

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ  
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

*На правах рукописи*

*Кудряшова Екатерина Валерьевна*

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ:  
ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА И ПРАКТИКА**

12.00.04 — Финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Диссертация на соискание ученой степени  
доктора юридических наук

**Научный консультант:**  
доктор юридических наук,  
профессор И. И. Кучеров

Москва — 2018

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение .....	4
<b>Глава 1.</b> Эволюция государственного финансового планирования как социального явления .....	23
1.1. Этапы исторического развития государственного финансового планирования .....	23
1.2. Государственное финансовое планирование как метод управления финансами на современном этапе .....	46
1.3. Факторы управляющего воздействия государственного финансового планирования на общественные отношения .....	76
<b>Глава 2.</b> Доктринальные положения о механизме правового регулирования государственного финансового планирования .....	119
2.1. Понятие и значение механизма правового регулирования государственного финансового планирования .....	119
2.2. Правовая природа финансово-плановых актов .....	145
2.3. Правоотношения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования .....	171
2.4. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного финансового планирования .....	188
<b>Глава 3.</b> Государственное финансовое планирование как институт финансового права .....	207
3.1. Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для развития финансового права .....	207
3.2. Институт государственного финансового планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права .....	221

3.3. Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации .....	234
---	-----

<b>Глава 4.</b> Правовое регулирование государственного финансового планирования в отдельных сферах финансов .....	247
--	-----

4.1. Правовое регулирование государственного бюджетного планирования .....	247
--	-----

4.2. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных доходов.....	277
--	-----

4.3. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных расходов.....	289
---	-----

4.4. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков.....	306
--	-----

Заключение .....	344
------------------	-----

Библиографический список .....	354
--------------------------------	-----

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** На границе XX и XXI вв. мировую финансовую систему постигла череда потрясений, среди которых наиболее значительными были финансовый кризис 1998 г. и системный кризис 2008 г. Кризисные явления оказали влияние на финансовый сектор экономики и послужили стимулом для поисков антикризисных мер в управлении финансами. Одной из действенных антикризисных мер было и остается планирование. В условиях ускоренных социальных процессов и стремительного научно-технического прогресса планирование перешло на качественно новый уровень — оно стало стратегическим: от планирования на основе предыдущего опыта произошел переход к планированию «из будущего в настоящее».

В контексте стратегического планирования, нацеленного на управление неопределенностью и рисками будущего в постоянно изменяющемся мире, государственное финансовое планирование выдвигается на первый план, обеспечивая ресурсную основу для всех стратегических планов РФ. Новые реалии общественной жизни, достижения социальных наук и оживление законодательства требуют развития научных взглядов на правовое регулирование государственного финансового планирования.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон о стратегическом планировании) знаменует новый этап в правовом регулировании всех видов планирования и дает мощный импульс к проведению отраслевых правовых исследований. Теория науки финансового права оказывается в авангарде отраслевых разработок с выдвинутой автором концепцией правового регулирования государственного финансового планирования в новых условиях.

---

<sup>1</sup> См.: Рос. газ. 2014. 3 июля.

Построение системы государственного стратегического планирования в России стало передовым правовым явлением, меняющим «пространственные очертания и структуру права, его базовые компоненты и механизмы их взаимодействия»<sup>2</sup>. Законодательно оформленная в Федеральном законе о стратегическом планировании цель построения системы стратегического планирования вызывает потребность в разработке научных подходов к интеграции в нее государственного финансового планирования. Концепция правового регулирования государственного финансового планирования и связанные с ней научные выводы отвечают требованиям современности.

В последнее время наметилась общая тенденция к пересмотру системы общественных наук в связи с повышением роли планирования в обществе. В современной литературе по экономике и управлению даже обосновывается выделение в качестве самостоятельной науки планологии (планилогии). Право не может остаться в стороне от этой общей тенденции, отсюда как никогда актуальным становится исследование вопросов системы отраслей права, в частности поиск места правового регулирования государственного финансового планирования в системе финансового права РФ. Теоретический анализ государственного финансового планирования и его отражение в правовой действительности могут быть поставлены в ряд первоочередных задач финансово-правовой доктрины, и решение этой задачи продвигает науку финансового права на новый уровень систематизации знаний.

Все названные изменения правовой и социальной реальности, необходимость в осмыслении новых явлений и их отражении в системе науки финансового права обусловили актуальность настоящего диссертационного исследования и его значимость для науки финансового права.

**Целью диссертационного исследования** является разработка финансово-правовой концепции правового регулирования государственного

---

<sup>2</sup> Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 5.

финансового планирования. Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

- провести ретроспективный анализ правового регулирования плановых основ финансового хозяйства и государственного финансового планирования;
- определить современное значение государственного финансового планирования в финансово-правовой сфере при переходе к стратегическому планированию;
- выявить особенности всех элементов механизма правового регулирования государственного финансового планирования;
- разработать понятие финансово-плановых актов;
- систематизировать правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования;
- проанализировать сложившуюся судебную практику, относящуюся к теме исследования;
- определить предмет нового института финансового права — института правового регулирования государственного финансового планирования;
- предложить новое научное содержание принципа плановости финансовой деятельности государства;
- рассмотреть взаимодействие принципа плановости финансовой деятельности государства с принципом ресурсного обеспечения стратегического планирования в условиях построения системы стратегического планирования в Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются урегулированные правом общественные отношения, возникающие по поводу государственного финансового планирования, и их особенности в разных областях финансов.

**Предмет исследования** составили нормы финансового законодательства и законодательства о стратегическом планировании, практика Конституционного Суда РФ и решения других судов судебной системы РФ, зарубежное законодательство, доктринальные источники финансового права,

включая отечественные и зарубежные, официальные аналитические материалы и статистические данные.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Теоретическая база правовой науки и научные выводы, сделанные ранее, послужили основой для изучения реалий, возникших в рассматриваемой сфере. При этом необходимо принимать во внимание переход к стратегическому планированию и положения Федерального закона о стратегическом планировании, что создает совершенно новый контекст для научных изысканий.

В исследовании использовались актуальные разработки по вопросам государственного финансового планирования социальных наук — экономики, политологии, управления и социологии. Среди авторов, проводивших междисциплинарные исследования в сфере непосредственно государственного планирования, следует назвать Г.В. Атаманчука, Е. П. Губина, В. М. Иванченко, С. А. Логвинова, И. Н. Маланыча, Б. А. Райзберга и др.

Исследуя взаимосвязь государственного финансового планирования с государственным планированием, а также его интеграцию в систему стратегического планирования в Российской Федерации, автор опирался на авторитетные труды правоведов советского периода. Государственное планирование с точки зрения разных отраслей права изучали И. Аснофф, Н. К. Байбаков, А. Г. Быков, О. С. Иоффе, А. К. Кравцов, О. Е. Кутафин, П. Н. Лебедев, А. Ф. Ноздрачев, А. С. Пашков, И. С. Самощенко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева, Г. И. Хайдас.

Среди финансово-правовых исследований, касающихся темы диссертации, следует назвать труды Р. Е. Артюхина, К. С. Бельского, О. В. Болтиновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Я. Капустина, Д. Л. Комягина, И. И. Кучерова, А. С. Матненко, А. Г. Пауля, Н. А. Поветкиной, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова.

**Методологическая основа исследования** включает классические и современные методы научного познания. В процессе исследования были использованы общие, философские и специально-научные методы научного познания: диалектический, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, формально-догматический, сравнительно-правовой, анализа и синтеза, обращения к пограничным отраслевым юридическим наукам и др. Комплексное применение разных методов познания было направлено на решение поставленных задач и достижение цели научной работы.

Специальные методы юридической науки, такие, например, как формально-юридический, послужили формированию последовательной правовой доктрины, определению понятий и исследованию сущности правовых явлений. Историко-правовой метод позволил провести ретроспективный анализ правового регулирования государственного финансового планирования и проследить путь его развития. С помощью сравнительно-правового метода удалось не только проанализировать действующее правовое регулирование в России, но и провести его сравнение с зарубежными аналогами, выявить тенденции дальнейшего развития правового регулирования, а также выдвинуть предложения по совершенствованию финансового законодательства РФ с учетом опыта зарубежных государств.

**Теоретическую основу исследования** составили работы ведущих отечественных и зарубежных ученых в области теории права и государства, финансового и других отраслей права.

В работе использованы труды и выводы ученых по общей теории права и государства: С. С. Алексеева, А. Г. Братко, С. Н. Братуся, С. М. Берцинского, А. М. Васильева, А. Б. Венгерова, О. С. Иоффе, Д. А. Керимова, С. Ф. Кечекьяна, О. А. Красавчикова, В. В. Лазарева, В. И. Лафитского, А. В. Малько, Г. В. Мальцева, М. Н. Марченко, Н. И. Матузова, П. Е. Недбайло, В. С. Нерсисянца, В. Н. Протасова, В. А. Рыбакова,

И. С. Самощенко, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Р. О. Халфиной, О. И. Цыбулевской, Г. Ф. Шершеневича, Л. С. Явича и др.

Ряд выводов настоящей работы был сформулирован на основе изучения достижений исследователей наиболее близко примыкающей к финансовому праву отрасли правовой науки — административно-правовой науки: А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, И. Л. Бачило, К. С. Бельского, А. Ф. Васильевой, А. М. Воронова, Е. В. Гриценко, К. В. Давыдова, А. В. Демина, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, С. М. Зырянова, А. А. Кармолицкого, Ю. М. Козлова, В. В. Лазарева, М. В. Лапиной, Н. В. Макарейко, Л. А. Мицкевич, А. Ф. Ноздрачева, Д. М. Овсянко, Н. И. Побежимовой, Л. Л. Попова, М. А. Рыльской, Ю. Н. Старилова, М. С. Студеникиной, Э. В. Талапиной, Ю. А. Тихомирова, Н. Ю. Хаманевой, А. М. Цирина, А. П. Шергина, Ц. А. Ямпольской и др.

Выводы диссертации основаны на изучении теории финансово-правовой науки рубежа XIX–XX вв. В теоретическую базу исследования вошли труды М. М. Агаркова, М. И. Боголепова, Г. Жеза, С. Е. Каменицера, И. П. Карадже-Искрова, В. А. Лебедева, И. Х. Озерова, И. Ю. Патлаевского, Е. А. Ровинского, В. Н. Твердохлебова, М. И. Фридмана, Р. О. Халфиной, А. И. Худякова, А. М. Черепяхина и других авторов.

Исследованы труды по теории и прикладным аспектам финансового права современных российских ученых: Н. М. Артемова, Р. Е. Артюхина, Е. М. Ашмариной, К. С. Бельского, О. В. Болтиновой, Д. В. Винницкого, Л. К. Вороновой, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, А. Г. Гузнова, М. А. Гурвича, В. И. Гуреева, Л. Н. Древаль, О. О. Журавлевой, С. В. Запольского, М. Ф. Ивлиевой, Н. М. Казанцева, М. В. Карасевой, М. Н. Кобзарь-Фроловой, А. Н. Козырина, Д. Л. Комягина, Т. В. Конюховой, Ю. А. Крохиной, Н. А. Куфаковой, И. И. Кучерова, А. М. Лаврова, И. В. Левакина, Ю. В. Ледневой, Т. Г. Нестеренко, О. А. Ногиной, С. В. Овсянникова, Н. В. Омелехиной, Е. Н. Пастушенко, А. Г. Пауля, С. Г. Пепеляева, Г. В. Петровой, Х. В. Пешковой, М. И. Пискотина,

Н. А. Поветкиной, Е. В. Покачаловой, М. Б. Разгильдиевой, Е. А. Ровинского, Т. Э. Рождественской, И. В. Рукавишниковой, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова, Ю. Л. Смирниковой, Э. Д. Соколовой, С. В. Степашина, Е. В. Тарибо, И. А. Хавановой, Н. И. Химичевой, А. И. Худякова, И. А. Цинделиани, С. Д. Цыпкина, С. М. Шахрая, Н. А. Шевелевой, Р. А. Шепенко, С. О. Шохина, А. А. Ялбулганова и др.

В работе использованы труды зарубежных авторов: П. М. Годме, Р. Давида, Л. Б. Хвана, Р. Craig, R. Duxbury, W. Hoppe, M. Imboden, P. Joyce, K. Obermayer, F. Ossenbühl, S. Reckziegel, A. Shick и др.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации<sup>3</sup> (далее — Конституция), федеральные законы, в том числе Федеральный закон о стратегическом планировании, и иные нормы законодательства РФ, регулирующие государственное финансовое планирование, постановления Правительства РФ и нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, акты Центрального банка РФ (Банка России), законодательные и подзаконные акты субъектов РФ и иные акты, имеющие прямое или опосредованное отношение к проблемам государственного финансового планирования. В нормативную базу исследования вошли также нормативные акты иностранных государств.

**Эмпирической базой исследования** стали аналитические и статистические данные различных организаций (Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ), судебная практика, обобщения практической деятельности, материалы судебных дел.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что впервые в российской юридической науке разработана комплексная, последовательная концепция правового регулирования государственного финансового планирования. Принципиально новым является придание

---

<sup>3</sup> См.: Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. 1993. 25 дек.

государственному финансовому планированию наряду с иными аспектами значения метода управления публичными финансами, что позволило выявить устойчивые закономерности правового регулирования в разных сферах финансов.

Исследование позволило расширить предмет финансового права за счет включения в него урегулированных правом общественных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в различных сферах финансов. Система финансового права пополнилась новым институтом — институтом государственного финансового планирования, объединяющим устойчивую группу соответствующих однотипных общественных отношений. Наука финансового права обогатилась в связи с появлением данного института согласованными научными воззрениями, концепциями и трудами по этой тематике. Указанный институт — недостающее звено в системе финансового права, связывающее воедино банковское, бюджетное право и государственные расходы.

С учетом выдвигаемых современностью требований к научному прогрессу в области права обновлены такие понятия финансово-правовой науки, как «принцип плановости финансовой деятельности государства», «программно-целевой подход», и разработаны новые, восполняющие пробелы в понятийном аппарате финансового права, — «финансово-плановые акты», «относительные финансовые правоотношения» и «абсолютные финансовые правоотношения».

Свое яркое отражение научная новизна исследования находит в **положениях, выносимых на защиту.**

1. Разработана концепция правового регулирования государственного финансового планирования, которая представляет собой структурированное научное знание, включающее научные воззрения, анализ и обобщение исторических форм регулирования, принципы и иные научные положения,

создающие целостное научное представление о правовом регулировании государственного финансового планирования.

Основой структуры доктрины является теоретико-правовая категория механизма правового регулирования, в соответствии с теоретической конструкцией которой выявлены общие закономерности развития, специфика и взаимосвязи финансово-плановых актов, правоотношений и правоприменения в правовом регулировании государственного финансового планирования.

В рамках концепции правового регулирования определено значение государственного финансового планирования в контексте современного стратегического планирования как метода управления публичными финансами «из будущего в настоящее», осуществляемого на основе целеполагания в пределах временных, ресурсных, пространственных и иных ограничений (горизонта планирования). В этом значении государственное планирование является составляющей государственного управления как процесса достижения целей и решения задач государства через субъекты управления. Государственное финансовое планирование осуществляется во всех сферах финансов и интегрируется в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Разработка целостной доктрины правового регулирования государственного финансового планирования позволяет систематизировать и дать оценку уже сложившимся явлениям правовой действительности, а также обозначить вектор дальнейшего развития правового регулирования государственного финансового планирования в Российской Федерации.

2. В ходе исследования исторического генезиса правового регулирования (от формализации отдельных плановых начал в финансовом хозяйстве к законодательным основам государственного финансового планирования) выявлены тенденции правового регулирования государственного финансового планирования, которые обусловили его современное состояние.

Государственное финансовое планирование прошло путь от спорадических норм к системе положений законодательства о планировании государственных финансов; от секретных документов, содержащих констатацию государственных финансовых операций в виде относительно достоверного баланса, к публикуемым финансово-плановым актам с управляющим воздействием на все сферы публичных финансов.

Выявлена тенденция развития правового регулирования государственного финансового планирования от полностью автономного правового регулирования (независимо от социально-экономического, территориального и иных видов планирования) к законодательно оформленной интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

3. В целях определения места в системе российского права совокупности взаимосвязанных норм о сложившихся односторонних общественных отношениях по поводу государственного финансового планирования предлагается обособить их в новый институт финансового права — институт государственного финансового планирования. Предмет института государственного финансового планирования — взаимосвязанные нормы права, регулирующие конкретную устойчивую группу общественных отношений, которые складываются по поводу государственного финансового планирования для своевременного ресурсного обеспечения функционирования государства и целей стратегического планирования в Российской Федерации.

4. С целью повышения уровня истинности научного отражения правовой действительности в теории финансового права предлагается дополнить систему науки финансового права институтом государственного финансового планирования, формирующимся из согласованных научных взглядов и воззрений, концепций и научных трудов.

Дополнение системы финансового права институтом государственного финансового планирования восполняет пробел в системе науки финансового права и открывает возможности для выявления общих закономерностей

правового регулирования для совершенствования нормотворчества и правоприменительной практики.

5. В результате ретроспективного анализа развития финансового законодательства выявлены подходы, которые могут быть положены в основу правового регулирования государственного финансового планирования: программно-целевой подход (основанный на целеполагании); нормативный подход (основанный на заданных параметрах).

Формирование полноценного научного представления о правовой действительности в динамике предполагает, что в теории финансового права необходимо рассматривать как доминирующий в современном законодательстве программно-целевой подход, так и нормативный подход, воплощенный в ранее действовавших государственных социальных стандартах.

6. В развитие научной доктрины правового регулирования государственного финансового планирования предложено новое научное содержание принципа плановости финансовой деятельности, который распространяется на организационные и организационно-имущественные аспекты финансовой деятельности государства.

Авторское научное представление о принципе плановости финансовой деятельности включает внутренний аспект, ограниченный рамками правового регулирования финансовой деятельности государства, и внешний аспект, интегрирующий правовое регулирование государственного финансового планирования и финансовую деятельность государства в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Принцип плановости финансовой деятельности с точки зрения внутреннего аспекта предполагает точное исполнение запланированного в финансово-плановых актах, а это означает, что недопустимо как недостижение плановых показателей, так и их превышение. Допустимыми и желательными с точки зрения адаптации к изменившимся условиям являются только объективно обоснованные отклонения, соответствующие целям государственного финансового планирования.

Внешний аспект принципа плановости финансовой деятельности означает, что цели государственного финансового планирования подчиняются целям стратегического планирования в Российской Федерации, соответственно, финансово-плановые акты должны рассматриваться в контексте системы стратегического планирования в Российской Федерации.

7. С учетом созданной системы научных представлений о правовом регулировании государственного финансового планирования и нового научного содержания принципа плановости финансовой деятельности внесено предложение интегрировать государственное финансовое планирование в систему стратегического планирования в том числе на базе координации принципа плановости финансовой деятельности государства и принципа ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации, который предполагает определение источников финансового и иного ресурсного обеспечения стратегического планирования.

8. Теория финансового права дополнена авторским определением понятия финансово-плановых актов.

Финансово-плановые акты — это правовые акты, которые содержат показатели, стратегические цели и иные предписания, связанные с финансовым планированием и формирующие целостное представление о предмете регулирования (финансовой системе, бюджетной системе, состоянии финансов в определенной сфере государственной политики и т. д.) в будущем.

Будучи целостными актами, финансово-плановые акты могут изменяться, дополняться или отменяться только с учетом всего их содержания. Предписания таких актов не могут быть оспорены в судебном порядке каждое в отдельности. Финансово-плановые акты могут содержать только те предписания, которые связаны с государственным финансовым планированием.

С целью выявления общих черт и особенностей финансово-плановых актов в разных сферах финансов предлагается классифицировать их по сфере целеполагания: финансово-плановые акты в бюджетно-налоговой сфере;

финансово-плановые акты в сфере государственных расходов; финансово-плановые акты в сфере финансового рынка.

9. Проведены оценка и систематизация правоотношений по поводу применения метода государственного финансового планирования. Доказано, что правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, относятся к предмету финансового права.

Правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, являются организационными финансовыми правоотношениями (правоотношениями первого порядка), которые предшествуют и создают основу для организационно-имущественных финансовых правоотношений, возникающих по поводу собирания, распределения и использования денежных средств (правоотношений второго порядка).

Установлено, что правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, бывают относительными и абсолютными. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования возникают в разных сферах финансов. Субъектами относительных правоотношений являются уполномоченные органы власти, а также экспертные организации, участвующие в них в связи с разработкой сценариев, экспертной оценкой последствий финансово-плановых актов. Субъектами абсолютных правоотношений выступают государство и неограниченный круг лиц.

Предлагается создать орган или организацию для экспертного сопровождения государственного финансового планирования — совет по государственному финансовому планированию, законодательно наделив его независимым статусом. Предложение может быть реализовано путем принятия отдельного федерального закона или внесения дополнений в существующий Федеральный закон о стратегическом планировании.

10. С целью совершенствования правоприменительной практики обосновано, что суды могут применять финансово-плановые акты для оценки всех нормативных и индивидуальных актов, изданных на их основе, а также для оценки действий государства и лиц, вступающих в организационно-имущественные финансовые правоотношения.

