. К вопросу о правовой природе государственных народохозяйственных планов / Г.И. Хайдас // Советское государство и право. – 1961. – № 1.

198. Хайдас, Г.И. Планирование как функция управления экономикой / Г.И. Хайдас // Советское государство и право. – 1978. – № 5.

199. Халачми, А. Стратегическое управление и производительность / А. Халачми // Эффективность государственного управления /

пер. с англ.; общ. ред.: С.А. Батчикова, С.Ю. Глазьева. – М.: Консалт-банк, 1998.

200. Халфина, Р.О. Право как средство социального управления / Р.О. Халфина. – М.: Наука, 1988.

201. Химичева, Н.И. Покачалова Е.В. Финансовое право / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Норма, 2005.

202. Химичева, Н.И. Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР / Н.И. Химичева // Советское государство и право. – 1980. – № 2.

203. Худяков, А.И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права / А.И. Худяков, // Финансовое право. – 2009. – № 3.

204. Худяков, А.И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами / А.И. Худяков // Правоведение. – 1985. – № 1.

205. Цыпкин, С.Д. Доходы государственного бюджета СССР. Правовые вопросы / С.Д. Цыпкин. – М.: Юрид. лит., 1973.

206. Черепяхин, А.М. Финансовое планирование (правовые аспекты) / А.М. Черепяхин // Советское государство и право. – 1979. – № 3.

207. Чечот, Д.М. К вопросу о критерии истинности выводов юридической науки / Д.М. Чечот // Советское государство и право. – 1965. – № 2.

208. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо; пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001.

209. Швецов, С.Г. Усмотрение, произвол, убеждение: лингвистический, доктринальный и законодательный подходы / С.Г. Швецов // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 11(42).

210. Шебанов, А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А.Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1960. – № 7.

211. Шевелева, Н.А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н.А. Шевелева. – СПб.: Изд. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004.

212. Шепелев, Д.И. История правовой мысли о категории «интерес» / Д.И. Шепелев // Актуальные проблемы российского права. – 2010. – № 4.

213. Шепенко Р.А. Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Великобритании / Р.А. Шепенко // Правоведение. – 1999. – № 2.

214. Шершеневич, Г.Ф. Общая теория права. М.: Изд. Бр. Башмаковы, 1911.

215. Штобер, Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Р. Штобер; пер. с нем. – М.: Волтерс Клувер, 2008.

216. Шундигов, К.В. Механизм правового регулирования: учебное пособие / К.В. Шундигов; под ред. А.В. Малько. – Саратов: СГАП, 2001.

217. Экимов, А.И. Интересы и право в социалистическом обществе / А.И. Экимов. – Л.: Изд-во Ленигр. ун-та, 1984.

218. Экимов, А.И. Политические интересы и юридическая наука / А.И. Экимов // Государство и право. – 1996. – № 11.

219. Эннет, Э. и Джагер А. Европа в поисках бюджетной дисциплины / Э. Эннет, А. Джагер // Финансы & развитие. – 2004. – № 6.

220. Явич, Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л.С. Явич. – М.: Госюриздат, 1961.

221. Ячевская, С.В. Генезис и эволюция управления финансами в России / С.В. Ячевская // Право и управление XXI век. – 2009. – № 3.

222. Что и как следует планировать в рыночной экономике: круглый стол ГУ ВШЭ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. – № 4.

223. Baldwin, R. Rules and Government / R. Baldwin. – Oxford: Clarendon Press, 1995.

224. Birk, D. Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109-115 GG) / D. Birk // Juristische Arbeitsblatt. – 1983.

225. Booth, Ph. The control of Discretion: Planning and the Common-Law tradition / Ph. Booth // Planning Theory. – 2007. – Vol. 6. – № 2.

226. Bryson, J.M. The State of Public Strategic Management Research: A Selective Literature Review and Set of Future Directions / J.M. Bryson, F.S. Berry, K. Yang // The American Review of Public Administration. – 2010. – 40(5).

227. Campbel, H. Utilitarianism's bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning / H. Campbel, R. Marshall // Planning Theory. – 2002. – Vol. 1(2).