Научно установлено, что финансово-плановые акты могут оцениваться судами на предмет соответствия Конституции и законодательству на основе сформулированных Конституционным Судом РФ принципов соразмерности и поддержания доверия граждан к действиям государства с учетом широкой дискреции органов исполнительной и законодательной власти в финансовой сфере.

11. Установлено, что общие закономерности, входящие в доктрину правового регулирования государственного финансового планирования, применимы к бюджетной сфере. Сделан вывод, что закон (акт) о бюджете как финансово-плановый акт является целостным нормативным актом, неделимым на индивидуальные предписания. Научно обосновано, что закон (акт) о бюджете не может включать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

С целью совершенствования организационно-правовой основы правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования в бюджетной сфере, внесено предложение создать имеющую законодательно гарантированный независимый статус экспертную организацию, обеспечивающую экспертное сопровождение бюджетного планирования, или наделить независимым статусом на основе Федерального закона о стратегическом планировании уже существующую организацию (орган).

12. Обосновано, что доктрина правового регулирования государственного финансового планирования применима к сфере государственных расходов.

Государственные программы отнесены к финансово-плановым актам, и определено, что государственные программы разделяют все особенности финансово-плановых актов. Сделан значимый для правового регулирования

государственных программ вывод, что они не могут содержать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием.

13. Установлено, что общие закономерности доктрины правового регулирования государственного финансового планирования действуют в сфере финансового рынка, хотя объем правового регулирования государственного финансового планирования в данной сфере ограничен по сравнению с другими секторами финансов и уступает место иным инструментам регулирования (политика, экономика) в силу необходимости оперативного управляющего воздействия. Идентифицированы финансово-плановые акты в механизме правового регулирования государственного планирования на финансовом рынке.

Координация целей Банка России с целями стратегического планирования, а также придание Банку России статуса участника стратегического планирования в Российской Федерации в законодательстве РФ создают нормативную основу для интеграции государственного финансового планирования на финансовом рынке в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в развитии теории финансового права и расширении его предмета за счет комплекса однородных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, урегулированных этим правом.

Теория финансового права пополняется новой концепцией — концепцией правового регулирования государственного финансового планирования, отражающей в науке современные правовые явления и устанавливающей связи между теоретическими категориями. Доктрина правового регулирования государственного финансового планирования обогащает научно-понятийный аппарат теории финансового права понятиями финансово-плановых актов, относительных и абсолютных правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, и т. д.

Развивая теорию финансового права, автор выявляет общие закономерности и особенности применения метода государственного финансового планирования в разных областях финансов.

В предмет финансового права включаются отношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, а в систему финансово-правовой науки — институт государственного финансового планирования, что позволяет автору углублять теоретические исследования этой группы отношений, применяя общие закономерности. Настоящей диссертационной работой открывается целое направление развития финансово-правовой мысли. Институт государственного финансового планирования дает базу для дальнейших исследований взаимосвязей между подотраслями и институтами финансового права, для совершенствования правового регулирования государственного финансового планирования, интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** определяется применением выводов, сделанных в диссертации. Авторская целостная концепция правового регулирования государственного финансового планирования может быть использована в нормотворческой работе по совершенствованию финансового законодательства и законодательства о стратегическом планировании в Российской Федерации, а именно в части совершенствования норм о финансово-плановых актах, регулирования экспертной поддержки государственного финансового планирования.

В своем исследовании автор поддерживает научную концепцию принятия федерального закона о нормативных актах, предложенную Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Представляется, научные выводы о правовой природе финансово-плановых актов, систематизация правоотношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, будут востребованы в

практике судов, в том числе Конституционного Суда РФ, контрольно-счетных органов.

Диссертационное исследование дополняет содержание финансового права как учебной дисциплины системными знаниями о государственном финансовом планировании и его связи с государственным стратегическим планированием, а также о правовой природе бюджетов, программных документов Банка России, государственных программ.

Концепция правового регулирования государственного финансового планирования имеет большой потенциал для ее использования в процессе преподавания учебных дисциплин, создания базовых учебных курсов по финансовому и бюджетному праву, специальных магистерских программ, проведения научно-исследовательских работ аспирантами Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

**Степень достоверности и апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждена и одобрена на расширенном заседании отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, в том числе в научных журналах, указанных в перечне ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, монографиях, учебниках, учебных и научно-практических пособиях, статьях в сборниках материалов различных конференций.

Основные теоретические положения и выводы диссертаций использовались:

- в ходе преподавания курсов бюджетного права и финансового права в Финансовом университете при Правительстве РФ (г. Москва), преподавания авторского курса в рамках совместной международной образовательной программы факультета права Московской высшей школы социальных и экономических наук и Манчестерского университета (Великобритания);

- в докладе на секции публичного права ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ на тему: «Федеральный закон “О стратегическом планировании в Российской Федерации” — новый этап в развитии государственного финансового планирования в Российской Федерации»;

- в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах), среди которых: Евразийский антикоррупционный форум (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 25 апреля 2018 г.); Международная межвузовская научно-практическая конференция «Совершенствование бюджетного права как средство интенсификации общественного производства» (г. Москва, Институт государства и права Российской академии наук и Институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы, 7–8 декабря 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Финансовое право в XXI веке: современное состояние и перспективы развития» (г. Москва, Российский государственный университет правосудия, 30 ноября — 1 декабря 2017 г.); Международная научно-практическая конференция «Административные процедуры: мировые и региональные тенденции (сравнительно-правовой аспект)» (г. Новосибирск, Новосибирский институт (филиал) Томского государственного университета, 7–8 апреля 2015 г.); VII Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина, 26–27 ноября 2014 г.); Международная научно-практическая конференция «Актуальные вопросы административного и информационного права» (г. Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 12 апреля 2013 г.); II Ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Право и Бизнес: правовое обеспечение благоприятного предпринимательского климата в Российской Федерации», посвященная 75-летию со дня рождения профессора А. Г. Быкова (г. Москва, Российская

академия юридических наук и Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова, 7 июня 2013 г.); Первая Всероссийская научно-практическая онлайн-конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса» (г. Новосибирск, Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета, 9–10 апреля 2014 г.); VI Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Государство в меняющемся мире» (г. Москва, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ при поддержке Администрации Президента РФ, 26–28 мая 2011 г.); Конференция — 7-й Трансатлантический диалог «Стратегическое управление в публичных организациях» (г. Ньюарк, Ратгерский университет — Государственный университет штата Нью Джерси (США), 23–25 июня 2011 г.); Кудрявцевские чтения: «Государственный и общественный контроль в Российской Федерации: состояние и перспективы развития» (г. Москва, Институт государства и права Российской академии наук, 12 мая 2010 г.).

Положения диссертации апробированы при выполнении научно-исследовательских работ в рамках научной деятельности соискателя в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, четырех глав, включающих 14 параграфов, заключения и библиографического списка.

# ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК СОЦИАЛЬНОГО ЯВЛЕНИЯ

## 1.1. Этапы исторического развития государственного финансового планирования

Феномен планирования сопутствует развитию общественных отношений с самых ранних этапов. С развитием планирования связывается даже выделение человека из животного мира и формирование экономики: «Эволюция социумов и экономик основывается на развитии орудий труда и языков. Этот факт общепризнан. Менее внимания обращается на то, что выделение человека из животного мира произошло после того, как люди научились планировать свою деятельность, т. е. совершать поступки, подчиняясь не генетически заданным рефлексам, а сознательно выбранному варианту хозяйственных работ»<sup>4</sup>.

Финансовое планирование, прежде всего государственное финансовое планирование, начинает развиваться значительно раньше планирования в иных сферах общественных отношений. Мы можем представить себе стихийную экономическую деятельность, но финансовое хозяйство — это всегда сознательно выбранный сценарий. Профессор М. И. Фридман писал, что «от народного хозяйства — этой сферы бессознательного, нерегулируемого — финансовое хозяйство отличается как область планомерного и организованного хозяйства»<sup>5</sup>.

Считается, что до Петра Великого финансовое хозяйство в России имело частноправовой характер: доходы поступали в казну государя и составляли, по сути, его частную собственность, потребности же собственно

---

<sup>4</sup> Амосов А. И. Социально-экономическая эволюция России. М. : Наука, 2004. С. 79.

<sup>5</sup> Фридман М. И. Конспект лекций по науке о финансах, прочитанных в 1909–1910 гг. М., 1911. С. 4.

государственные, потребности земские удовлетворялись местным населением преимущественно в форме натуральных повинностей<sup>6</sup>. Позже на определенном этапе развития по аналогии с частным хозяйством встает вопрос о планомерной государственно-хозяйственной деятельности<sup>7</sup>.

В исследованиях по истории финансового хозяйства встречается и другое мнение о том, что зарождение в России бюджетного дела началось еще в период формирования централизованного государства. Первый сводный финансовый документ появился еще в 1680 г., но до бюджета в современном смысле слова было еще далеко, поскольку не было возможности, технологий, опыта произвести расчет общей суммы доходов государства исходя, например, из перспектив его экономического развития на будущий год, а также расчет потребности в расходах исходя, скажем, из приоритетных направлений государственного хозяйства. Государственное финансовое планирование долгое время отличалось эпизодичностью составления общегосударственных финансовых документов и отсутствием определенных правил для их составления<sup>8</sup>.

Государственные преобразования эпохи царствования Александра I серьезно повлияли на государственное финансовое хозяйство и послужили его упорядочению. Александр I привлек к решению финансовых проблем государства М. М. Сперанского, который в 1810 г. подготовил Александру I записку под названием, которое говорит само за себя, — «План финансов»<sup>9</sup>. Развитие государственного финансового хозяйства достигло того уровня, когда появилась насущная потребность в правовом регулировании плановых начал финансового хозяйства. До начала XIX в. не было систематического

---

<sup>6</sup> См.: *Патлаевский И. Ю.* Курс финансового права. Одесса, 1885. С. 20–21.

<sup>7</sup> См.: *Пушкарева В. М.* История финансовой мысли и политики налогов. М. : Финансы и статистика, 2001. С. 48; *Shashkova A. V., Rakittskaya I. A., Pavlov E. Ya.* Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) // *Bylye Gody*. 2017. Vol. 46. Is. 4. P. 1333–1344.

<sup>8</sup> См.: *Истомина Н. А.* О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов // *Финансы*. 2010. № 4. С. 59–61.

<sup>9</sup> См.: История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишников. М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2003. (Сер. «Экономика и управление»). С. 25. Подробнее см.: *Грачева Е. Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // *Банковское право*. 2013. № 6. С. 19–29; *Ее же.* История финансового права // *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина*. 2015. № 3 (7). С. 28–45.

планомерного бюджета, а работа по составлению государственных смет велась только в целях упорядочения финансового хозяйства<sup>10</sup>. Исходный пункт развития финансового планирования в России — бюджетная реформа 1862 г.<sup>11</sup>. 22 мая 1862 г. были утверждены Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений<sup>12</sup>.

В 1906 г. была избрана I Государственная дума, и государственный бюджет был отнесен правилами от 8 марта 1906 г. «О порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» к ведению Государственного совета и Государственной думы. Государственное финансовое планирование с этого момента связано с представительной демократией. По мнению некоторых ученых, с 1906 г. в России произошел переход от формальной системы бюджетного права («План финансов» М. М. Сперанского) к реальной (бюджетные Правила 1906 г.)<sup>13</sup>.

Важной вехой в развитии планового начала финансового хозяйства является снятие завесы государственной тайны с финансовых планов. «С 1908 года государственная роспись доходов и расходов просматривалась и обсуждалась прежде всего Государственной думой, затем Государственным советом и в заключение утверждалась императором. Ранее бюджетная деятельность была чрезвычайно засекречена: составление росписи государственных доходов и расходов, контроль за ее исполнением считались большой государственной тайной и находились в ведении только очень немногих влиятельных высших чиновников»<sup>14</sup>. С опубликованием государственной росписи государственное финансовое планирование получает возможность информационного воздействия на все финансовое хозяйство государства.

---

<sup>10</sup> См.: *Истомина Н. А.* О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов. С. 59.

<sup>11</sup> См.: *Пушкарева В. М.* История финансовой мысли и политики налогов. С. 52.

<sup>12</sup> См.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право : учеб. пособие. М. : Норма, 2009. С. 17.

<sup>13</sup> См.: *Пушкарева В. М.* История мировой и русской финансовой науки и политики. М. : Финансы и статистика, 2003. С. 123.

<sup>14</sup> *Семенкова Т. Г., Семенов А. В.* Денежные реформы России в XIX веке. СПб., 1992. С. 96.

Государственный бюджет как финансово-плановый акт появляется в течение года после прихода к власти большевиков и ретроспективно учитывает доходы и расходы нового государства. В 1917 г. бюджет не утверждался. Первый советский бюджет был утвержден на январь — июнь 1918 г., причем только 11 июля 1918 г. В течение 1918–1919 гг. бюджеты утверждались на полугодие. Возврат к годовому финансовому планированию произошел только в 1920–1921 гг.<sup>15</sup>.

Важным историческим этапом развития государственного финансового планирования, о котором мы хотим особо упомянуть, стало обсуждение в СССР в 1928–1929 гг. единого финансового плана, который был впервые составлен в 1931 г. на основе Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 июня 1930 г. «О едином финансовом плане РСФСР и сводных финансовых планах автономных республик, краевых и областных исполкомов»<sup>16</sup> (действовало вплоть до 1956 г.). Единый финансовый план охватывал все ресурсы финансового сектора. По нашему мнению, единый финансовый план был уникальным документом: это была попытка расширить плановое начало в финансовом хозяйстве.

В советский период планирование государственных финансов было связано с планированием народного хозяйства. Представляется интересным, как определялось значение бюджета (основного финансового плана) для планирования экономического и социального развития в советский период: «Существование бюджета, т. е. финансового (денежного) плана наряду с планом экономического и социального развития, составляемым в основном в натуральных единицах, обусловлено наличием в социалистической экономике планомерного товарного производства, товарного обращения и действием закона стоимости. Однако и товарное производство с его “денежным” хозяйством, и закон стоимости — категории исторические. В условиях коммунистического общества, когда общенародная собственность

---

<sup>15</sup> См.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право. С. 23.

<sup>16</sup> См.: СЗ СССР. 1930. № 28. Ст. 315.

станет единственной формой общественной собственности, а производство и распределение будут регулироваться только потребностями общества с таким расчетом, чтобы полностью удовлетворить эти потребности, и товарное производство с его “денежным хозяйством”, и закон стоимости перестанут действовать, прекратит существование и бюджет»<sup>17</sup>. Госплан СССР давал заключение Правительству СССР о соответствии проекта государственного бюджета СССР проекту социально-экономического развития на этот же год. Обсуждение и утверждение плана экономического и социального развития и бюджета страны происходило на сессиях Верховного Совета СССР одновременно<sup>18</sup>. Таким образом, денежные отношения рассматривались как временное явление, которое со временем уйдет в прошлое, потребность в финансировании планов отпадет сама собой, перераспределяться будут непосредственно материальные, трудовые и другие ресурсы.

В начале 1990-х гг. планирование народного хозяйства пришло в упадок. Государственное финансовое планирование переживало период, в чем-то схожий с революционным периодом.

В 1993 г. бюджет был принят на четвертый квартал, причем показатели бюджета были уточнены в конце декабря 1993 г. Бюджет на 1994 г. был утвержден только в конце августа 1994 г.<sup>19</sup>. Государственное финансовое планирование оказалось вне народно-хозяйственного планирования, от которого практически осталась только прогнозная часть.

Развитие государственного финансового планирования вновь началось только с начала 2000-х гг., но уже в новом качестве — в виде стратегического финансового планирования.

Сейчас, в XXI в., нам покажется логичным, что между государственным финансовым планированием и государственным планированием должна быть взаимосвязь, однако исторические факты показывают парадоксальную

---

<sup>17</sup> Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М. : Юрид. лит., 1982. С. 96.

<sup>18</sup> См.: Там же.

<sup>19</sup> См.: *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь // *Хоз-во и право.* 1995. № 10. С. 74.

картину: даже между социальными концепциями и идеями о государственном финансовом планировании и о плановых началах в народном хозяйстве лежит временной период продолжительностью более века. Только в советский период государственное финансовое планирование и государственное планирование в экономике и иных областях были связаны воедино.

Проблематика планирования в управлении государством и, в частности, в управлении экономикой берет свое начало в трудах экономистов и философов незадолго до наступления советской эпохи. Особенно много суждений о государственном планировании можно найти в экономической литературе XIX в. В России государственное планирование стало активно обсуждаться ближе к концу XIX в. во времена С. Ю. Витте (на рубеже XIX–XX столетий), когда не только высказывались идеи, но и предпринимались конкретные шаги по государственному регулированию промышленного развития, железнодорожного строительства и т. д. Вопросы плановости и централизации экономического развития России актуализировались с началом Первой мировой войны. В 1914–1915 гг. разрабатывался ряд программ государственного регулирования экономики. Среди сторонников ускорения индустриального развития России с разумным государственным диктатом называют ведущих ученых-экономистов начала века: М. И. Боголепова, Д. И. Менделеева, И. Х. Озерова, М. И. Туган-Барановского<sup>20</sup>. Видный экономист и финансист конца XIX — начала XX в. профессор И. И. Янжул был приверженцем теории государственного социализма, т. е. широкого вмешательства государства в экономику<sup>21</sup>.

Общее положительное отношение к плановым началам экономики на рубеже XIX–XX вв. не зависело от политических пристрастий ученых. Экономисты и правоведы неревolutionного толка часто оценивали плановое начало как положительное явление для российского хозяйства, говорили о «целых системах мероприятий, которые способны смягчить темные стороны

---

<sup>20</sup> См.: Тимошенко А. И. План или стихия рынка? // ЭКО. 2007. № 1. С. 126.

<sup>21</sup> См.: Семенкова Т. Г., Семенков А. В. Указ. соч. С. 140.

частнокапиталистического производства и препятствовать обеднению народа»<sup>22</sup>, правда, связывали это с развитием личной свободы и общечеловеческих прав.

Само собой разумеется, о плановых началах в экономике еще до революции писали идеологи советского государства, например В. И. Ленин, Г. В. Плеханов. В. И. Ленин в книге «Развитие капитализма в России» (1899) писал, что планомерность хозяйственной жизни означает постоянную, сознательно поддерживаемую пропорциональность (или соответствие) в развитии производства<sup>23</sup>. Планирование В. И. Ленин рассматривал как инструмент направленного и сознательного преобразования общества, подчеркивая, что социализм немыслим «без планомерной государственной организации, подчиняющей десятки миллионов людей строжайшему соблюдению единой нормы в деле производства и распределения продуктов»<sup>24</sup>. Между В. И. Лениным и Г. В. Плехановым существовал спор о сути планового хозяйства. В связи с выработкой партийной программы Г. В. Плеханов писал, что при социализме нужна планомерная организация общественного производительного процесса для удовлетворения нужд как всего общества, так и его членов. В. И. Ленин возражал, полагая, что этого мало: такую организацию могут дать и тресты. Он считал, что нужно вести речь об удовлетворении нужд «за счет всего общества» и не только для удовлетворения нужд членов общества, а для обеспечения полного благосостояния и свободного всестороннего развития всех членов общества<sup>25</sup>.

Реальность плановой экономики превзошла самые смелые ожидания ученых. В советскую эпоху государственное планирование стало основополагающим принципом экономической системы, что ярко отразилось

---

<sup>22</sup> *Исаев А. А.* Настоящее и будущее русского общественного хозяйства : избр. статьи. М. : Общество купцов и промышленников России, 2005. С. 137.

<sup>23</sup> См.: *Хайдаас Г. И.* Планирование как функция управления экономикой // Сов. гос-во и право. 1978. № 5. С. 41.

<sup>24</sup> Цит. по: Там же.

<sup>25</sup> См.: *Сорокин Г. М.* Всемирно-историческое значение ленинской теории и практики планирования // Плановое хозяйство. 1977 № 11. С. 75.

в праве. Государственное планирование заняло центральное место в конституциях советского периода.

Плановое управление рассматривалось в качестве ключевой идеи государственной политики, что было зафиксировано в Программе РКП(б), принятой VIII Съездом в марте 1918 г.<sup>26</sup>. В самой первой конституции советского периода — в Конституции РСФСР 1918 г.<sup>27</sup>, принятой на заседании V Всероссийского съезда Советов, уже упоминается план. В гл. 9 «О предметах ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов» (п. 49) говорится о том, что к ведению Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов относятся все вопросы общегосударственного значения, в том числе установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (подп. «к»). В этой же Конституции целая глава посвящена основному финансовому плану страны — бюджету.

Следующая конституция — Конституция СССР 1924 г., утвержденная Постановлением II Съезда Советов СССР от 31 января 1924 г.<sup>28</sup>, вновь упоминает о планах всего народного хозяйства Союза ССР. Согласно ст. 1 к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов относятся, помимо прочего, установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза, определение отраслей промышленности и отдельных промышленных предприятий, имеющих общесоюзное значение, заключение концессионных договоров, как общесоюзных, так и от имени союзных республик (подп. «з»). К ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его верховных органов

---

<sup>26</sup> См.: Тимошенко А. И. Указ. соч. С. 130.

<sup>27</sup> См.: Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>28</sup> См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

относится также утверждение единого государственного бюджета Союза Советских Социалистических Республик.

Аналогичным образом планы народного хозяйства находятся в числе предметов ведения Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов в Конституции РСФСР 1925 г., утвержденной Постановлением XII Всероссийского съезда Советов от 11 мая 1925 г.<sup>29</sup>.

Конституция СССР 1936 г., утвержденная Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г.<sup>30</sup>, посвящает народнохозяйственному плану уже целую статью в гл. I «Общественное устройство». Статья 11 Конституции 1936 г. устанавливает: «Хозяйственная жизнь СССР определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности». Утверждение плана и бюджета республики по-прежнему относится к ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и органов государственного управления (подп. «к» и «л» ст. 14). Конституция РСФСР 1937 г. полностью повторяет нормы союзной Конституции.

Наконец, Конституция СССР 1977 г., принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.<sup>31</sup>, сразу в двух статьях гл. 2 «Экономическая система» разд. «Основы общественного строя и политики СССР» говорит о планировании. Статья 15 гласит: «Высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей. Опираясь на творческую активность трудящихся, социалистическое соревнование, достижения научно-технического прогресса, совершенствуя

---

<sup>29</sup> См.: СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

<sup>30</sup> См.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 1936. 6 дек.

<sup>31</sup> См.: ВВС СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

формы и методы руководства экономикой, государство обеспечивает рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства». Статья 16 непосредственно посвящена планомерному характеру экономики СССР: «Экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны. 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. При этом активно используются хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы».

Согласно Конституции СССР 1977 г. планомерный характер имеет не только управление экономикой, но и управление наукой (ст. 26): «В соответствии с потребностями общества государство обеспечивает планомерное развитие науки и подготовку научных кадров, организует внедрение результатов научных исследований в народное хозяйство и другие сферы жизни».

Общий государственный план в советскую эпоху был направлен на решение определенной приоритетной задачи. Общегосударственный план трактовался не как сумма планов или сводка заявок ведомств, а как цельная программа социалистического строительства, которая сама обуславливает объем и направление отдельных хозяйственных заданий, устанавливает принципы очередности мероприятий и подчинение главной цели всего того, что считает второстепенным. В самом первом плане в качестве основной задачи выдвигалась электрификация всей страны. Через призму электрификации в плане ГОЭЛРО (Государственный план электрификации России) рассматривались и конкретизировались идеи рационального

размещения производительных сил страны, комплексного использования природных богатств всех районов<sup>32</sup>. Таким образом, советское государственное планирование начиналось с постановки масштабной стратегической цели и «по пути» к этой цели решались текущие задачи. Помимо электрификации всей страны в советской истории выделяют следующие приоритетные стратегические задачи:

- в довоенный период советского строительства: ликвидация общей неграмотности населения — ликбез; перевод страны из разряда аграрных в разряд индустриальных — электрификация, индустриализация; борьба с частнособственническими отношениями в деревне — раскулачивание, коллективизация и т. п.;

- в послевоенный период советского строительства: комплекс государственных программ, объединяемых единой целевой установкой «догнать и перегнать Запад (США)» в области наукоемких технологий (в первую очередь в ядерной физике и освоении космоса);

- проекты «эпохи застоя» и перестроечного периода: продовольственная программа (Л. И. Брежнев); программа укрепления служебной дисциплины (Ю. В. Андропов); жилищная программа (М. С. Горбачев); антиалкогольная программа (М. С. Горбачев)<sup>33</sup>.

К 70-м гг. XX в. роль планирования в СССР возросла. О ключевой роли планирования в управленческой практике советского государства свидетельствует наличие иерархии планов. «Сложившаяся в ходе социалистического строительства в СССР система планового управления экономикой включает, помимо народнохозяйственного, отраслевой и территориальный подход. Сведенные на народнохозяйственном уровне отраслевые (министерств, объединений и т. д.) планы и планы регионов (республик, городов и т. д.) на более ранних этапах развития

---

<sup>32</sup> См.: Тимошенко А. И. Указ. соч. С. 133.

<sup>33</sup> См.: Ромашов Р. А. Приоритетные национальные проекты: миф или политико-правовая реальность // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 7 : в 2 т. М. : Изд. группа «Юрист», 2007. Т. 2. С. 896.

социалистического общества обеспечивали решение основных задач народного хозяйства. Проблемы межотраслевого и межрегионального характера ввиду своей немногочисленности расчленялись на относительно обособленные элементы, а затем учитывались при разработке отраслевых территориальных планов. Вместе с тем, в силу комплексного развития народного хозяйства, базирующегося на социалистической собственности, в отдельных случаях применялось и программно-целевое планирование (план ГОЭЛРО, план создания Урало-Кузнецкого комбината, план развития “Второго Баку” и др.)»<sup>34</sup>. К 70-м гг. XX в. в СССР в системе управления экономикой существовала развитая, иерархически построенная система планов, которая образовывала единый государственный план. В эту систему входили Государственный план развития народного хозяйства СССР, планы отраслевых министерств, всесоюзных промышленных объединений. Народнохозяйственный план содержал задания для отраслевых министерств, планы отраслевых министерств — задания для всесоюзных объединений, план всесоюзного объединения — задания для предприятий<sup>35</sup>.

Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 4 октября 1965 г. № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»<sup>36</sup> устанавливало, что пятилетний план (с распределением важнейших заданий по годам) является основной формой государственного планирования развития народного хозяйства. Задания пятилетних планов конкретизируются и уточняются в годовых планах с учетом хода развития экономики и изменений в ресурсах и потребностях народного хозяйства и населения.

Государственное планирование в период своего расцвета выходило за рамки государственной политики, конституционного и административного права и проникало в сферу международных отношений. Вслед за СССР

---

<sup>34</sup> Торкановский Е. П. Программно-целевое управление (правовой аспект) // Сов. гос-во и право. 1978. № 3. С. 29.

<sup>35</sup> См.: Кравцов А. К. План и право: (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж, 1976. С. 120.

<sup>36</sup> См.: Свод законов СССР. 1990. Т. 5. С. 7.

плановый характер экономики был воспринят всеми социалистическими странами. «Известно, какое мощное воздействие оказала Конституция СССР 1936 года на конституционное развитие государств социалистической ориентации, в том числе в экономической сфере»<sup>37</sup>.

Планирование было не только конституционным принципом, но и принципом международного сотрудничества со странами Совета экономической взаимопомощи. «Социалистические страны — члены СЭВ успешно осуществляют совместную плановую деятельность на основе Комплексной программы дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ»<sup>38</sup>.

На сегодняшний день, когда бывшие республики СССР стали самостоятельными государствами и отношения между ними стали международными, примечательна идея современного ученого профессора Г. К. Аворника: «Плановая экономика СССР характеризовалась тесной экономической кооперацией предприятий различных советских республик. Для высших органов власти новой России она создавала конституционную обязанность поддерживать и сохранять сложившиеся производственные связи в рамках стран СНГ, разумеется, учитывая взаимовыгодные условия и их актуальность. Ненадлежащее выполнение такой конституционной обязанности привело к разрыву сложившихся производственных и большинства торговых отношений, а в итоге — к деградации многих отраслей промышленности Российской Федерации и стран СНГ»<sup>39</sup>. Трудно согласиться с автором относительно конституционной обязанности России, но совершенно очевидно, что планирование как принцип международного сотрудничества

---

<sup>37</sup> Лафитский В. И. Конституция России и процесс глобализации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. Вып. 4 (№ 15). С. 15.

<sup>38</sup> Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М. : Юрид. лит., 1980. С. 19.

<sup>39</sup> Аворник Г. К. Актуальные проблемы правового обеспечения приоритетных национальных проектов стран СНГ // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 7 : в 2 т. М. : Изд. группа «Юрист», 2007. Т. 2. С. 815.

стран — бывших республик СССР по аналогии со странами бывшего СЭВ смягчило бы негативные последствия распада СССР.

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»<sup>40</sup>.

Сегодня проблемы государственного планирования снова возвращается в поле зрения ученых-правоведов и уроки исторического развития государственного планирования как правового и политического института как никогда раньше важны для государственного управления.

Опираясь на факты из истории, мы можем констатировать следующее. Неверным было бы связывать развитие идей о планировании с советской идеологией и революционными идеями. Плановые начала в народном хозяйстве появились и развивались в конце XIX в. и в самом начале XX в. — в дореволюционный период. При этом плановые начала в народном хозяйстве положительно оценивали ученые разных политических взглядов.

Развитие правового регулирования государственного финансового планирования опережает развитие регулирования планирования в народном хозяйстве. Государственное финансовое планирование начало развиваться раньше государственного планирования в иных сферах более чем на век. Объяснения этому следует искать в сущности финансового хозяйства как упорядоченных отношений, четко структурированных во времени.

---

<sup>40</sup> Слова Joseph H. Keiser цит. по: *Stolleis M. Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft // Grundlagen des Verwaltungsrechts / hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle. Bnd. 1. München : Verlag C. H. Beck, 2006. S. 114.*

Государственное планирование в советский период постепенно охватывало все больше сфер общественных отношений, и к 1977 г. план был возведен в ранг основы государственного строя и государственное финансовое планирование оказалось на вторых ролях. Государственное планирование распространилось практически на все сферы общественной жизни, включая науку и культуру, при этом финансовой составляющей, как пережитку капиталистического строя, отводилось неоправданно скромное место.

Роль государственного финансового планирования в социальной системе и в системе социальных наук зависела и продолжает зависеть от того, как понимается государственное планирование в конкретных социально-экономических и исторических условиях. В исторической справке мы обосновали, что государственное финансовое планирование прошло самостоятельный путь развития, но тем не менее развитие государственного планирования как социального явления многое объясняет в тенденциях развития государственного финансового планирования.

Принцип планомерной организации социалистического строительства был реализован почти сразу в РСФСР, а затем и в СССР почти сразу после Великой Октябрьской социалистической революции, в советский период государственному планированию отводилась совершенно особенная роль. Сначала 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 организацией производства, всеобщего учета, контроля, укрепления дисциплины<sup>41</sup>. Ученый-государствовед И. П. Карадже-Искров в первой половине XX в. написал: «...в СССР государство-монолит берет на себя организацию всей

---

<sup>41</sup> См.: *Иванченко В. М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества. М. : Наука, 2009. С. 9.

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<sup>42</sup>. В исследованиях по проблемам договорных отношений в рамках планового хозяйства уже в 70-х гг. XX в., как и в начале советской эпохи, отмечалось, что планирование как конституционная основа экономической системы предполагает централизацию и регламентацию экономической жизни<sup>43</sup>.

Некоторые советские ученые, высказываясь о сущности планирования, выносили его за пределы управления. Планирование наряду с управлением считали частью иного, более общего понятия — руководства. Например, С. Е. Каменицер писал, что планирование наряду с управлением и организацией производства и труда представляет собой часть хозяйственного руководства<sup>44</sup>. В. В. Лаптев полагал, что планирование наряду с управлением, контролем и нормативным регулированием хозяйственной деятельности является правовой формой руководства хозяйством<sup>45</sup>. Выделение особой категории «руководства», в которой планирование существовало бы за рамками управления, было подвергнуто критике<sup>46</sup>, и такая позиция не имела продолжения в дальнейших научных трудах.

Точка зрения, что планирование находится в рамках управления, стала преобладающей, и ученые сошлись во мнении, что планирование и управление соотносятся как часть и целое<sup>47</sup>.

---

<sup>42</sup> Бельский К. С. Идеи и трагедии большого ученого-административиста (к 100-летию со дня рождения И. П. Карадже-Искрова) // Гос-во и право. 1996. № 3. С. 135.

<sup>43</sup> См.: Иоффе О. С. План и договор в социалистическом хозяйстве. М.: Юрид. лит., 1971; Быков А. Г. План и хозяйственный договор. М.: Изд. Моск. ун-та, 1975.

<sup>44</sup> См.: Каменицер С. Е. Основы управления промышленным производством. М., 1971. С. 5–7.

<sup>45</sup> См.: Лаптев В. В. Предмет и система хозяйственного права. М., 1969. С. 8–10.

<sup>46</sup> См.: Кравцов А. К. Указ. соч. С. 35.

<sup>47</sup> См.: Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства ... С. 30.

По поводу места планирования в управлении велись и ведутся, пожалуй, самые жаркие научные споры. Отчасти они связаны с тем, что «понятийный аппарат теории управления еще в достаточной степени не сложился»<sup>48</sup> и эта проблема сохраняется и по сей день. Возможно, поэтому зачастую в публикациях уклоняются от четкого определения места планирования в системе координат управленческой и правовой науки. Авторы определений не высказывают четкой позиции по поводу того, к какой из категорий относится планирование: к функциям, методам, элементам или к иным категориям управления.

Убедительно, на наш взгляд, звучит следующий аргумент уже современного автора: «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 абсолютной непредсказуемостью их последствий»<sup>49</sup>.

Отсутствие единства мнений по поводу места планирования в управлении присуще не только отечественной науке, но и зарубежной. В современных зарубежных статьях прямо отмечается аналогичная неопределенность. О планировании говорят как об инструменте управления, как о компоненте управления, или ставят знак равенства между, например, стратегическим планированием и управлением<sup>50</sup>. Об этом же свидетельствует анализ докладов ученых из разных государств на международных конференциях.

В советской научной литературе планирование относилось то к функциям, то к формам, то к методам управления<sup>51</sup>, то к элементам более общей, универсальной функции управления, заключающейся в выработке и

---

<sup>48</sup> Бахрах Д. Н. Административные методы управления / Правовые вопросы управления : уч. зап. № 299. Пермь, 1973. С. 8.

<sup>49</sup> Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие. М., 2000. С. 49.

<sup>50</sup> См.: Ugboro I. O. Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations // Administration & Society. 2011. Vol. 43 (1). P. 89.

<sup>51</sup> См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 8.

принятии управленческого решения<sup>52</sup>. Профессор О. Е. Кутафин в своем монографическом исследовании о плановой деятельности советского государства описывал 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»<sup>53</sup>. В актуальной административно-правовой литературе пишут о возможности «смещения разных категорий» и о «допустимости перевода метода в функции субъекта государственного управления и обратно»<sup>54</sup>.

Наиболее распространенным в науке административного права было мнение, что планирование является функцией управления. Данная позиция в советское время имела подробное научное обоснование. При этом 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»<sup>55</sup>. Функцию планирования называли «сердцевиной управления в социалистическом государстве», «это определение целей, задач, пропорций,

---

<sup>52</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства ... с. 30

<sup>53</sup> Там же.

<sup>54</sup> Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2006. С. 278.

<sup>55</sup> *Хайдас Г. И.* Планирование как функция управления экономикой. С. 39, 41.

темпов, этапов, конкретных показателей и сроков достижения тех или иных результатов (экономических, социальных, оборонных и иных)<sup>56</sup>.

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»<sup>57</sup>. В этой монографии ученый 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»<sup>58</sup>. Функция планирования определяется 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»<sup>59</sup>. В современном труде «Государство» Ю. А. Тихомиров уточнил свою позицию и выделил этапы «цикла управленческого воздействия», в котором пятый этап — это разработка, принятие и реализация программных документов (концепций, стратегий, доктрин), а шестой — составление организационных планов деятельности звеньев управления<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> См.: *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. С. 151.

<sup>57</sup> *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М. : Наука, 1972. С. 20.

<sup>58</sup> Там же. С. 15.

<sup>59</sup> Там же. С. 16.

<sup>60</sup> См.: *Тихомиров Ю. А.* Государство : монография. М. : Норма, 2013. С. 215.

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 рассматриваются 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»<sup>61</sup>.

Позиция о том, что планирование является функцией управления, имеет ряд сторонников и среди современных авторитетных авторов<sup>62</sup>.

Можно сказать, что ученые чаще всего относили и относят планирование к функциям управления, но при ближайшем рассмотрении выясняется, что само по себе понятие «функция управления» трактовалось учеными по-разному. Выше уже приводилось определение функции управления, данное профессором Ю. А. Тихомировым. Г. И. Хайдас, также относивший планирование к функциям управления, давал другое определение функции: «Термин “функция” означает деятельность, действие, исполнение». «Функция управления — это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают»<sup>63</sup>. В том же источнике выделяются предмет функций управления, который указывает на стороны, аспекты, проявления общественной системы, подлежащие управляющему

---

<sup>61</sup> Соколова Л. Е. Разработка управленческого решения. М. : Высшее образование, 2009. С. 8.

<sup>62</sup> См., напр.: *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА — ИНФРА-М), 2002. С. 177; *Шашкова А. В.* Конституционное правосудие в Испании на примере процедуры АМПАРО // Право и гос-во: теория и практика. 2017. № 5. С. 49–54; *Административное право России : учебник / под ред. Л. Л. Попова.* М. : Юрист, 2005. С. 10 и др.

<sup>63</sup> Цит. по: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. 3-е изд., доп. М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. С. 181.

воздействию государства, а также содержание функций управления — смысл и характер управляющего воздействия.

Под функциями управления понимались операции, соответствующие этапам управленческого цикла: «...классификация функций управления зависит, прежде всего, от того, как тот или иной исследователь представляет себе те основные этапы, из которых складывается управленческий цикл»<sup>64</sup>. И далее: «...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»<sup>65</sup>.

О. Н. Горбунова относит планирование к функциям управления: «Планирование как функция государственного управления представляет собой разработку планов и формирование стратегий государства на основе отношений с внешним окружением, отражающих выбор миссий, сфер деятельности»<sup>66</sup>.

Собственно, выясняется, что единого понимания управленческого цикла тоже нет.

В науке есть и другие точки зрения: планирование относят и к функциям управления, и к методам управления; планирование относят только к методам управления.

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

---

<sup>64</sup> Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства ... С. 31.

<sup>65</sup> Там же. С. 32.

<sup>66</sup> Горбунова О. Н. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения // Финансовое право. 2018. № 2. С. 16.

выбор среди альтернативных вариантов управляющего воздействия, тогда как планирование в деятельности по централизованному управлению в условиях социалистического общества такой альтернативы не имеет»<sup>67</sup>.

Планирование рассматривалось как метод деятельности советского государства, с помощью которого осуществляется в первую очередь экономическая политика<sup>68</sup>.

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...»<sup>69</sup>.

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 принуждение<sup>70</sup>.

Подведем черту под изложением различных направлений научных дискуссий по вопросам и обозначим собственную позицию по поводу сущности государственного планирования.

Нам представляется неслучайным, что в современном законодательстве понятие государственного управления определяется в рамочном законе о планировании — в Федеральном законе о государственном стратегическом планировании. Государственное управление — это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-

---

<sup>67</sup> *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства ... С. 32.

<sup>68</sup> См.: *Азовкин И. А., Вишняков В. Г., Гайдуков Д. А., Долгополов Ю. Б.* и др. Научные основы государственного управления в СССР. М.: Наука, 1968. С. 78.

<sup>69</sup> *Лунев А. Е.* Государство, демократия, законность. М., 1967. С. 289.

<sup>70</sup> См., напр.: *Административное право* / под ред. Л. Л. Попова.

экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Стратегическое планирование — это деятельность участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию сфер государственного и муниципального управления. Соответственно, дискуссия о вынесении планирования за рамки управления теперь не имеет оснований. Стратегическое планирование в России — это часть государственного управления.

В современных публикациях на основе анализа нормативных актов и актов Президента РФ делается вывод, что государственное управление, по сути, есть публичное управление, включающее федеральный уровень, уровень субъектов РФ и местный уровень<sup>71</sup>, что корреспондирует с научным пониманием управления как целостной системы «управления делами общества путем использования единой по своей природе публичной власти народа»<sup>72</sup>. Очевидно, планирование следует рассматривать как часть управления и с точки зрения определения управления, данного ООН: «...государственное управление — это процесс достижения целей и задач государства через субъекты государственного управления»<sup>73</sup>.

Если считать, что функция управления соответствует стадии управленческого цикла, то, по нашему мнению, безусловно, планирование сохраняет свое значение как составная часть в управленческом цикле. 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

---

<sup>71</sup> См.: *Талатина Э. В.* Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 3. С. 96–101.

<sup>72</sup> *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления. М., 2008. С. 24.

<sup>73</sup> Государственно-административная деятельность во втором десятилетии развития ООН : доклад Второго совещания экспертов 16–26 января 1971 г. Нью-Йорк, 1971. С. 43.

размещения государственных органов<sup>74</sup>). В этом смысле, полагаем, планирование может рассматриваться как функция управления.

Вместе с тем при переходе к стратегическому управлению акцент смещается с конкретных управленческих решений в рамках плана на само плановое решение, которое определяет линию принятия решений и цель принятия этих решений. Государственное стратегическое планирование во всех областях и в области финансов, — это метод управления. В центре настоящей работы находится планирование как метод управления, в том числе как метод управления финансами.