228. Chong, D. Framing Theory / D. Chong, J.N. Druckman // Annual Review of Political Science. – 2007. – № 10.

229. Craig, P.P. Administrative law. Fith Edition Reprinted / P.P. Craig. – London: Sweet & Maxwell, 2006.

230. Hansch, H.-M. Gesamtwirtschaftliche Stabilität als Verfassungsprinzip: (Die gesamtwirtschaftliche Stabilität der deutschen Wirtschafts-

verfassung und die Europäische Währungsunion. Diss. Univ. Erlangen Nürnberg) / H.-M. Hansch. – Berlin: Duncker&Humblot, 2002.

231. Hölscheidt, S. Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften / S. Hölscheidt // Die Öffentliche Verwaltung. – 1989. – Juni. – Heft 12.

232. Hoppe, W. Zur Struktur von Normen des Planungsrecht / W. Hoppe // Deutsches Verwaltungsblatt. – 1974. – № 17.

233. Imboden, M. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut / M. Imboden // Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler. Heft 18. – Berlin; New York: De Gruyter, 1960.

234. Joyce, P. The Strategic, Enabling State / P. Joyce // The International of Leadership and Public Services. – 2008. – Vol 4 issue 3.

235. Meijer, A. Understanding modern transparency / A. Meijer // International Review of Administrative Science. – 2009. – № 75(2).

236. Newman, P. Strategic Spatial Planning: Collective Action and Moments of Opportunity / P. Newman // European Planning Studies. – 2008. – Vol. 16. – № 10.

237. Reese, J.H. The Role of the Bureau of the Budget in the legislative process / J.H. Reese // Journal of Public Law. – 1966. – № 15.

238. Ritter, E.-H. Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle / E.-H. Ritter // Die Öffentliche Verwaltung. – 1976. – № 23.

239. Rubin, I. Budget formats: Choices and Implications / I. Rubin // Local budgeting. – Washington: The IBRD and World Bank, 2007.

240. Sanstein, C.R. Risk and Reason: Safety, Law and the Environment / C.R. Sanstein. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

241. Schmitt, G.W. Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung / G.W. Schmitt, E. König // Juristische Arbeitsblätter. – 1980. – № 6.

242. Schramm, T. Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung / T. Schramm // Deutsches Verwaltungsblatt. – 1974. – № 17.

243. Schrijver, N. The Evolution of Sustainable Development in International law: Inception, Meaning and Status / N. Schrijver. – Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

244. Schulte, H. Ziele der Raumordnung / H. Schulte // Neue Verwaltungszeitung. – 1999. – № 9.

245. Shick, A. Crisis budgeting / A. Shick // OECD Journal on budgeting. – 2009. – № 3.

246. Watts, K.A. Proposing a place for Politics in arbitrary and capacious review / K.A. Watts // Yale Law Journal. – 2009. – No 119.

247. Wilke, U. Zielorientierung in Kommunalverwaltungen / U. Wilke // Verwaltungsrundschau. – 2000. – Vol. 4.

248. Wood, S. Why «indicative planning» failed: british industry and the formation of National economic development (counsil 1960–64) / S. Wood // Twentieth century british history. – 2000. – Vol. 11 issue 4.

Научное издание

Кудряшова Екатерина Валерьевна

**СОВРЕМЕННЫЙ МЕХАНИЗМ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
(на примере государственного
финансового планирования)**

Редактор: Е.Н. Подвочатная

Корректор: Л. М. Волкова

Верстка и оформление: И. В. Сазонова



Издательский Дом
«Библио-Глобус»

<http://www.idbg.ru>
тел. +7 495 215 01 38



Сдано в набор 15.08.2013. Подписано в печать 05.09.2013.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная.

Гарнитура Times. Печать офсетная. Усл. печ. л. 17,0.

Тираж 500 экз. Заказ № 1259.

Отпечатано в цифровой типографии ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
105066, г. Москва, ул. Новорязанская, д. 38, стр. 1, пом. IV
Тел.: (495) 926-63-96, www.bukivedi.com, info@bukivedi.com