Планирование в государственном управлении 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.

## **1.2. Государственное финансовое планирование как метод управления финансами на современном этапе**

В современном контексте стратегическое планирование является методом управления, и с этой точки зрения мы будем строить дальнейшие рассуждения. Государственное финансовое планирование следует рассматривать как метод управления финансами.

Итак, стратегическое планирование, в том числе в финансовой сфере, мы относим к методам управления, и из этого следует ряд выводов об особенностях правового регулирования.

«Метод — это способ, средство, прием достижения какой-либо цели, выполнения поставленной задачи... Методы деятельности являются средствами осуществления целей, методы управления — средствами,

---

<sup>74</sup> См.: Кудряшова Е. В. Проблемы налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков // Налоговые споры: теория и практика. 2006. № 3.

способами, приемами целенаправленного воздействия на управляемую социальную систему»<sup>75</sup>.

Методы государственного управления понимаются как установленные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия<sup>76</sup>. «Соотношение методов управления и соответствующих форм состоит в том, что если метод отражает содержание управленческой деятельности, то форма есть способ выражения этого содержания»<sup>77</sup>.

«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»<sup>78</sup>.

План в современном понимании уже не является подготовительным этапом решения, план имеет самостоятельное значение, и мы можем говорить о плановом решении. «При планировании принимаются плановые решения, при организации — организационные решения, при мотивации — стимулирующие и т. д.»<sup>79</sup>. В немецкой литературе мы находим утверждение, что плановые решения являются совершенно особенным типом решений: плановое решение представляет собой всю совокупность решений, которыми оно управляет<sup>80</sup>.

---

<sup>75</sup> Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 5.

<sup>76</sup> См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М. : Проспект, 2008. С. 257.

<sup>77</sup> Козлов Ю. М. Избранные труды. Сборник научных трудов. М. : Проспект, 2017. С. 56.

<sup>78</sup> Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. С. 275.

<sup>79</sup> Соколова Л. Е. Указ. соч. С. 8.

<sup>80</sup> См.: Thieme W. Verwaltungslehre. 4 Auf. Köln, 1984. S. 457.

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 последствий<sup>81</sup>. Предвидение как самая общая характеристика круга явлений, связанных с ожиданиями будущего, включает в себя три составляющие — гипотезу, прогноз, план<sup>82</sup>.

В настоящее время мы можем говорить о новой парадигме планирования — стратегическом планировании. Стратегическое планирование — это качественно новое состояние планирования во всех его проявлениях. Стратегическими стали 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 пролонгацию (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

---

<sup>81</sup> См.: Ковалев В. В. Введение в финансовый менеджмент. М. : Финансы и статистика, 2007. С. 278.

<sup>82</sup> См.: Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник. 2-е изд. М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008. С. 17.

субъектов управления, но практически не изменяет качество управляемых объектов»<sup>83</sup>.

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 годов 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, так как перемены проходили достаточно медленно, чтобы подготовить продуманные решения.

Но начиная с 50-х годов перемены уже нельзя было связывать с прежними тенденциями. Они случались все быстрее и являлись все менее предсказуемыми. В 80–90-х годах 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»<sup>84</sup>.

Эволюция системы управления организациями происходила одновременно 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).

---

<sup>83</sup> *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. С. 171.

<sup>84</sup> *Аснофф И.* Стратегическое управление. М. : Экономика, 1989. С. 16.

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»<sup>85</sup>.

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 вовнутрь 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 будущему<sup>86</sup>. «Главное различие между долгосрочным и стратегическим планированием состоит в трактовке будущего. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполяции исторически

---

<sup>85</sup> Аснофф И. Указ. соч. С. 17.

<sup>86</sup> См. вступительную статью к: Аснофф И. Указ. соч.

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»<sup>87</sup>. Для стратегического планирования «отнюдь не предполагается, что будущее есть улучшенное прошлое и поэтому его можно экстраполировать на этой основе»<sup>88</sup>. Принципиальным отличием стратегического планирования от долгосрочного является подход к постановке целей: в долгосрочном планировании — от настоящего к будущему, в стратегическом планировании — от будущего к настоящему<sup>89</sup>.

В целом можно говорить, что сменилась парадигма планирования. 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, финансовой системы, 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.

---

<sup>87</sup> Аснофф И. Указ. соч. С. 18.

<sup>88</sup> Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2006. С. 59.

<sup>89</sup> См.: Бескоровайная С. А. Эволюционные процессы в сфере экономического планирования как теоретический аспект определения места бюджетирования в функционале финансового менеджмента // Международный бухгалтерский учет. 2012. № 25. С. 20–26; Курбатов И. А. Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. 2015. № 4. С. 17–24; Его же. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 11–15.

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 оказывает серьезное влияние на механизм его правового регулирования. Связь с неопределенностью будущего должна учитываться в правовом регулировании государственного планирования. Об этом будет подробно сказано в следующих главах настоящего исследования. Возможно, за счет своей ориентированности на будущее планирование со временем 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 неперенные элементы будущего. Намеченная цель обуславливает последующий расчет, выработку (на основе опыта) правовой политики, стратегии и тактики, обеспечивающих ее достижение»<sup>90</sup>.

В литературе планирование наряду с процедурами допуска и управлением дорожным движением относится к традиционным решениям по управлению рисками<sup>91</sup>. Плановое решение направлено на уменьшение рисков в будущем, т. е. это решение по управлению рисками, причем большая часть этих рисков неизвестна на момент принятия решения. Всякий план несет в себе возможность совершенного несоответствия будущим внешним условиям, балансу интересов и т. д. Возникает серьезная проблема полномочий власти на принятие такого решения по управлению рисками.

---

<sup>90</sup> Рыбаков В. А. Время в развитии права (философско-юридический аспект) // Гос-во и право. 2010. № 8. С. 83.

<sup>91</sup> См.: *Di Fabio U.* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. Tübingen : Mohr, 1994. S. 117.

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 и считаются приемлемыми любые действия, отвечающие изменяющимся условиям реальности. Главное условие состоит в том, чтобы предпринятые действия вели в конечном счете к достижению намеченной стратегическим планом цели. Таким образом, планирование как управленческий прием обнаруживает достаточную гибкость, чтобы адаптировать управленческие решения к постоянно изменяющейся ситуации<sup>92</sup>.

Мы можем сформулировать несколько особенностей, характеризующих планирование как самостоятельный метод управления и имеющих значение для правового регулирования.

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, поэтому необходима наибольшая свобода усмотрения управляющего субъекта. Планирование учитывает изменяющиеся обстоятельства, отсюда требуется возможность изменения планового решения, вплоть до отказа от принятия планового акта, если еще на этапе подготовки он утратил актуальность.

---

<sup>92</sup> См.: *Райзберг Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 176; *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1. С. 125–151.

Планирование стремится урегулировать будущее и тем самым сократить всевозможные риски<sup>93</sup>.

Для планирования как метода управления характерно обобщение объекта управления, управляющее воздействие направлено на территорию, государственные финансы в целом и т. д. Об этом мы скажем подробнее, изучая особенности плановых актов.

Планирование как метод управления во всех сферах сохраняет названные особенности: обращенность в будущее, направленность на управление рисками и регулирование обобщенного предмета. Вместе с тем в силу исторических особенностей и направления научной дискуссии само по себе управление финансами и государственное финансовое планирование как метод управления имеют некоторую специфику, в частности, в советской и российской науке.

Вот несколько современных определений планирования.

«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»<sup>94</sup>.

«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»<sup>95</sup>.

Некоторые авторы относят планирование к «исходным элементам управления». «В государственной системе управления можно выделить три

---

<sup>93</sup> См.: *Wolf R.* “Planung auf Zeit” — eine neue Chance für die Stadtentwicklung? // Festschrift Heiko Faber. Tübingen, 2007. S. 207.

<sup>94</sup> *Райзберг Б. А.* Указ. соч. С. 176.

<sup>95</sup> Стратегическое планирование / под ред. Э. А. Уткина. М. : Тандем, 1998. С. 17.

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»<sup>96</sup>.

«Планирование — это процесс подготовки управленческого решения, основанный на обработке исходной информации и включающий 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, чтобы 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»<sup>97</sup>.

Федеральный закон о стратегическом планировании дает следующее определение стратегического планирования: «Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации».

---

<sup>96</sup> Маршалова А. С. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие. М. : Изд-во «Омега-Л», 2009. С. 45.

<sup>97</sup> Черныш Е. А. и др. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие. М. : ПРИОР, 2000. С. 36.

Сравнивая это определение с приведенными выше, можно обратить внимание, что законодательное определение основывается на научных определениях планирования, включает их в себя, но не отражает особенности новой парадигмы — стратегического планирования. Стратегическое планирование как метод управления смещает акценты на будущее — управление «из будущего в настоящее». Для стратегического планирования важны две составляющие: целеполагание (желаемое состояние вещей в будущем) и горизонт планирования — собственно, границы будущего.

Прогнозирование, планирование и программирование как таковые являются вспомогательными по отношению к целеполаганию или его составными частями.

Государственное финансовое планирование и его ключевая концепция «бюджетирование, ориентированное на результат», смещая акцент на цели и плановый период, оказались в авангарде, отражая как нельзя точно суть стратегического управления и планирования. Парадоксальным в этой связи выглядит тот факт, что, несмотря на то, что финансовая сфера наиболее оперативно и последовательно отражает последние достижения в сфере управления, сама по себе возможность управлять финансами долгое время оставалась предметом дискуссии.

А. Анисимов и Г. Крылов утверждают, что в советский период возможность управления финансами отрицалась и развитие научной дискуссии об управлении финансами было приостановлено. «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»<sup>98</sup>. Финансы считались временным переходным явлением в социалистической экономике, и основное внимание уделялось управлению экономикой.

С. В. Ячевская представляет управление финансами как непрерывный процесс, непрерывно продолжающийся с XV в. до наших дней<sup>99</sup>. Очевидно, что как бы не развивались научные дискуссии, управление финансами как объективно необходимый процесс не прерывалось. В исследовании С. В. Ячевской целью управления финансами являются финансовая устойчивость и независимость государства, которые достигаются обеспечением макроэкономической сбалансированности, сокращения государственного долга, стабильности национальной валюты<sup>100</sup>. Эти цели были актуальны в любой период развития государства, и, соответственно, управление финансами как целенаправленная деятельность объективно существовало с момента формирования государственного финансового хозяйства.

В науке финансового права проблему управления финансами в первую очередь связывают со статьей А. И. Худякова, опубликованной в 80-х гг. XX в. Ученый дал следующее определение: «Управление финансами представляет собой деятельность государственных органов по организации создания государственных денежных фондов, их распределения и использования в целях осуществления задач и функций советского государства»<sup>101</sup>. В его публикации было заявлено, что управление финансами входит в предмет финансового права.

Несмотря на обоснованную и весомую научную позицию А. И. Худякова, в науке финансового права преобладали исследования, опиравшиеся на понятие «финансовая деятельность государства», а управлению финансами

---

<sup>98</sup> Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь. С. 64.

<sup>99</sup> См.: Ячевская С. В. Генезис и эволюция управления финансами в России // Право и управление. XXI век. 2009. № 3. С. 56–59.

<sup>100</sup> См.: Ее же. Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными финансами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

<sup>101</sup> Худяков А. И. К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. 1985. № 1. С. 65.

особого внимания не уделявшие. Проблематика управления финансами в рамках финансового права отошла на второй план, и научные подходы к управлению финансами долгое время не развивались ни в рамках финансово-правовой науки, ни в рамках административного права. Даже в начале XXI в. в ходе административной реформы вопросы управления финансами не нашли должного отражения<sup>102</sup>.

В учебниках по финансовому праву мы найдем разнообразные определения финансовой деятельности государства, но мало или ничего об управлении финансами. В российской науке финансового права и учебной дисциплине, возможно, в силу отрицания возможности управления финансами в советский период по большей части отдается предпочтение понятию «финансовая деятельность государства» и объясняют это следующим образом.

Предпочтение финансовой деятельности государства в одном из недавних исследований<sup>103</sup> было отдано потому, 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 бюджет и связанные с ним отношения не только через управленческую призму, но и с точки зрения реализации права государственной собственности на бюджетные средства<sup>104</sup>. О финансовой деятельности считается удобнее вести речь также потому, что категория

---

<sup>102</sup> См.: *Калина Е. С.* Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. «Право». 2010. № 38. С. 99–103.

<sup>103</sup> См.: *Матненко А. С.* Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 32–35. См. также: *Селюков А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2–6.

<sup>104</sup> См.: *Матненко А. С.* Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория // Законодательство и экономика. 2008. № 6. С. 27–32.

деятельности дает возможность раскрыть все сущностные 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 теории<sup>105</sup>.

Против использования для характеристики финансовой деятельности государства и муниципальных образований понятий «управление», «управленческие отношения» высказывалась Э. Д. Соколова, поскольку финансовую деятельность осуществляют органы не только исполнительной власти, но и законодательной и судебной власти<sup>106</sup>.

По нашему мнению, помимо понятия «финансовая деятельность государства» в сфере финансового права имеет право на существование и понятие «управление финансами». Мы согласимся с мнением И. В. Рукавишниковой, которая пишет, что «регулирование и управление публичными финансовыми ресурсами является главным направлением деятельности любого государства в любой исторический период»<sup>107</sup>. Возможно даже, что «итог финансовой деятельности — это эффективное управление финансами»<sup>108</sup>.

Представляется, что «управление финансами» не ограничивает сферу исследований только деятельностью исполнительной власти, поскольку современное понимание управления уже значительно шире<sup>109</sup>.

В государственной практике обозначилось несколько явлений, которые не позволяют безоговорочно разграничивать нормотворческую и правоприменительную деятельность. Законодательная власть зачастую одобряет сложные по содержанию документы, подготовленные исполнительной властью. Известный исследователь А. А. Мишин в своей

---

<sup>105</sup> См.: *Карасева М. В.* Финансовое правоотношение. М. : Изд-во «Норма», 2001. С. 7–8.

<sup>106</sup> См.: *Соколова Э. Д.* Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : ИД «Юриспруденция», 2007. С. 73.

<sup>107</sup> Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова. М. : Норма, 2007. С. 17.

<sup>108</sup> *Древаль Л. Н.* Субъекты российского финансового права / под ред. Е. Ю. Грачевой. М. : Юриспруденция, 2008. С. 107.

<sup>109</sup> См.: *Талатина Э. В.* Указ. соч. С. 96–101.

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 законотворчества Капитолия. Попросту говоря, конгресс полностью зависит от информационного обеспечения и экспертной оценки службы технических органов федеральной администрации, которая «курирует» соответствующие законопроекты»<sup>110</sup>. И далее: «Нетрудно заключить, что чем сложнее предмет правового регулирования, тем в большей степени законодатели зависят от бюрократов»<sup>111</sup>.

Финансы однозначно являются сложным предметом регулирования, и здесь происходит сближение роли исполнительной и законодательной власти. К этому добавляется особая, характерная именно для финансовой сферы «технократическая тенденция», которая означает смещение акцентов в государственном финансовом планировании на исполнительную власть. В науке финансового права всегда ставился вопрос о реальной и номинальной роли законодателя в принятии финансовых законов. 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.

В современных публикациях высказывается идея о том, что теперь мы имеем дело с управлением и административным правом третьего поколения<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Мишин А. А. Принцип разделения властей. М. : Наука, 1984. С. 146.

<sup>111</sup> Там же. С. 147.

<sup>112</sup> Подробнее см.: Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Междисциплинарный научно-практический круглый стол «Административное усмотрение» // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 76–81; Их же. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности // Гос-во и право. 2015. № 10. С. 34–44; Тарибо Е. В. Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 10–12.

При этом первым поколением административного права считается административное право с начала XIX в. до середины XX в., когда 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., когда 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 правоприменением<sup>113</sup>. 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. Данное утверждение верно и в финансовой сфере, в особенности с переходом на государственные программы и финансирование, ориентированное на результат. Принятые законодательно в бюджете программы подготовленные исполнительной властью ею же и реализуются, так же как исполнительная власть ставит критерии оценки результатов и оценивает фактические результаты.

Традиционный подход, при котором управление строго ассоциировалось с исполнительной властью, устаревает. Сегодня уже нелогично отрицать управление финансами и говорить только о финансовой деятельности государства.

Понятие «метод финансовой деятельности», разработанное в науке финансового права, несет в себе несколько иное значение, нежели чем управленческое воздействие на общественные отношения в области финансов.

---

<sup>113</sup> См.: *Barnes J. Towards a third generation of administrative procedure // Comparative Administrative Law / S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh. Northampton : Edward Elgar Publishing Inc, 2010. P. 336–356.*

Например, под методом финансовой деятельности государства подразумеваются те конкретные приемы, способы, при помощи которых государство собирает и распределяет денежные средства<sup>114</sup>. Среди методов финансовой деятельности государства называют метод обязательных и добровольных платежей, финансирование, кредитование и др.<sup>115</sup>. Некоторые авторы делят методы финансовой деятельности на три группы: аккумуляирования, распределения и расходования (использования) денежных фондов<sup>116</sup>. Т. Г. Лукьянова в статье, посвященной методам финансовой деятельности государства, пишет о том, что каждая из функций финансовой деятельности использует свои специфические методы<sup>117</sup>.

Думается, что методы финансовой деятельности относятся к собиранию, распределению и перераспределению денежных средств, т. е. как к организационным, так и к имущественным составляющим. Управление финансами касается той части финансовых отношений, которая носит организационный характер, и здесь мы говорим о методах управления финансами. Государственное финансовое планирование — это метод управления финансами.

За последние несколько лет кардинально изменился подход к управлению финансами. С развитием стратегического управления в Российской Федерации возникла потребность интеграции в общую систему стратегического управления финансовой составляющей. Логика и юридическая техника не позволяют вписать понятие «финансовая деятельность» в рамки стратегического управления. Поэтому активно стала развиваться именно идея управления государственными финансами.

---

<sup>114</sup> См.: Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. С. 7.

<sup>115</sup> См.: Химичева Н. И., Покачалова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Норма, 2005. С. 102; Селюков А. Д. Финансовая деятельность государства как категория финансового права // Гос-во и право. 2016. № 4. С. 73–80; Грачева Е. Ю. Финансовое право России: вчера и сегодня // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 2012. № 3. С. 20–38; *Ее же*. Финансовое право: вчера и сегодня // Lex Russica. 2012. № 2. С. 231–250.

<sup>116</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое право: Общая часть. М., 1999. С. 21–23.

<sup>117</sup> См.: Лукьянова Т. Г. Методы финансовой деятельности // Гражданское право. 2006. № 4. С. 38–41.

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 планированием<sup>118</sup>. В пояснительной записке к законопроекту о государственном стратегическом планировании было сказано, что 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.

Рассматривая стратегическое планирование как метод управления вообще и как метод управления государственными финансами, мы не нарушаем единства системы стратегического планирования в Российской Федерации. На современном этапе 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.

Понятие «управление финансами» используется сегодня в правовых актах. Распоряжением Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р<sup>119</sup> была утверждена Государственная программа «Управление государственными финансами». В этом документе отмечается, что эффективное, ответственное и прозрачное управление общественными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого

---

<sup>118</sup> См.: Бухарева О. На шесть лет вперед: Стратегическое планирование пока слабо увязано с бюджетным // Российская газета : сайт. URL: <http://www.rg.ru/2012/08/05/planirovanie-site.html> (дата обращения: 14.07.2015).

<sup>119</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1061.

экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, обеспечения обороноспособности и достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны. В научных статьях обсуждаются проблемы управления финансами: «Суть управления в целом и управления финансами в частности можно свести к воздействию, цель которого — упорядочение соответствующей финансовой системы, обеспечение ее функционирования как единого целого в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Возможно согласиться с мнением о том, что упорядочение системы — основное назначение и свойство управления. Этот вывод в полной мере приложим и к управлению финансовой системой»<sup>120</sup>.

Для целей правового регулирования государственное планирование следует считать составляющей государственного управления, понимаемого в широком смысле как публичное управление, а государственное финансовое планирование включить в понятие государственного управления финансами.

Существует более широкое понятие, которое охватывает всю финансовую деятельность государства и отражает плановое начало всего финансового хозяйства. Ко всей финансовой деятельности государства — как к организационной, так и к имущественной составляющей — относится принцип плановости финансовой деятельности. Этот принцип в отличие от государственного финансового планирования — «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

---

<sup>120</sup> Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 9. С. 58.

плановости финансовой деятельности государства добавляет «дух» к «букве» финансовых законов.

Представляется, что применительно к финансовой деятельности государства следует говорить о принципе плановости. 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.

Продолжая мысль о том, что государственное финансовое планирование не метод финансовой деятельности, а метод управления государственными финансами, мы считаем, что подход к программно-целевому методу как к методу бюджетной деятельности государства<sup>121</sup> утрачивает актуальность. Программно-целевое планирование является частным случаем планирования как метода управления финансами.

В современных публикациях очень часто звучит прилагательное «программно-целевой». Его используют с терминами «управление», «метод управления», «подход», «планирование» и т. д. Программно-целевой метод называют лучшей международной практикой<sup>122</sup>.

Среди серьезных научных работ, посвященных программно-целевому методу, следует особо отметить работу А. С. Матненко «Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности», который выделяет программно-целевой метод бюджетной деятельности государства. При этом «программно-целевое бюджетное планирование представляет собой совокупность процессуальных бюджетно-правовых отношений, в рамках которых реализуется программно-целевой метод бюджетной деятельности. Программно-целевое бюджетное планирование складывается из следующих стадий: 1) подготовка планового акта,

---

<sup>121</sup> См.: Матненко, А. С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности. С. 32–35.

<sup>122</sup> См.: Горбунов А. Н. Государственные программы: новая идея управления? (интервью с А. В. Бусаровой, начальником отдела программно-целевых методов бюджетного планирования Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России) // Бюджет. 2011. № 8.

2) рассмотрение и утверждение планового акта, 3) исполнение (включая текущий контроль, корректировку или пролонгацию) планового акта, 4) последующий контроль исполнения<sup>123</sup>.

В современной литературе можно прочесть также, что «одним из основных методов регулирования в конституционном праве является программно-целевой, или стратегический, сущность которого наиболее емко формулируется как составление и реализация “наиболее общего плана действий” и “искусство планирования руководства, основанное на правильных и далеко идущих прогнозах”»<sup>124</sup>.

Проблема программно-целевого метода имеет свою историю. 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»<sup>125</sup>. Однако даже долгосрочное планирование, уже устаревающий сегодня подход к планированию, включало в себя разработку механизма претворения плана в жизнь. В монографических трудах по тематике планирования авторы указывали на то, что долгосрочное

---

<sup>123</sup> См.: *Матненко, А. С.* Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности. С. 32–35.

<sup>124</sup> *Маланыч И. Н.* Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 9.

<sup>125</sup> *Торкановский Е. П.* Указ. соч. С. 31.

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 плано-методической документации, прогнозов, схем развития и размещения отраслей, анализ достигнутого уровня развития»<sup>126</sup>. 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»<sup>127</sup>.

Действительность (осуществимость), или реалистичность, плана, как неотъемлемое качество 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.

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»<sup>128</sup>.

Председатель Госплана СССР Н. К. Байбаков называл применение программно-целевого метода одним из основных направлений последовательного совершенствования народнохозяйственного

---

<sup>126</sup> Кутафин О. Е. Плановая деятельность Советского государства ... С. 22.

<sup>127</sup> Фридман В. Ш. Конституционные принципы регулирования экономики // Правоведение. 1980. № 1. С. 20.

<sup>128</sup> Казакевич Т. А. Целесообразность и цель в общественном регулировании. Л., 1969. С. 45–46.

планирования, он также писал о программно-целевом методе разработки планов<sup>129</sup>.

Среди ученых существовали и существуют разногласия не только по поводу сущности, но и по поводу терминов «программно-целевое планирование» и «программно-целевой подход в планировании», хотя терминологические разногласия не имеют серьезного значения для развития идей планирования на «программно-целевой основе»<sup>130</sup>.

Таким образом, среди специалистов не было и нет единого мнения относительно сущности понятия «программно-целевой».

Мы придерживаемся позиции, что программно-целевой метод является частным случаем стратегического финансового планирования как метода управления. Программно-целевой метод может рассматриваться либо как методика в рамках метода государственного планирования (в этом случае программно-целевой метод представляет собой метод второго порядка), либо как один из подходов к планированию. Последний термин мы считаем более предпочтительным, так как в этом случае исключается путаница в терминологии и нет необходимости выделять методы в рамках метода управления.

Точка зрения, что программно-целевое планирование является одним из подходов к планированию, находит подтверждение и в публикациях советского периода, и в современных публикациях.

В трудах советского периода<sup>131</sup> в рамках планирования выделялись отдельные его методы, включая программно-целевой метод планирования, но не ограничиваясь им. В современной литературе мы можем прочитать о том,

---

<sup>129</sup> См.: *Байбаков Н. К.* Народнохозяйственное планирование и последовательное создание материально-технической базы коммунизма // *Плановое хозяйство*. 1977. № 12. С. 17.

<sup>130</sup> См.: *Лантев А. С.* Эволюция взглядов на программно-целевое планирование // *Гражданин и право*. 2009. № 4. С. 91–96.

<sup>131</sup> См.: *Петров А. С., Никишова В. К.* Сущность, научные основы и методология планирования экономического и социального развития : учеб. пособие для слушателей веч. спец. фак. препод. кадров. М. : Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984. С. 55–68; *Середецкая Е. К.* Методы планирования экономического и социального развития : учеб. пособие для слушателей веч. спец. фак. препод. кадров. М. : Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984; *Проблемы планирования и управления: опыт системных исследований / под ред. Е. П. Голубкова, А. М. Жандарова.* М., 1987.

что планирование может осуществляться не только с помощью программно-целевых методов, но и на основе балансов (причем здесь речь идет не только о финансовых балансах)<sup>132</sup>, на основе нормативного подхода (примером может служить попытка осуществления социально-экономического и финансового планирования в соответствии с социальными стандартами). «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»<sup>133</sup>.

Что касается непосредственно государственного финансового планирования, то о программно-целевом методе говорят в основном в бюджетной сфере и здесь также программно-целевой метод выделяется как один из возможных среди методов бюджетного планирования. Среди методов бюджетного планирования, наиболее распространенных и в советский период, и в настоящее время, в публикациях называют следующие: аналитический метод, или метод экономического анализа, программно-целевой метод, балансовый метод, нормативный метод<sup>134</sup>.

В публикациях по праву и по финансам в рамках финансового планирования выделяются методы второго порядка. В литературе по планированию выделяют помимо программно-целевого планирования балансовое и нормативное планирование<sup>135</sup>. О. Е. Орлова выделяет кроме программно-целевого планирования экономико-математический (с помощью которого вырабатываются альтернативные планы), нормативный (с помощью норм и нормативов устанавливаются основные пропорции прогноза и

---

<sup>132</sup> См.: *Дмитриев В. К.* Балансовые методы и макро моделирование в прогнозировании и стратегическом планировании // Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. С. 127–158.

<sup>133</sup> *Логвинов С. А.* Макроэкономическое стратегическое планирование : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 61.

<sup>134</sup> См.: *Рябова Е. В., Кузнецов Д. А., Лозовой М. М.* К вопросу о закреплении методов бюджетного планирования в источниках бюджетного права // Государственный аудит. Право. Экономика. 2012. № 4. С. 20–27.

<sup>135</sup> См.: *Черныш Е. А.* и др. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. С. 39.

показатели плана), графоаналитический (с помощью которого устанавливается взаимозависимость различных показателей между собой), балансовый (устанавливающий взаимосвязь между ресурсами и источниками) и расчетный (используемый при планировании обобщающих показателей) методы<sup>136</sup>. Помимо программно-целевого планирования в финансовой сфере выделяют также аналитический, метод экономического анализа, балансовый метод, нормативный метод<sup>137</sup>.

В Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренной постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»<sup>138</sup> (далее — постановление Правительства РФ № 249), указано на необходимость перехода к «программно-целевым методам бюджетного планирования» от преобладавшего ранее сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации). Следовательно, в нормативных актах программно-целевой метод рассматривается в сравнении со сметным методом планирования (см. названное постановление).

Возможна ли была альтернатива внедрению программно-целевого подхода в государственном финансовом планировании в Российской Федерации? На этот вопрос следует ответить утвердительно. В России мог быть внедрен нормативный метод на основе государственных социальных стандартов<sup>139</sup>.

В ст. 65 Федерального закона от 31.12.1995 № 228-ФЗ «О федеральном бюджете на 1996 год»<sup>140</sup> Правительству РФ рекомендовалось до 1 марта

---

<sup>136</sup> См.: Орлова О. Е. Программно-целевое планирование // Руководитель автономного учреждения. 2012. № 1. Янв.

<sup>137</sup> См.: Финансово-бюджетное планирование: учебник / под ред. Г. Б. Поляка. М. : Вузковский учебник, 2007. С. 122–130.

<sup>138</sup> См.: Рос. газ. 2004. 1 июня.

<sup>139</sup> Подробнее см.: Кудряшова Е. В. Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал рос. права. 2009. № 10. С. 51–57.

<sup>140</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 21.

1996 г. разработать и внести на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Правительство РФ, в свою очередь, поручило ряду министерств и ведомств внести в кратчайшие сроки в Правительство РФ проект федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах (см. п. 20 постановления Правительства Российской Федерации от 21.03.1996 № 309 «О мерах по реализации Федерального закона “О федеральном бюджете на 1996 год”»<sup>141</sup>).

Организация процесса планирования — создания минимальных государственных социальных стандартов — была упорядочена Указом Президента РФ от 23.05.1996 № 769 «Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов»<sup>142</sup>. В данном Указе устанавливалось, что формирование системы государственных минимальных социальных стандартов должно осуществляться на единой правовой базе и общих методических принципах. С 1996 по 2000 г. государственные минимальные социальные стандарты так и не были приняты. В 2000 г. бюджетное законодательство вновь вернулось к этому понятию. Федеральный закон от 05.08.2000 № 116-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»<sup>143</sup> (далее — Федеральный закон № 116-ФЗ) вводил в БК<sup>144</sup> ряд норм, которые опирались на понятие «минимальные государственные социальные стандарты». Нормы вводились в действие с даты вступления в силу федерального закона о государственных минимальных стандартах. Вновь законодатель поручил Правительству РФ разработать соответствующий законопроект. В ст. 8 того же Федерального закона Правительству РФ

---

<sup>141</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1363.

<sup>142</sup> См.: Там же. № 22. Ст. 2666.

<sup>143</sup> См.: Там же. 2000. № 32. Ст. 3339.

<sup>144</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Рос. газ. 1998. 12 авг.

давалось поручение в течение 2001 г. внести в Государственную Думу проект федерального закона о минимальных государственных социальных стандартах. По результатам работы принятие государственных минимальных социальных стандартов было признано нецелесообразным. По мнению должностных лиц Минфина России, определение, установление и гарантирование государством реально действующих государственных стандартов (т. е. такого размера материальных и финансовых ресурсов, который действительно позволит обеспечить определенный «социальный пакет» каждому гражданину Российской Федерации, а не станет очередным «минимальным размером оплаты труда», не имеющим под собой какой-либо экономической основы) потребует концентрации в федеральном бюджете свыше 90 % всех ресурсов консолидированного бюджета РФ, что невозможно в принципе<sup>145</sup>.

Отсутствие регулирования на федеральном уровне поставило в тупик органы государственной власти субъектов РФ, которые не могли не принять решения в данной ситуации: от выполнения требований бюджетного законодательства их никто не освобождал. Поскольку деятельность органов государственной власти в сфере финансов подлежит серьезному контролю, все попытки создать социальные стандарты на уровне субъекта попали под пристальное внимание контролирующих органов и, как следствие, возникли споры.

Окончательное решение вопроса, как же нужно действовать, не нарушая закон, в условиях отказа органов государственной власти от создания минимальных государственных социальных стандартов, легло на плечи судебной системы, в частности Верховного Суда РФ. Свою позицию Верховный Суд РФ высказал в определениях от 23.03.1998 № 45-Г98-1<sup>146</sup> и от 15.12.2004 № 83-Г04-14<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> См.: *Пешин Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М. : Статут, 2007. С. 34.

<sup>146</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>147</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Изменениями, внесенными Федеральным законом от 20.08.2004 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений»<sup>148</sup>, из БК убрали понятие минимальных социальных стандартов, и с 2005 г. приобретает популярность концепция «бюджетирования, ориентированного на результат» и «от управления затратами к управлению результатами».

Полагаем, что на основе концепции системы государственного стратегического планирования следует расширять значение программно-целевого метода планирования и рассматривать его как один из методов государственного финансового планирования. Финансовые ресурсы для реализации программно-целевого планирования включают не только бюджетные ресурсы. В соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (п. 24) прямо допускается привлечение средств внебюджетных источников для реализации целевых программ (см. постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”»<sup>149</sup> (далее — постановление Правительства РФ № 594).

В отличие от преобладавшего ранее сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) программно-целевое бюджетное планирование исходит из необходимости направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также за обеспечением качества внутриведомственных процедур

---

<sup>148</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3535.

<sup>149</sup> См.: Рос. газ. 1995. 21 июля.

бюджетного планирования и финансового менеджмента (см. постановление Правительства РФ № 594).

Отмечается, что программно-целевой метод бюджетного планирования обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики<sup>150</sup>.

Программно-целевой метод обеспечивает прямую взаимосвязь между распределением бюджетных ресурсов и фактическими или планируемыми результатами их использования в соответствии с установленными приоритетами государственной политики. Сущность программно-целевого метода бюджетного планирования включает отбор основных целей социально-экономического развития, разработку взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении бюджетными ресурсами. Программно-целевое планирование осуществляется с оценкой непосредственных и конечных результатов<sup>151</sup>.

К преимуществам программно-целевого метода планирования относят комплексный характер программно-целевых документов, которые увязаны со стратегией развития государства в целом и концепцией развития отрасли в частности. Государственная программа — инструмент комплексного планирования деятельности и ресурсов, необходимых для проведения этой деятельности. Речь идет как о планировании непосредственно расходов, так и о планировании реализации других инструментов государственной политики и их комплексной взаимоувязке. Программно-целевой метод позволяет представить результаты деятельности, плановые и фактически достигнутые, для всех потенциальных пользователей — общества, бизнеса и т. д.<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> См.: Кочмола К. В., Петренков О. А. Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования // Финансовые исследования. 2007. № 14. С. 31–35.

<sup>151</sup> См.: Рябова Е. В., Кузнецов Д. А., Лозовой М. М. Указ. соч. С. 22.

<sup>152</sup> См.: Горбунов А. Н. Указ. соч.

Называют также следующие преимущества программно-целевого планирования:

- индикативный характер программ, сроки реализации которых находятся в прямой зависимости от обеспеченности программ необходимыми материальными и финансовыми ресурсами;
- системный характер основных целей и задач программы по решению сложных комплексных проблем;
- обеспечение единства методологических подходов к решению задач развития всеми субъектами управления;
- способность концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решение принципиальных вопросов развития общества в целом по стране или в отдельном регионе;
- возможность дополнительного привлечения внебюджетных средств, средств заинтересованных государственных и коммерческих предприятий, банковского кредита и иных привлеченных средств потенциальных отечественных и иностранных инвесторов (в связи с этим можно говорить об иницирующем характере целевых программ, способных привлечь во многих случаях финансовые ресурсы);
- потенциальная возможность обеспечения общественного контроля при формировании целей и задач программного развития и использовании финансовых ресурсов (экспертиза, формирование комиссий, комитетов по их реализации и др.)<sup>153</sup>.

Мы не отрицаем преимуществ программно-целевого планирования, но полагаем, что оно является одним из возможных, но не единственным подходом в рамках государственного финансового планирования.

В действующем Федеральном законе о стратегическом планировании (ст. 7) заявлен программно-целевой принцип стратегического планирования, который означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

---

<sup>153</sup> См.: *Лантев А. С.* Указ. соч. С. 91–96.

Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ РФ, государственных программ субъектов РФ, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

По результатам нашего исследования мы можем сформулировать следующие определения.

Государственное финансовое планирование в рамках стратегической парадигмы является методом управления финансами, который отражает управление от будущего к настоящему. Государственное финансовое планирование как теоретическое понятие, охватывающее все его исторические формы в ходе эволюции (внутреннее, краткосрочное, долгосрочное планирование и т. д.), может быть охарактеризовано как процесс, включающий в себя целеполагание, прогнозирование, программирование и т. д. Программно-целевой подход в государственном финансовом планировании не является единственным и в контексте финансово-правовой доктрины должен рассматриваться как один из возможных подходов к государственному финансовому планированию наряду с балансовым и нормативным (например, на основе социальных стандартов), а также иными подходами, предложенными социальными науками.

### **1.3. Факторы управляющего воздействия государственного финансового планирования на общественные отношения**

Стратегическое государственное финансовое планирование как метод управления смещает акценты на две главные составляющие — целеполагание и горизонт планирования. В доктрине правового

регулирования государственного финансового планирования необходимо учесть эти две составляющие эффективного управляющего воздействия на финансовые отношения. Обратимся в нашем исследовании к последним достижениям науки управления и дадим оценку их значения для правового регулирования.

Важной составляющей управляющего воздействия государственного финансового планирования является *целеполагание*. Всякая управленческая деятельность — это целенаправленная деятельность, но для стратегического этапа государственного финансового планирования, где управление осуществляется от будущего к настоящему, постановка целей относится к основным элементам. При этом целеполагание здесь наиболее важный юридически значимый элемент и он играет серьезную роль в механизме правового регулирования государственного планирования, поэтому далее мы остановимся на этой проблеме подробнее.

Проблема постановки целей в управлении, в том числе в управлении государственными финансами, — одна из ключевых в общественных науках. От правильного выбора и формулирования цели зависит результативность управляющего воздействия.

Цели могут определяться как желаемое в будущем, возможно точно описанное будущее положение дел, кроме того, цели служат мерилем для оценки действий, направленных на их достижение. В общефилософском смысле цель есть идеально деятельностью мышления положенный результат, ради достижения которого предпринимаются те или иные действия; их идеальный, внутренне побуждающий мотив<sup>154</sup>.

«Цель — фундаментальное понятие науки управления, поскольку любое управление — целевое. Вместе с тем в настоящее время наблюдается все большее отдаление конечных целей, ради достижения которых функционирует система управления. Промежуточные, но непосредственные

---

<sup>154</sup> См.: Экимов А. И. Категория «цель» в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1970. С. 3.

цели начинают доминировать, теряется связь между деятельностью отдельных звеньев системы и конечной целью управления. Ослабление этих связей зачастую приводит к гипертрофии значения структуры. Оказывается, что не цель определяет структуру управления, а структура, состав кадров все в большей мере определяют ее выбор»<sup>155</sup>. Наличие цели может обеспечить целостность системы, т. е. саму системность как таковую<sup>156</sup>.

Трудно преувеличить значение правовых аспектов целеполагания: «...любые цели, которые ставятся в государственном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (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»<sup>157</sup>. «Правовое регулирование — эффективное средство, создающее возможность согласования целей, формируемых на различных уровнях управления»<sup>158</sup>.

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»<sup>159</sup>.

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»<sup>160</sup>.

---

<sup>155</sup> Торкановский Е. П. Указ. соч. С. 30.

<sup>156</sup> См.: Ойкен В. Основные принципы экономической политики // Рос. экономический журнал. 1993. № 6. С. 47.

<sup>157</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 176.

<sup>158</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М.: Наука, 1988. С. 85.

<sup>159</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 169–170.

<sup>160</sup> Там же. С. 176.

Г. В. Атаманчук полагает, что данный процесс включает три «системообразующих момента»:

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

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

- иерархия целей государственного управления<sup>161</sup>.

Во всех трех моментах требуется, чтобы право сыграло свою роль, но в формировании иерархии целей оно 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»<sup>162</sup>. 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 уровне. «Частные, текущие цели управленческого цикла должны соответствовать общим и долговременным целям, установленным на более высоком уровне. Конкретная, выраженная нередко в точных числовых и предметных определениях цель управленческого цикла должна служить реализации целей более высокого уровня “дерева целей”»<sup>163</sup>.

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

---

<sup>161</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 169–170.

<sup>162</sup> Там же. С. 169.

<sup>163</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. С. 84.

план и его выполнение, а цели планов и пути их достижения»<sup>164</sup>. Собственно, степень четкости формулировки целей и их обязательность отделяют политические установки и документы от правового регулирования.

Очевидно, что правовое регулирование государственного стратегического планирования во всех областях должно включать в себя требование о необходимости формулирования цели планирования.

Оптимальные решения в рамках планирования в этом случае — решения, которые соответствуют целям. Возможна ситуация, когда цель планирования прямо не указана в законодательстве, но в этом случае цели должны быть определены 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 среды<sup>165</sup>.

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 отношений, связанных с построением системы органов, на которые возлагается формирование целей

---

<sup>164</sup> Иванченко В. М. Указ. соч. С. 176.

<sup>165</sup> См.: Hofmann E. Abwägung im Recht. Chancen und Grenzen numerischer Verfahren im Öffentlichen Recht. Tübingen, 2007. S. 194.

на каждом уровне управления. Формируя цель в управленческом цикле, орган действует в пределах уже существующей программы»<sup>166</sup>.

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 всем иным целям, поставленным 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»<sup>167</sup>.

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

---

<sup>166</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. С. 83.

<sup>167</sup> Там же. С. 85.

мнению ученого, может способствовать решению одной из основных проблем управления — «обеспечению единства, взаимосогласованности, целенаправленности управленческих циклов и программ»<sup>168</sup>.

Все виды государственного планирования тесно взаимосвязаны и взаимозависимы. Отсюда следует, что цели разных видов планирования — социально-экономического, территориального, финансового — не должны быть взаимоисключающими или конфликтующими. Правовое регулирование будет наиболее эффективным в том случае, если цели всех видов планирования не будут конфликтовать между собой, а будут являться взаимопродвигающими 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,

---

<sup>168</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. С. 86.

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»<sup>169</sup>.

В литературе встречается также позиция, 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<sup>170</sup>.

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 создаваемый и желаемый результат реализации выбранных субъектом возможностей, который направлен на удовлетворение потребностей<sup>171</sup>. Цель не входит в содержание интереса, так как 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»<sup>172</sup>. Таким образом, несмотря на то, что государственное планирование всегда должно осуществляться в

<sup>169</sup> Экимов А. И. Политические интересы и юридическая наука // Гос-во и право. 1996. № 11. С. 3.

<sup>170</sup> См.: Маланыч И. Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 9.

<sup>171</sup> См.: Керимов Д. А. Категория цели в современном праве // Правоведение. 1964. № 3. С. 33; Экимов А. И. Интересы и право в социалистическом обществе. Л., 1984. С. 29; Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972. С. 225.

<sup>172</sup> Гордон Л. А. Потребности и интересы // Сов. педагогика. 1939. № 8–9. С. 133. См. также: Михайлов С. В. Категория интереса в российском гражданском праве. М.: Статут, 2002. С. 22.

публичных интересах, сам по себе публичный интерес не может быть заявлен в качестве цели планирования и его правового регулирования.

Стратегическое планирование предполагает, что цели более высокого порядка не могут быть сформулированы слишком узко, поскольку, с одной стороны, стратегическое планирование учитывает внешние обстоятельства, с другой стороны, необходимы альтернативы конкретных действий на пути достижения окончательных целей<sup>173</sup>.

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 машиностроении<sup>174</sup>. В Китае на 20 лет XXI столетия была заявлена цель всестороннего строительства общества средней зажиточности на основе модернизации<sup>175</sup>. В немецкой практике в качестве цели заявлены стабильность и рост<sup>176</sup>. В сфере социально-экономического планирования можно опираться на немецкий опыт, а именно на принятый еще в 1967 г. в Федеративной Республике Германия, но действующий и по сей день Федеральный закон «О повышении уровня стабильности и роста экономики»<sup>177</sup>. В нем говорится, что меры по поддержанию стабильности в рамках рыночного порядка должны вести к стабильности уровня цен, высокому уровню занятости и внешнеэкономическому балансу при условии постоянного (устойчивого) и соразмерного экономического роста<sup>178</sup>.

<sup>173</sup> См.: *Wilke U. Zielorientierung in Kommunalverwaltungen // Verwaltungsrundschau. 2000. Vol. 4. S. 125.*

<sup>174</sup> См.: Военный энциклопедический словарь : в 2 т. Т. 2 / ред. А. П. Горкин, В. А. Золотарев, В. М. Краев и др. М. : Оникс 21 век, 2004. (Сер. «Энциклопедические словари»).

<sup>175</sup> См.: 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. М. : ИСПР РАН, 2003.

<sup>176</sup> См.: 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 // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz : сайт. URL: <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html> (дата обращения: 20.02.2014).

<sup>177</sup> См.: Op. cit.

<sup>178</sup> См.: 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.

Комментируя данный закон, некоторые авторы упоминают в том числе один из подходов экономической науки, согласно которому стабильность, как экономическое равновесие, может рассматриваться как цель, желаемое положение вещей<sup>179</sup>. 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, связанные не только 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 ресурсов<sup>180</sup>.

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.

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 видно на примере многих стран, в том числе и развитых. Думается, что главным для общества и тем самым для государственного

---

<sup>179</sup> См.: *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. S. 43.

<sup>180</sup> См.: *Link Ch. Staatszwecke im Verfassungsstaat — nach 40 Jahren Grundgesetz // Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Band 48.* Berlin : De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags — GmbH, 1990. S. 38.

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»<sup>181</sup>.

Исследователь государственного управления В. Г. Афанасьев так определял качества стратегических целей: «Стратегические цели выражаются, как правило, в качественном виде (например, совершенствование системы управления) и обретают “траекторную” форму. Траектория представляет собой линию движения системы по пути к заданной цели»<sup>182</sup>. 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»<sup>183</sup>.

В российской литературе и практике в качестве цели предлагался форсированный рост экономики<sup>184</sup>. Однако цель, занимающая высшую позицию в иерархии целей государственного планирования, подлежащая законодательному закреплению, должна быть достаточно консервативной, чтобы норма закона сохраняла свою актуальность в течение длительного времени.

По действующему российскому законодательству стратегическое планирование направлено на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Цель обеспечения устойчивого социально-экономического развития достаточно консервативна и соответствует

<sup>181</sup> Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. С. 169.

<sup>182</sup> Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом. М. : Политиздат, 1975. С. 134.

<sup>183</sup> Маланыч И. Н. Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации. С. 9.

<sup>184</sup> См.: Кузнецова Е. И. Указ. соч. С. 10.

утвердившейся в международной практике «концепции устойчивого развития»<sup>185</sup>, которая в том числе способствует поддержанию стабильности системы «природа — общество — личность».

И. Н. Маланыч проанализировал содержание стратегических целей в субъектах РФ до принятия Федерального закона о стратегическом планировании. В Воронежской области стратегическими целями являлись модернизация системы государственного и муниципального управления; развитие человеческого потенциала повышение конкурентоспособности экономики региона в условиях перехода к новой экономике. В Республике Карелия в качестве приоритета предусматривалось развитие четырех направлений по использованию природоресурсного потенциала<sup>186</sup>.

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. Отсутствие координации как с политической, так и с правовой точки зрения может оцениваться как отрицательное, а может быть, даже недопустимое в рамках одного государства явление.

Счетная палата РФ отмечала: «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»<sup>187</sup>. Несмотря на принятый

---

<sup>185</sup> См.: *Schrijver N.* The Evolution of Sustainable Development in International law: Inception, Meaning and Status. Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

<sup>186</sup> См.: *Маланыч И. Н.* Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации. С. 8–12.

<sup>187</sup> *Пискунов А. А.* Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2012. № 2 (170). С. 193.

рамочный Федеральный закон о стратегическом планировании, ситуация улучшилась незначительно: «Сегодня стратегии социально-экономического развития регионов, к сожалению, представляют собой документы разного уровня качества и визуализации перспектив развития регионов»<sup>188</sup>. Совершенствование документов стратегического планирования на уровне субъектов РФ может положительно сказаться на предотвращении споров в рамках федеративных отношений и реализации резервов укрепления российской государственности<sup>189</sup>.

Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13<sup>190</sup> на основе Федерального закона о стратегическом планировании были утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года взамен ранее действовавших Основных положений региональной политики в Российской Федерации (утвержденных Указом Президента РФ от 03.06.1996 № 803<sup>191</sup>). Возможно, новый документ внесет свой вклад в формирование иерархии целей.

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

В литературе мы можем прочесть 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»<sup>192</sup>. В контексте планирования как метода управления мы ставим вопрос не о статических целях бюджетной системы, а о целях стратегического финансового планирования.

---

<sup>188</sup> Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал рос. права. 2017. № 5. С. 11.

<sup>189</sup> См.: Социально-правовые исследования в регионах. М. : Юстицинформ, 2011. С. 22.

<sup>190</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

<sup>191</sup> См.: Там же. 1996. № 23. Ст. 2756.

<sup>192</sup> Шевелева Н. А. Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ. СПб. : Изд. дом С.-Петербург. гос. ун-та : Изд-во юрид. фак-та С.-Петербург. гос. ун-та, 2004. С. 39.

Бюджетный кодекс, 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 РФ № 249, мы находим ограниченно, только в рамках этого акта применимые 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.

Обратимся к определению бюджета — основного планового акта в сфере финансового планирования. Согласно ст. 6 БК бюджет — это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Из анализа ст. 7 Конституции, где сказано, что Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>193</sup>, может быть выведена социальная направленность всей финансовой деятельности государства и финансового планирования как ее неотъемлемой части. Нельзя

---

<sup>193</sup> См.: Кудряшова Е. В. Лекции по бюджетному праву : учеб. пособие. М. : Финансовая академия, 2010. С. 7.

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 РФ в Постановлении от 15.05.2006 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы»<sup>194</sup> (далее — Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П) написал, что наличие у государства и местного самоуправления социальной функции предопределяет «социальную детерминацию финансовой деятельности» (п. 2.3). Тем самым, Конституционный Суд РФ 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.

Думается, что социальная детерминация финансовой деятельности не может связываться только с социальной функцией. Социальная цель финансовой деятельности и государственного финансового планирования как метода управления финансами должна рассматриваться шире — как включающая все функции государства. Профессор О. Е. Кутафин справедливо заметил: «Государственная власть социальна по своей природе»<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

<sup>195</sup> Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 256.

Наиболее эффективным является подчинение целей государственного финансового планирования целям, поставленным в экономике в том числе юридическими средствами.

Приведем пример такого подчинения из зарубежной практики. В немецких Правилах составления федерального бюджета не заявлена цель финансово-бюджетного планирования. Однако, цель бюджетного планирования прямо определена в п. 1 § 5 Федерального закона «О повышении уровня стабильности и роста экономики», 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 и роста. 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 — поддержание стабильности и роста — решен не в Конституции ФРГ, а в Законе. В Конституции же содержится упоминание цели поддержания стабильности, но несколько в ином ракурсе. В ст. 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. Правовое регулирование финансового планирования, в том числе целеполагание, содержится в отраслевом законе, а не непосредственно в Конституции.

Подчинение целей бюджета общеэкономической цели — поддержанию стабильности — в законодательстве отражает уже проверенные временем достижения экономической науки, в которой давно высказана мысль о трех наиболее значительных финансово-политических целевых сферах:

перераспределении, распределении и стабилизации<sup>196</sup>. Изменение значения и функций государственных бюджетов связано 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 политики<sup>197</sup>.

П. М. Годме, исследуя 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 считается самоцелью. 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)»<sup>198</sup>. Советские ученые финансисты в 1920-х гг. высказывались о финансовом равновесии как о величайшей ценности, заслуживающей всяческого внимания и «заботливого ухода». Равновесие финансовой системы представлялось самодавлеющей ценностью, имеющей 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

---

<sup>196</sup> См.: Брюмменхофф Д. Теория государственных финансов / пер. 7-го нем. изд. ; под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. М. : Пионер-пресс, 2002. С. 326.

<sup>197</sup> См.: Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / пер. с нем. М. : Волтерс Клувер, 2008. С. 70.

<sup>198</sup> Годме П. М. Финансовое право / пер. с англ. Р. О. Халфиной. М. : Прогресс, 1978. С. 205.

системе, то не может быть истинного финансового равновесия. Финансы лишь зеркало экономики. Это зеркало может быть кривым»<sup>199</sup>.

В сфере экономической науки целый ряд ученых поддерживает мысль о трех наиболее значительных финансово-политических целевых сферах: перераспределении, распределении и стабилизации. Понятие стабилизации и цели стабильности рассматриваются 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»<sup>200</sup>.  
Немецкие авторы отмечают «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. Названные перемены коснулись и легитимации бюджетного законодательства, и предоставления субсидий из бюджетных средств. Закон о бюджете квалифицируется как основной акт государственной власти, содержащий индикаторы экономической политики»<sup>201</sup>.

Стабилизация обычно выпадает из определения финансовой деятельности государства, остаются только распределение и перераспределение. Стабилизация предполагает целенаправленное воздействие на финансовую систему.

Несмотря на то, что термин «социальное государство» сейчас очень распространен, понятийный аппарат концепции социального государства

---

<sup>199</sup> См.: *Боголепов М. И.* Финансовое равновесие // *Финансы и народное хозяйство.* 1928. № 44 (104). С. 6–8.

<sup>200</sup> *Брюмменхофф Д.* Указ. соч. С. 326.

<sup>201</sup> *Штобер Р.* Указ. соч. С. 70.

отработан слабо, есть разночтения в трактовке принципов, признаков и функций социального государства<sup>202</sup>.

Некоторые авторы подвергают критике социальную направленность финансов государства. Вот одна из наиболее интересных, по нашему мнению, альтернативных точек зрения. С. В. Королев 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<sup>203</sup>. 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 оказывается будущее правящей партии. Опираясь на серьезное исследование материала, 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 определяет фактическую конституцию, т. е. действительную жизнь в рамках общества и государства. Вместе с тем, в рамках дихтомии

---

<sup>202</sup> См.: *Охотский Е.* Стратегическая цель модернизации — современное социальное государство // Право и управление. XXI век. 2010. № 4 (17) С. 55–59; *Talapina E.* The emergence of public economic law in Russia: A comparative view [L'émergence du droit public économique en Russie: Un regard comparatif] // *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*. Vol. 38. Issue 2. 2007. June. P. 107–124.

<sup>203</sup> См.: *Королев С. В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 49–52.

“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»<sup>204</sup>.

Нельзя не отметить интересную 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 обеспечивает баланс между потребностями правового государства и запросами социального, может считаться еще одним воплощением общеэкономической цели стабилизации, которой должны служить государственные финансы и государственное финансовое планирование.

В современных российских разработках по финансовому праву выдвигается идея о том, что главной целью финансовой деятельности государства является обеспечение финансовой устойчивости. Финансовая устойчивость понимается в широком и узком смыслах. В широком понимании финансовая устойчивость Российской Федерации обеспечивает противодействие негативным внутренним и внешним факторам (рискам, угрозам), эффективность и результативность использования финансовых ресурсов, положительную динамику финансово-экономического развития государства и включает в себя способы для достижения экономико-материальных условий социальной стабильности и гармонии.

В узком понимании финансовая устойчивость Российской Федерации создает условия для противодействия отрицательным внутренним и внешним рискам (угрозам) нормального функционирования государства и обеспечивает положительную динамику финансового развития государства для достижения

---

<sup>204</sup> Королев С. В. Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 13–14.

социального благополучия<sup>205</sup>. Н. А. Поветкина, разработавшая понятие финансовой устойчивости в финансовом праве, подчеркивает, что в ее понимании понятия «финансовая устойчивость» и «финансовая стабильность» не являются тождественными: из определения финансовой устойчивости, данного Н. А. Поветкиной, следует, что понятие «финансовая устойчивость» шире понятия «стабильность».

Думается, что финансовая устойчивость может претендовать на стратегическую цель финансового планирования или управления финансами в широком смысле слова, включая в себя динамическую составляющую — финансово-экономическое развитие. В то же время в науке финансового права последних лет понятие «финансовая устойчивость» появилось в ответ на череду кризисов. Финансовая устойчивость связывается с противодействием внешним негативным факторам. В этом смысле финансовая устойчивость как стратегическая цель уступает сформулированному в экономической науке понятию «равновесие». «Ликвидация кризисных явлений почти всегда носит экстремальный характер и практически всегда имеет неоправданно высокую цену в отличие от планового управления механизмами рынка, методы которого предусматривают снижение рисков за счет сбалансированных решений и превентивных действий, требующих для поддержания равновесия значительно меньше усилий»<sup>206</sup>.

Представляется, 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 интегрировать государственное финансовое планирование в систему

---

<sup>205</sup> См.: *Поветкина Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: Правовая доктрина и практика обеспечения : монография. М. : ИЗСП : Юрид. фирма КОНТАКТ, 2016. С. 51; *Ее же.* Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2017. № 8. С. 12–21.

<sup>206</sup> *Уманец О. П.* Федеральный бюджет Российской Федерации: вопросы управления и проблема неопределенности // Финансы и кредит. 2011. № 13. С. 46–56. См. также: *Кучеров И. И.* Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // Журнал рос. права. 2017. № 6. С. 69–79; *Болтинова О. В.* Бюджет — основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 10. С. 51–57.

государственного стратегического планирования прежде всего через иерархию целей «социально-экономическое развитие — финансово-экономическое развитие».

Целеполагание и горизонт отсечения являются минимально необходимыми составляющими управляющего воздействия планирования как метода управления и государственного финансового планирования как метода управления государственными финансами. Далее мы подробнее остановимся на содержании этих факторов.

Еще одной важной составляющей управляющего воздействия являются изначально заложенная гибкость и динамическое согласование интересов. Применительно к государственному финансовому планированию, с одной стороны, оно осуществляется с учетом внешних факторов, а, с другой стороны, само государственное финансовое планирование является внешним фактором для планов хозяйствующих субъектов. 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 компаний<sup>207</sup>. «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»<sup>208</sup>.

Мобилизующая функция планов тесно связана с уровнем доверия общества к государству. Исторический опыт показывает, что отсутствие доверия к власти парализует регулирующее воздействие любого

---

<sup>207</sup> См.: *Аснофф И.* Указ. соч. С. 18.

<sup>208</sup> Что и как следует планировать в рыночной экономике (круглый стол ГУ ВШЭ, 28 октября 2009 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 4. С. 45. См. также: *Шохин С. О.* План и рынок: тенденции развития законодательства // Юрид. мир. 2017. № 3. С. 19–22; *Самтарова Н. А.* Конституционно-правовые основы управления финансами // Финансовое право. 2012. № 10. С. 8–10.

государственного планирования<sup>209</sup>. 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 во внимание государственное планирование, тем самым 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.

Особенностью управляющего воздействия планирования как метода управления является то, что в его основе лежит процесс согласования различных интересов, ведущий к выработке плана и не прекращающийся в процессе его реализации. При этом речь идет не о декларируемых, а о реальных интересах<sup>210</sup>. Процесс, ведущий к выработке плана, небезразличен праву. В том случае, если процедура согласования различных интересов не соблюдена, план либо не обретает управляющего воздействия, либо очень быстро его утрачивает. Согласование интересов продолжается и после принятия плана — любой план предполагает возможность изменений и адаптации к изменившимся условиям или изменившимся интересам.

Важной особенностью, обеспечивающей управляющее воздействие государственного финансового планирования, является *горизонт отсечения*. В управленческой науке подчеркивается, что для планирования необходимо определить четкие рамки действий, которые бы соотносились с полномочиями

---

<sup>209</sup> См.: Wood S. Why “indicative planning” failed: british industry and the formation of National economic development (council 1960–64) // Twentieth century british history. 2000. Vol. 11. Issue 4. P. 431–459.

<sup>210</sup> См.: Тихомиров Ю. А., Хабриева Т. Я. Право и интересы // Журнал рос. права. 2005. № 12. С. 16–17; Хабриева Т. Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. 2005. № 12. С. 19–29.

и ресурсами предприятия, — «пункт (горизонт) отсечения»<sup>211</sup>. Термин «горизонт отсечения» используется для характеристики границы времени, территории и сфер социальной активности, за пределами которых воздействие данной политики можно игнорировать. Горизонт отсечения снижает объем усилий до вполне выполнимой задачи.

Очевидно, бессрочное планирование или планирование на слишком долгий срок, неограниченные по объемам и кругу факторов и задействованных ресурсов, являются неприемлемыми с точки зрения управления. Можно допустить вариант рамочного планирования, на основе которого составляются планы отдельных этапов, но планирование без горизонта отсечения не имеет управляющего значения. Горизонт планирования — это прежде всего срок, на который составляется план. В понятие «горизонт отсечения» входят также четко очерченный круг вопросов и объем ресурсов, задействованных для реализации поставленных целей. Горизонт отсечения должен быть установлен для последствий, как положительных, так и отрицательных. В частности, определяются допустимые границы потенциального ущерба, который будет причинен ресурсам и факторам (учитывая неопределенность рисков в будущем, вероятность причинения ущерба весьма велика).

Горизонт отсечения (как временной, так и ресурсный) имеет большое значение для правового регулирования. «Пространственные и временные параметры являются неотъемлемыми элементами права»<sup>212</sup>.

Понятие «горизонт отсечения», выработанное управленческой наукой, играет важную роль в формировании доктринального подхода к правовому регулированию государственного финансового планирования и для эффективной реализации правовых норм.

---

<sup>211</sup> Халачми А. Стратегическое управление и производительность // Эффективность государственного управления / пер. с англ., общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. М. : Фонд «За экономическую грамотность» : Рос. экономический журнал : Изд-во АО «Консалтбанк», 1998. С. 679.

<sup>212</sup> Рыбаков В. А. Указ. соч. С. 83.

В экономической, управленческой, а также в правовой науке нет единства в терминологии. В литературе встречаются термины «горизонт отсечения»<sup>213</sup>, «горизонт планирования»<sup>214</sup> 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 финансового планирования по времени, кругу задействованных ресурсов и т. д. отводится не праву, а экономике, социологии и иным естественным наукам. Например, горизонт социально-экономического планирования государства определяется по большей части его историческим опытом<sup>215</sup>. Право должно следовать и отражать «темпоральные закономерности жизнедеятельности человека и общества»<sup>216</sup>. Праву отводится скромная роль оформления уже установленного иными социальными науками горизонта. Право должно следовать ритмам государства и общества, однако право должно вносить необходимый элемент определенности.

Понятие «горизонт отсечения» прежде всего связано с понятием пространства и времени в праве.

«Исследование пространства в праве позволяет увидеть основные черты самого феномена “право”, а также раскрыть механизмы, позволяющие обеспечить сохранность государства. Пространственная локализация круга лиц и имущества позволяет производить их индивидуализацию. Вместе с тем существуют правоотношения, при которых происходит разграничение пространственных границ»<sup>217</sup>. Пространственный горизонт финансового планирования определяется действием в пространстве финансово-планового акта и естественным образом присутствует в правовом регулировании.

---

<sup>213</sup> См.: Халаччи А. Указ. соч. С. 679.

<sup>214</sup> См.: Андреева И. Ю., Лебедева В. А. Проблемные аспекты государственных социальных программ // Социальное и пенсионное право. 2007. № 2. С. 7.

<sup>215</sup> См.: Бычкова О., Лысова Т., Мтибишвили И. Новый кризис: теперь проблемы у государства // Vedomosti.ru : сайт. URL: [http://www.vedomosti.ru/tnews/news/3389/novyj\\_krizis\\_teper\\_problemy\\_u\\_gosudarstva](http://www.vedomosti.ru/tnews/news/3389/novyj_krizis_teper_problemy_u_gosudarstva) (дата обращения: 15.01.2012).

<sup>216</sup> Рабинович П. М. Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Правоведение. 1990. № 3. С. 21.

<sup>217</sup> Зинков Е. Г. Пространство в праве. Краснодар : Изд-во «Кубанько», 2011. С. 94.

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 общеправовой характер, и в публикациях даже предлагается включить эту проблему в предмет общетеоретического правоведения<sup>218</sup>. О значении времени в праве и управлении написано много работ<sup>219</sup>.

В исследованиях последних 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 время<sup>220</sup>. 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 достижения<sup>221</sup>.

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

---

<sup>218</sup> См.: Рабинович П. М. Указ. соч. С. 19–27.

<sup>219</sup> См.: 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; *Его же*. *Время в советском социальном управлении* // Там же. 1983. № 6. С. 47–52.

<sup>220</sup> См.: Игнатьева О. В. *Временной фактор в праве* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 15.

<sup>221</sup> См.: Тенилова Т. Л. *Время в праве* : монография. Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2001. С. 5.

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 день<sup>222</sup>.

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: регулятивную, правообеспечивающую, карательную, правовосстановительную, оценочную, ограничительную, функцию гарантии основных принципов права, воспитательную, дисциплинирующую, прогностическую, познавательную<sup>223</sup>.

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»,

---

<sup>222</sup> См.: *Игнатьева О. В.* Указ. соч. С. 15.

<sup>223</sup> См.: *Тенилова Т. Л.* *Время в праве* : монография. С. 19.

а с другой — в программировании будущего данных элементов права в их современном содержании<sup>224</sup>.

Опираясь на выводы ученых, 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.

Очевидно, что всякий план должен иметь временной горизонт и этот временной горизонт должен быть определен. Отсутствие четкого предела планирования не обеспечивает результативного правового воздействия на общественные отношения, более того, такого рода планы могут оказать негативное воздействие на правоотношения.

Время — показатель и гарант демократичности, справедливости и гуманизма общества. Время является важным гарантом в механизме обеспечения прав, свобод и интересов личности<sup>225</sup>. Неопределенность временного горизонта планирования ведет к декларативности норм о планировании и самих плановых актов. Один из случаев, когда правовая программа оказывает негативное воздействие на правовые отношения, — случай, когда ее можно считать декларативной, что создает серьезную проблему для всех участников<sup>226</sup>.

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 эффективность<sup>227</sup>.

---

<sup>224</sup> См.: *Игнатьева О. В.* Указ. соч. С. 12.

<sup>225</sup> См.: *Тенилова Т. Л.* *Время в праве* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1999. С. 6.

<sup>226</sup> См.: *Жарова Е. Ю.* Пути повышения эффективности правовых программ // *Адвокатская практика*. 2006. № 3. С. 40.

<sup>227</sup> См.: *Андреева И. Ю., Лебедева В. А.* Указ. соч. С. 7; *Жарова Е. Ю.* Указ. соч. С. 38.

Возможности программирования будущего для временного горизонта планирования опираются на временные рамки прогнозов.

В литературе, посвященной 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»<sup>228</sup>. В зависимости от содержания прогнозы делят на количественно-конкретные либо качественные. Прогнозы разделяются также на оперативные, краткосрочные, среднесрочные, долгосрочные и дальнесрочные<sup>229</sup>.

«Точность прогноза уменьшается с увеличением периода времени, который охватывается данным прогнозом»<sup>230</sup>. 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, отклоняющиеся от запланированных действий<sup>231</sup>.

Горизонт планирования напрямую зависит от возможностей прогнозирования: чем точнее прогноз, тем достовернее и эффективнее план.

---

<sup>228</sup> Гавеля В. Л. Целеполагание в структуре деятельности человека : монография. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2000. С. 164.

<sup>229</sup> См.: Казьмин И. Ф., Мицкевич А. В., Пиголкин А. С. Повышение качества советского законодательства в свете решений XXVII Съезда КПСС // Труды ВНИИСЗ. М., 1987. Т. 36. С. 18.

<sup>230</sup> Смолина Е. Э., Радюкова Я. Ю. Основы планирования и прогнозирования : учеб. пособие. Тамбов, 2002. С. 10.

<sup>231</sup> См.: 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. См. также: Шохин С. О. Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: основные направления взаимодействия // Аудиторские ведомости. 2004. № 7; Его же. Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. 2013. № 19. С. 32–36.

Аналогично тому, как уменьшается точность прогноза с увеличением периода времени, уменьшается достоверность плана.

В контексте исследования прогнозов представляет интерес суждение о соотношении прогнозов и рисков. Профессор Ю. А. Тихомиров написал: «Прогнозы и риски — “свет” и “тени”, своего рода тандем явлений, связанных между собой. Если прогноз предложит перспективы развития и намечает последовательность решений и действий, то риск означает возможность нарушения и отклонения от их параметров и причинения ущерба в случае его неизбежной практической неосуществимости. Корреляция здесь такова — строгая обоснованность и точность прогнозов уменьшает зону риска, а ошибки ее увеличивают. В свою очередь, выявление и устранение рисков способствует корректировке прогнозов и увеличивают гарантии их успешной реализации»<sup>232</sup>.

Правовые нормы либо прямо закрепляют подготовку прогноза, либо опосредуют очевидные действия органов, либо допускают в рамках таких функций, как «определение направлений развития среды», подготовку прогнозов. В любом случае право выступает надежным инструментом прогнозирования и это обстоятельство нельзя игнорировать<sup>233</sup>.

Для государственного финансового планирования проблема прогнозирования усложняется тем, что помимо прогноза строится финансовая модель, включающая существующие «константы» (ставки по наиболее стабильным обязательствам, коэффициенты и т. д.), и в соответствии с ней проводится финансовое планирование — с течением времени могут устаревать и прогноз, и финансовая модель. В сфере частных и публичных финансов финансовая модель, лежащая в основе проекта, всегда и с неизбежностью предполагает, что она может оказаться ошибочной или нереализуемой в будущем. С точки зрения права для того, чтобы финансовое планирование считалось достоверным, достаточно, чтобы финансовый

---

<sup>232</sup> Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография. М., 2015. С. 54.

<sup>233</sup> См.: Там же. С. 57.

прогноз или модель имели вероятность исполнения на момент создания плана<sup>234</sup>.

В современном мире вообще ставится вопрос о корректности задач по прогнозированию и планированию. Отмечают общую тенденцию к недостоверности прогнозов, и одновременно ученые отмечают парадокс планирования и прогнозирования. Сейчас мы оказались в области, где сама постановка задачи о долгосрочном прогнозе развития является некорректной. Горизонт сколько-нибудь надежного прогнозирования очевидным образом сужается. «Однако именно эта непредсказуемость делает особенно востребованными сколько-нибудь достоверные предсказания, поэтому именно в этой новой ситуации даже минимально корректное прогнозирование становится критически актуальным»<sup>235</sup>.

В классической литературе по финансовому праву мы можем встретить размышления о том, каким должен быть временной горизонт отсечения для финансов. 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 позволяет сочетать перспективные задачи с потребностями конкретного года, долгосрочное планирование — с необходимой гибкостью бюджетной политики<sup>236</sup>.

В современных публикациях многолетнее бюджетное планирование рассматривается как инструмент финансовой и экономической стабилизации<sup>237</sup>. Действительно, многолетнее бюджетное планирование

---

<sup>234</sup> См.: *Johns F.* Financing as governance // *Oxford Journal of Legal Studies*. 2011. № 31 (2). P. 1–25; *Porter T.* Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life. New Jersey : Princeton University Press, 1996. P. IX.

<sup>235</sup> *Шестакова И. Г.* Анализ современных тенденций научно-технического прогресса и горизонты планирования // *Научный журнал НИУ ИТМО. Сер. «Экономика и экологический менеджмент»*. 2013. № 3. С. 32.

<sup>236</sup> См.: *Пискотин М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы). М. : Юрид. лит., 1971. С. 25.

<sup>237</sup> См.: *Нестеренко Т. Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // *Реформы и право*. 2007. № 1. С. 6–13.

является отчасти инструментом достижения финансовой и экономической стабильности.

Расширение горизонта планирования связывается с формированием социально-экономической стабильности. Расширение горизонтов экономического планирования ведет к тому, что социально-экономические программы получают не только необходимые гарантии и масштабные задачи, но и большую четкость и детализацию<sup>238</sup>.

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 показатели, что не соответствует принципу достоверности планов<sup>239</sup>.

Есть неоспоримые преимущества увеличения горизонта финансового планирования, но есть и обратное влияние: увеличение горизонта планирования возможно в условиях 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 действия<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> См.: *Андреева И. Ю., Лебедева В. А.* Указ. соч. С. 7.

<sup>239</sup> См.: *Rubin I.* Budget formats: Choices and Implications // Local budgeting. Washington : The IBRD and World Bank, 2007. P. 137.

<sup>240</sup> См.: *Shick A.* Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. № 3. P. 9.

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.<sup>241</sup>.

«В конце декабря 1993 г. Президент РФ уточнил своим Указом показатели республиканского бюджета на четвертый 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 РФ приняло постановление о разработке проекта федерального бюджета на 1995 г.»<sup>242</sup>.

Федеральным законом от 09.04.2009 № 58-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>243</sup> 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). Кроме того, ряд положений, которые относились к среднесрочному планированию, были приостановлены. Таким образом, в условиях кризиса горизонт планирования неизбежно сужается и возможность расширения горизонта бюджетного планирования зависит от стабильности больше, нежели чем расширение горизонта бюджетного планирования может гарантировать финансовую стабильность.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах»<sup>244</sup> (т. е. еще в начале перехода на среднесрочное бюджетное планирование) речь шла о

---

<sup>241</sup> См.: *Болтинова О. В.* Бюджетное право. С. 23.

<sup>242</sup> См.: *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь. С. 74.

<sup>243</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 15. Ст. 1780.

<sup>244</sup> См.: Парламент. газ. 2009. 29 мая.

минимизации бюджетных рисков. С этой целью бюджетное планирование предполагалось основывать на консервативном варианте прогноза и ставилась задача по расширению горизонта экономического прогнозирования и финансового планирования. Трехлетние экономические прогнозы и бюджеты предполагалось разрабатывать в рамках средне- и долгосрочных прогнозов на срок до 20 лет.

Считаем, что минимизация бюджетных рисков не может быть достигнута расширением временного горизонта планирования. С точки зрения юридической техники требование об избрании наиболее консервативного прогноза представляется практически неформализуемым в законодательстве.

Временной горизонт планирования в праве имеет еще одно немаловажное ограничение. Он должен быть 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»<sup>245</sup>.

Планы разрабатываются на определенный период, именуемый плановым периодом<sup>246</sup>. В соответствии с продолжительностью планового периода в экономическом планировании принято различать краткосрочные (текущие), среднесрочные и долгосрочные планы. Среднесрочные и долгосрочные вместе часто называют перспективными планами. Они

---

<sup>245</sup> Что и как следует планировать в рыночной экономике (круглый стол ГУ ВШЭ, 28 октября 2009 г.). С. 45. См. также: Актуальные проблемы государственного администрирования в финансово-экономической сфере : кол. монография / А. М. Воронов [и др.]. М., 2014.

<sup>246</sup> См.: *Райзберг Б. А.* Указ. соч. С. 177.

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 периода<sup>247</sup>.

Временной горизонт плана может не совпадать с временными рамками действия закона или подзаконного акта, в форме которого принят план. Г. Ф. Шершеневич в начале XX в. писал, что «закон, как норма, определяющая поведение граждан, имеет начальный и конечный моменты своего действия. Вопрос, с какого времени закон начинает применяться и с какого времени его не следует более применять, чрезвычайно важен в практическом отношении»<sup>248</sup>. 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 изменены 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. Это особенно важно для финансового планирования.

Изначально в Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах предлагалось два варианта реализации перехода к среднесрочному финансовому планированию: среднесрочный финансовый план мог являться прогнозно-аналитическим документом органов исполнительной власти либо он мог

---

<sup>247</sup> См.: Райзберг Б. А. Указ. соч. С. 177–178.

<sup>248</sup> Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М., 1911. С. 397.

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 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»<sup>249</sup>.

Федеральным законом от 26.04.2007 № 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»<sup>250</sup> (далее — Федеральный закон № 63-ФЗ) в БК 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.

Согласно ст. 5 БК в редакции Федерального закона № 63-ФЗ закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено 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 РФ утвержден закон об исполнении только федерального бюджета, а не плановых показателей — Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2008 год»<sup>251</sup>. Таким образом, несмотря на то что в

---

<sup>249</sup> См.: СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3995; Там же. Прил. 1 (прил. 1–7, 10, 12, 16, 19, 22, 25, 28); Там же. Прил. 2 (прил. 31, 34–35, 37–38, 41–48).

<sup>250</sup> См.: Там же. № 18. Ст. 2117.

<sup>251</sup> См.: Там же. 2010. № 1. Ст. 3.

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 в Российской Федерации в 2004–2006 годах, 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 особенность плановых актов, о которой мы скажем подробнее в соответствующем параграфе. Закрепляя показатели непосредственно в законе, законодатель устанавливает ориентир развития бюджетной системы на среднесрочную перспективу.

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. Думается, что об этом юридическом значении должно быть сказано в законодательстве, а не в программных документах, которые скорее имеют значение для толкования

законодательства. О значении плановых показателей может быть сказано в самом плановом акте или в рамочном законодательстве.

Одновременно с нормами о среднесрочном бюджетном планировании в БК были внесены изменения в ст. 5 «Действие закона (решения) о бюджете во времени» Кодекса. Ранее ст. 5 БК содержала запрет на придание обратной силы нормам бюджетного законодательства. Изменения, внесенные Федеральным законом № 63-ФЗ в указанную статью, сняли запрет на придание обратной силы бюджетному законодательству. Данное положение, с одной стороны, приводило ст. 5 БК в соответствие с Конституцией, поскольку ей 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 путем придания обратной силы 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 № 63-ФЗ, и эти изменения уже были приняты во внимание для целей бюджетного цикла.

Представляется, что предложения о дальнейшем увеличении горизонта бюджетного планирования на срок более трех лет оправдано только в том случае, если укрупненные плановые показатели по-прежнему будут носить рекомендательный характер. При этом следует учесть технико-юридические проблемы, связанные с внесением изменений в нормативные акты, и вопросы о юридической силе тех или иных положений об укрупненных показателях.

Еще один аспект временного горизонта планирования, значимый для права, — это особые требования и повышенное внимание к вопросу своевременности плановых актов. «Разумеется, запоздалый план уже лишен

актуальности и не столько “предвидит” и “воздействует”, сколько пассивно следует за ходом развития промышленности»<sup>252</sup>. «Своевременность — одно из основных, имманентных свойств любой деятельности, урегулированной правом, особенно же деятельности государственных органов и других организаций, а также должностных лиц»<sup>253</sup>.

Связь метода государственного финансового планирования с неопределенностью будущего и необходимость с помощью права структурировать будущее диктуют необходимость ограничить временной горизонт планирования в правовом регулировании. Рассуждая о плановом периоде, следует сказать не только о том, сколько он должен длиться и когда закончиться, но и о том, как он должен начаться с точки зрения права.

В научной литературе отмечается общая проблема своевременности нормотворчества: «...своевременность правотворчества — неперенное условие обеспечения высокого качества законов»<sup>254</sup>. 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 достигаться<sup>255</sup>. Поскольку план всегда обращен в будущее, для планирования несвоевременность нормотворчества лишает норму смысла: план устаревает, еще не будучи принятым.

Со своевременностью финансового плана уже давно в финансовой науке связывается эффективность его управляющего воздействия: «Для того, чтобы

---

<sup>252</sup> *Сегаль А. К* подготовке контрольных цифр и промфинплана будущего года // *Финансы и народное хозяйство*. 1928. № 19 (79). С. 5–7.

<sup>253</sup> *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-во Саратов. ун-та, 1991. Вып. 9. С. 55.

<sup>254</sup> *Казьмин И. Ф., Мицкевич А. В., Пиголкин А. С.* Указ. соч. С. 5.

<sup>255</sup> См.: *Рабинович П. М.* Указ. соч. С. 55–82.

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»<sup>256</sup>.

Временной горизонт планирования наиболее значимый в доктрине правового регулирования государственного финансового планирования, но не единственный. Горизонт отсечения определяется не только пространственным и временным факторами. Важным аспектом в планировании является горизонт отсечения по задействованным ресурсам, и тут имеется определенная специфика.

Государственное финансовое планирование, очевидно, связано с одним ресурсом — финансами, поэтому неверно было бы говорить о значении горизонта отсечения по ресурсам. Другое дело, что нельзя обойти вниманием тот факт, что объем понятия «финансы» как ресурса, подлежащего планированию, неодинаков для разных реалий и социальных условий.

В исторической справке мы писали о едином финансовом плане, который был составлен в 1931 г. Единый финансовый план обобществленного сектора хозяйства СССР отличался от государственного бюджета тем, что бюджет представлял собой план поступления и расходования той части средств, которая проходила через централизованный фонд государственных средств, тогда как единый финансовый план охватывал все ресурсы обобществленного сектора в денежном выражении, в том числе направляемые на капитальное строительство, пополнение оборотных средств обобществленного сектора, на культурное строительство, управление и оборону СССР.

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

---

<sup>256</sup> *Иловайский С. И.* Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 57.

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, то есть все денежно-кредитные отношения, создающиеся во всем народном хозяйстве в течение определенного срока»<sup>257</sup>. Другие предлагали решать вопрос теоретически исходя из объема понятия «финансы», а практически — в зависимости от реальной возможности учета и прогноза движения всех средств и денежного выражения всех ресурсов. «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»<sup>258</sup>.

Вопрос об объеме планируемых финансов в публикации П. Кутлера естественно трансформируется в вопрос о последствиях экономических или финансовых мер. Здесь мы имеем дело с гораздо более важным для права горизонтом отсечения государственного финансового планирования — с горизонтом отсечения по последствиям.

Плановое решение — это решение по управлению рисками, бóльшая часть которых может быть неизвестна. Поэтому очень важной уже на стадии формирования планового решения является экспертная оценка потенциальных последствий планирования. Роль экспертных оценок возрастает в условиях новой парадигмы планирования — стратегического

---

<sup>257</sup> Микеладзе П. В. Единый финансовый план / под ред. С. М. Кузнецова. М. : Госфиниздат, 1929. С. 11.

<sup>258</sup> Кутлер П. О едином финансовом плане // Финансы и народное хозяйство. 1928. № 50 (110). С. 12.

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»<sup>259</sup>.

Правовое регулирование государственного планирования должно содержать нормы, обязывающие на стадии подготовки плана проводить экспертную оценку последствий планов, а также публиковать экспертную оценку и делать достоянием общественности отзывы на опубликованные материалы.

Без экспертной оценки последствий планов и без должного опубликования этих экспертных оценок невозможно определить круг интересов, круг заинтересованных лиц, гарантировать принятие оптимального решения и защитить нарушенные права. Для государственного финансового планирования отсутствие опубликованных экспертных оценок последствий принятия финансовых планов не позволяет планирующему органу, в том числе законодателю, обоснованно и осознанно принять решение.

Мы можем констатировать, что в настоящее время в России отсутствуют 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 Конгресса США, голландские бюро планирования).

Упоминание в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2010–2012 годах» о необходимости использования в государственном финансовом планировании консервативного прогноза не

---

<sup>259</sup> Кузнецова Е. И. Указ. соч. С. 59.

решает проблему снижения рисков. В то же время определенное и формализуемое в законодательстве требование о выявлении последствий представляемого проекта бюджета может способствовать правильной оценке рисков и их снижению. Выявление последствий возможно при наличии достоверных статистических и иных данных, научно обоснованных независимых экспертных оценок на перспективу до 20 лет, причем альтернативных и открыто публикуемых. Например, Бюджетная служба Конгресса США предлагает альтернативные сценарии до 2020 г.<sup>260</sup>.

Сводить горизонт отсечения финансового 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.

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

---

<sup>260</sup> См.: The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2010 to 2020 // Congressional Budget Office : сайт. URL: [http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/BudgetOutlook2010\\_Jan.cfm](http://www.cbo.gov/ftpdocs/108xx/doc10871/BudgetOutlook2010_Jan.cfm) (дата обращения: 24.04.2018).

## ГЛАВА 2. ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ О МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

### 2.1. Понятие и значение механизма правового регулирования государственного финансового планирования

Социальное регулирование представляет собой осуществляемое самим обществом комплексное воздействие на общественные отношения в целях разумной организации, оно включает социальные нормы, индивидуальные правила, убеждение, принуждение и т. д.<sup>261</sup>. Социальное регулирование общественных отношений является составной частью системы управления социально-экономической сферой общественной жизни и включает в себя совокупность механизмов общественного влияния на общественные процессы<sup>262</sup>. Механизм правового регулирования является частью социального регулирования определенной группы общественных отношений, и эту правовую категорию мы ставим в центр нашего исследования, соглашаясь с выводом, что «разработка финансово-правового механизма в настоящее время приобретает особую актуальность и обусловлена тем, что именно в сфере финансово-правового регулирования решается большинство задач, поставленных перед государством»<sup>263</sup>.

Теоретико-правовая категория механизма правового регулирования, отражающая в том числе динамику правового регулирования, составит основу структуры доктрины правового регулирования государственного финансового планирования.

---

<sup>261</sup> См.: Шундигов К. В. Механизм правового регулирования : учеб. пособие / под ред. А. В. Малько. Саратов, 2001. С. 6.

<sup>262</sup> См.: Сизов В. А. Социальное регулирование отношений собственности в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. соц. наук. Пенза, 2007; Дутковский Е.В. Миф и право как социальные регуляторы // Вестник Российской правовой академии. 2016. № 1. С. 12-15.

<sup>263</sup> Поветкина Н. А. Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 8. С. 80.

Категория «механизм правового регулирования» была разработана в советской, а затем в российской теории права. Механизм правового регулирования — это 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»<sup>264</sup>.

Современные ученые-теоретики относят механизм правового регулирования к числу так называемых интегративных категорий, значение которых в последнее время существенно возросло: «В последнее десятилетие, в период бурных демократических процессов, появилось 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»<sup>265</sup>.

Именно традиционная интегративная категория, отражающая динамические тенденции в праве, даст нам возможность определить объем правового регулирования в сфере государственного финансового планирования и систематизировать правовую реальность.

Категория «механизм правового регулирования» обладает достаточным уровнем сложности для того, чтобы охватить ряд правовых проблем, которые стоят сегодня в сфере государственного финансового планирования. «Механизм правового регулирования» как правовая категория имеет сложную

---

<sup>264</sup> Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит., 1976. С. 215.

<sup>265</sup> Брызгалов А. И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе // Гос-во и право. 2004. № 4. С. 20.

структуру и разворачивается в функциональный ряд с последовательно расположенными в нем правовыми категориями второго порядка: правовые принципы — правотворчество — правовые нормы — юридические факты — правоотношения — субъективное право — юридическая обязанность — индивидуальные акты реализации прав и обязанностей — правопорядок<sup>266</sup>. На развернутый функциональный ряд мы будем опираться, чтобы наполнить теоретико-правовым содержанием доктрину правового регулирования государственного финансового планирования.

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

До С. С. Алексеева о понятии механизма правового регулирования писал Н. Г. Александров<sup>267</sup>. В трудах Л. С. Явича были рассуждения о средствах правового воздействия<sup>268</sup>. Однако полную и последовательную научную разработку этого понятия предложил именно С. С. Алексеев в своей монографии «Механизм правового регулирования в социалистическом государстве»<sup>269</sup>.

Само по себе правовое регулирование понимается в науке по-разному. Ученые — теоретики права разделились во мнениях по поводу содержания понятия «правовое регулирование». Одни рассматривают правовое регулирование узко, исключая из него идеологию и воспитание. Под правовым регулированием в этом случае понимается воздействие права на общественные отношения при помощи системы специальных юридических средств, исключая правовые категории, непосредственно не регулирующие общественные отношения, хотя и оказывающие общие воздействие<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> См.: *Васильев А. М.* Указ. соч. С. 214.

<sup>267</sup> См.: *Александров Н. Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1961. С. 183–213.

<sup>268</sup> См.: *Явич Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. М.: Госюриздат, 1961. С. 107.

<sup>269</sup> *Алексеев С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966.

<sup>270</sup> См.: *Васильев А. М.* Указ. соч. С. 141; *Хабриева Т. Я.* Концепция развития законодательного процесса // Концепции развития российского законодательства. М., 2004. С. 77–114.

Другие предлагают широкий подход к правовому регулированию, рассматривая его как включающее в себя все виды воздействия права на сознание и поведение людей. Под правовым регулированием здесь понимается совокупность различных видов и форм влияния права на общественные отношения, поведение и сознание людей. «Правовое регулирование — это целенаправленное и результативное воздействие на социальные отношения и поведение людей с помощью правовых (юридических) средств. Правовое воздействие — это комплексное, разностороннее влияние права на социальные отношения, включающее в себя три относительно самостоятельные направления:

- 1) правовое регламентирование;
- 2) информационно-психологическое воздействие;
- 3) культурно-воспитательное воздействие»<sup>271</sup>.

Следует также упомянуть о научных спорах по поводу разграничения понятий «правовое воздействие» и «правовое регулирование». В некоторых исследованиях приведенный выше широкий подход к понятию «правовое регулирование» соответствует понятию «правовое воздействие». Например, А. И. Бобылев пишет, что право как культурная и информационная ценность определяет направление человеческой деятельности, вводит ее в общие рамки цивилизованных общественных отношений. Именно в этом смысле правовое воздействие шире, чем правовое регулирование<sup>272</sup>.

С. С. Алексеев называет следующие особенности правового регулирования:

- во-первых, правовое регулирование осуществляется при помощи общеобязательных норм, в конечном счете всегда исходящих от государства;
- во-вторых, правовое регулирование опирается на возможность использования принудительной силы государства;

---

<sup>271</sup> Шундиков К. В. Указ. соч. С. 6.

<sup>272</sup> См.: Бобылев А. И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Гос-во и право. 1999. № 5. С. 106.

- в-третьих, правовое регулирование «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... недостаточно сказать, что право — известная система юридических норм (хотя само по себе приведенное положение является совершенно правильным). Определенную систему, точнее, механизм, образуют все средства, при помощи которых осуществляется правовое регулирование»<sup>273</sup>.

С. С. Алексеев предлагал под механизмом правового регулирования понимать «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения»<sup>274</sup>. При этом согласно его концепции сам механизм имеет два аспекта: обеспечивает эффективное правовое воздействие и объединяет отдельные средства воздействия в единое целое. Эффективность правового воздействия при этом определяется как целесообразность и результативность правовых мероприятий.

В соответствии с научной концепцией С. С. Алексеева правовое регулирование состоит из трех основных стадий:

- первая стадия — регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании;
- вторая стадия — действие юридических норм, в результате которого возникают или изменяются правоотношения;
- третья стадия — реализация субъективных юридических прав и обязанностей, при которой правовое регулирование достигает своих целей.

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

---

<sup>273</sup> Алексеев С. С. Указ. соч. С. 7.

<sup>274</sup> Там же. С. 29.

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

2) правовые отношения, возникающие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов), переводящие абстрактную возможность и (или) необходимость в плоскость конкретных юридически значимых отношений конкретных 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 результат<sup>275</sup>.

Идея о наличии в структуре механизма правового регулирования, как минимум, указанных трех элементов (звеньев) нашла своих последователей и сторонников<sup>276</sup>. Однако некоторые ученые, изучавшие механизм правового регулирования, расширили эту категорию, включив в нее « всю системную совокупность явлений, рассмотренную в ее функциональном аспекте »<sup>277</sup>. В классическом представлении о механизме правового регулирования не ясно, нужно ли учитывать и выделять непосредственный процесс создания норм права, регулирующих деятельность субъектов правоотношений. Есть мнение, что необходимо добавить правотворчество как стадию правового регулирования и, соответственно, как элемент механизма правового регулирования. Предлагается включать 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 регулировании<sup>278</sup>.

---

<sup>275</sup> См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 34. См. также: *Васильев А. М.* Указ. соч. С. 364–365.

<sup>276</sup> См., напр.: *Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько.* М., 1997. С. 627.

<sup>277</sup> *Кудрявцев В. Н., Васильев А. М.* Право: развитие общего понятия // *Сов. гос-во и право.* 1985. № 7. С. 12–13.

<sup>278</sup> См.: *Баранов А. П.* Механизм правового регулирования как процессуальная система // *История гос-ва и права.* 2011. № 8. С. 41–44.

Непосредственно о сущности и значении механизма правового регулирования в литературе можно прочитать следующее. В. М. Горшенев 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). Эти 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»<sup>279</sup>.

А. В. Малько предлагал определять механизм правового регулирования как систему правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права<sup>280</sup>.

Понятие «средство», по нашему мнению, неопределенно в правовой науке, так как практически любые «модули правовой системы»<sup>281</sup> под некоторым углом зрения выступают средством достижения результатов. В публикациях мы находим следующее определение понятия юридических средств: «Юридические (правовые) средства — это взятая в единстве совокупность правовых установлений (инструментов) и форм

---

<sup>279</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 54–55.

<sup>280</sup> См.: Малько А. В. Механизм правового регулирования // Правоведение. 1996. № 3. С. 57.

<sup>281</sup> Шундилов К. В. Указ. соч. С. 32.

правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей»<sup>282</sup>. В том же источнике автор говорит, что механизм правового регулирования охватывает множество различных феноменов, интегрирует, казалось бы, несопоставимые правовые явления в диалектическое единство, в целостное образование. Нормы, принципы, права, субъективные права и юридические обязанности, запреты, дозволения, санкции, льготы и поощрения, юридические факты и правоотношения, формы практической реализации права, правовые институты, процедуры, режимы и множество других регулятивных «частиц» права предстают перед исследователем в виде единой системы последовательно организованных юридических средств, при помощи которых обеспечивается целенаправленное и результативное воздействие на общественные отношения<sup>283</sup>. В то же время механизм правового регулирования может характеризоваться как идеальная модель, созданная в результате упрощения, огрубления процесса правового регулирования от второстепенных, неглавных моментов<sup>284</sup>.

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»<sup>285</sup>.

Поскольку государственное финансовое планирование — это категория управления финансами, то для нашего исследования важное значение имеют вопросы соотношения правового регулирования и управления.

У В. М. Горшенева читаем, что научные категории методов управления отражают только общие возможности взаимоотношений по вертикали между

---

<sup>282</sup> Шундигов К. В. Указ. соч. С. 32.

<sup>283</sup> См.: Там же. С. 3.

<sup>284</sup> См.: Черданцев А. Ф. Теория государства и права. М., 2003. С. 313.

<sup>285</sup> Власенко Н. А. Теория государства и права : науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М. : ИЗиСП : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 233.

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 наиболее действенных организационных форм использования общих методов, В. М. Горшенев относит правовое регулирование, представляющее собой нормативное закрепление государством общих фактических способов организации членов общества<sup>286</sup>.

Концепция А. В. Малько связывает механизм правового регулирования с управлением следующим образом. 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 препятствий<sup>287</sup>.

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 определяются нормами права, воздействуют на отношения, уже

---

<sup>286</sup> См.: *Горшенев В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. С. 76.

<sup>287</sup> См.: *Малько А. В.* Указ. соч. С. 57.

урегулированные правом»<sup>288</sup>. В этой цитате из работы Р. О. Халфиной ясно сказано о задачах, решаемых механизмом правового регулирования в области управления: механизм правового регулирования, т. е. право в динамике, должен реализовать управленческое решение.

Таким образом, избранный метод управления и в его рамках правильно принятое с точки зрения науки управления решение требуют реализации правовыми средствами в рамках механизма правового регулирования.

Право является только частью социального регулирования. Для государственного финансового планирования механизм правового регулирования в системе социального регулирования тесно взаимодействует и даже конкурирует с политикой.

Право и политика, право и государственное управление находятся в диалектической взаимосвязи. «Взаимоотношения между политикой и администрацией постоянно являются эпицентром теории и практики государственного управления с момента возникновения современного государства и гражданского общества»<sup>289</sup>.

В публикациях, посвященных непосредственно проблеме соотношения права и политики, прямо указывается на то, что у них 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 друга<sup>290</sup>.

В процессе изучения государственного планирования в целом становится очевидным, что это одна из тех областей, где политика и правовое

---

<sup>288</sup> Халфина Р. О. Право как средство социального управления. С. 81.

<sup>289</sup> Князев С. Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Гос-во и право. 2003. № 10. С. 46.

<sup>290</sup> См.: Матузов Н. И. Право и политика: антиподы или союзники? // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 1. С. 7–18.

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 механизмов<sup>291</sup>.

В дальнейшем изложении мы будем сталкиваться с тем, что механизм правового регулирования и политический инструментарий находятся очень близко друг к другу. Поэтому представляется необходимым сразу высказать несколько соображений о том, почему задачи результативного воздействия на общественные отношения не могут быть полностью решены исключительно политическими средствами.

В исследованиях по праву в советское время обсуждалось непосредственно 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»<sup>292</sup>. «В планах ярко проявляется политика (цели и задачи)»<sup>293</sup>.

Профессор Ю. А. Тихомиров на заседании секции права Российской академии наук «Проблемы юридической политологии» подчеркнул, что проблемы юридической политологии оставлены юристами без внимания, и объяснил это господством теории верховенства права после распада СССР<sup>294</sup>. Между тем, по его мнению, следует признать, что политический фактор определяет многое происходящее в правовом поле<sup>295</sup>. На круглом столе Института законодательства и сравнительного правоведения при

---

<sup>291</sup> См.: *Joyce P.* The Strategic, Enabling State: A Case Study of the UK, 1997–2007 // *The International of Leadership and Public Services*. 2008. Vol. 4. Issue 3. P. 24–36.

<sup>292</sup> *Загайнов Л. И.* Социалистическое государство и законы экономики. М., 1975. С. 259–260.

<sup>293</sup> *Лазарев Б. М.* Указ. соч. С. 151.

<sup>294</sup> См.: *Тихомиров Ю. А., Пайгина Д. Р., Алимов Э. В.* Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия // *Журнал рос. права*. 2016. № 5. С. 168–174.

<sup>295</sup> См.: Там же.

Правительстве РФ «Проблемы обеспечения качества закона» (28 сентября 2016 г.) было заявлено, что 40–60 % проблем, связанных с качеством нормативных актов, не решаются правовым путем и являются проблемами политического характера<sup>296</sup>. В актуальных исследованиях по теории права уже широко используется категория политико-правового механизма<sup>297</sup> и инновационное развитие связывается с реализацией политико-правового, а не только правового механизма<sup>298</sup>.

Исследователи, изучающие непосредственно проблематику доктрины в России, отмечают формирование в России феномена политико-правовой доктрины. «Современная российская правовая доктрина наиболее тесным образом взаимосвязана с политической доктриной. Политическая и правовая доктрины неразрывно связаны между собой постольку, поскольку генетически и органически связаны определяющие их государство и право, являющиеся парными социальными явлениями, не существующими друг без друга. Поэтому обоснованно утверждать о наличии феномена политико-правовой доктрины, включающей в себя черты как того, так и другого вида доктрин (например, доктрина социалистического государства, доктрина правового государства, доктрина разделения властей). Политико-правовые доктрины отличаются от чисто политических тем, что ни одна из них не сможет быть реализована без правового обеспечения, каждая из них предусматривает необходимость создания нескольких самостоятельных правовых институтов, предполагает осуществление разного рода юридических деятельности»<sup>299</sup>. В России сегодня формируется политико-правовая доктрина стратегического планирования, в

---

<sup>296</sup> См.: *Залоило М. В.* Проблемы обеспечения качества закона // Журнал рос. права. 2017. № 1 (241). С. 154–160.

<sup>297</sup> См., напр.: *Мелешикина Т. С.* Политико-правовые механизмы защиты суверенитета российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2008.

<sup>298</sup> См.: *Колобова Г. А.* Стратегические направления модернизации политико-правовых механизмов регулирования экономики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 1–2. С. 80–84; *Шашкова А. В.* Конституционное правосудие в Испании на примере процедуры АМПАРО. С. 49–54.

<sup>299</sup> *Мадаев Е. О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2012. С. 13.

рамках которой складывается политико-правовая доктрина государственного финансового планирования.

Эквилибриум права и политики крайне важен для государственного финансового планирования, которое так чутко реагирует на уровень доверия между государством и обществом, на кризисы и политическую нестабильность. Есть мнение, 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»<sup>300</sup>. Реализация стратегии рассматривается как отдельный этап стратегического управления, причем этап политический. Чиновники и другие участники, задействованные в реализации данной стратегии, в том числе в рамках нормотворчества, привносят свою собственную точку зрения и политические интересы. Одновременно прочие заинтересованные стороны могут стремиться повлиять на чиновников, участвующих в исполнении законодательства. Можно определить стратегию единым политическим решением (рациональная модель), но чаще эволюция политической стратегии является результатом принятия множества различных решений на политическом и бюрократическом уровне (модель нарастания)<sup>301</sup>. Таким образом, важным выражением взаимодействия политики и права в социальном регулировании является следующее: право уполномочивает на создание стратегии, и в то же время реализация стратегии постоянно испытывает влияние политики.

В управленческой науке отмечается, что цели планирования могут содержаться в политических резолюциях, постановлениях, инструкциях или

---

<sup>300</sup> Baldwin R. Rules and Government. Oxford : Clarendon Press, 1995. Chapter 4. P. 293.

<sup>301</sup> См.: Соломон П. Право в государственном управлении: отличия России? // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. М. : Рос. полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2008. С. 126; Шашкова А. В. Полномочия испанского сената в области контроля за деятельностью Правительства // Латинская Америка. 2003. № 4. С. 50–57; Ее же. Проблемы и принципы функционирования судебной системы Испании // Социально-политические науки. 2018. № 1. С. 33–36.

указаниях<sup>302</sup>. Политика государства в той или иной сфере (экономика или образование и культура) 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 немислима без конкретных ориентиров, представлений и конечных результатов деятельности, а также путей, сроков, этапов их достижения<sup>303</sup>.

Сам по себе законотворческий процесс — это особая процедура воплощения политики государства в принимаемых законах. Он отражает все грани «политического колорита» современного общества<sup>304</sup>.

Потенциальная возможность осуществления государственного планирования исключительно политическими средствами существует. Тем более что в условиях стратегического управления право и политика переплетаются как никогда. Тем не менее мы придерживаемся точки зрения, что без правового механизма в сфере государственного финансового планирования обойтись нельзя.

Политический инструментарий реализации государственного стратегического планирования имеет целый ряд недостатков.

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 РФ об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Этот акт действительно оказывал и оказывает влияние на направления и существо мер по развитию законодательства РФ, но его юридическая сила является неопределенной, поскольку он к

---

<sup>302</sup> См.: *Wilke U.* Op. cit. S. 125–128.

<sup>303</sup> См.: *Малько А. В., Шундилов К. В.* Правовая политика современной России: цели и средства // *Гос-во и право.* 2001. № 7. С. 16.

<sup>304</sup> См.: *Минюк Н. В.* Законотворчество как форма выражения правовой политики // *Гос-во и право.* 2007. № 6. С. 95; *Шайкова А. В.* Проблемы и принципы функционирования судебной системы Испании. С. 33–36.

законодательству не относится. Его юридическое значение оценить достаточно сложно<sup>305</sup>. В действующем Федеральном законе о стратегическом планировании послание Президента РФ относится к документам стратегического планирования, статус которых пока окончательно не сформировался в российской правовой практике.

Политические документы составляются в произвольной форме, и к ним не предъявляются требования юридической техники. «При отсутствии нормативных актов относительно содержания стратегических 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»<sup>306</sup>.

Необходимо также обратить внимание на возможности манипулирования. До недавнего времени в российском законодательстве были слабо развиты правовые средства 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

---

<sup>305</sup> См.: Маланыч И. Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве. С. 8.

<sup>306</sup> Кузык Б. Н., Кушлин В. И., Яковец Ю. В. Указ. соч. С. 163.

актов)»<sup>307</sup>. Объем правового регулирования и политических средств зависит от возможностей политического манипулирования. В бюджетной сфере существует наибольшая опасность политического манипулирования, отсюда возникает необходимость детального регулирования бюджетного процесса и норм, которые достаточно жестко разрешают политические разногласия и продвигают процесс принятия бюджета к заданному сроку.

Далее, реализация государственного планирования политическими методами усугубляет тенденцию к бюрократизации политики, когда в обход демократических процедур правотворчества принимаются стратегически значимые решения. 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), а также как особая система формальных процедур и функциональных отношений — неукоснительное следование инструкциям, замещающим иные цели и приоритеты<sup>308</sup>. Феномен бюрократизации политики оценивается по-разному, в том числе негативно — как процесс присвоения бюрократическим классом публичной власти, замещения народной воли интересами государственного аппарата<sup>309</sup>.

В качестве аргумента в пользу правового регулирования приведем рассуждения руководителя-практика о выборе между правом и политикой в реализации социально-экономического плана на практике<sup>310</sup>: «Стратегический план имеет статус нормативного документа — он был утвержден на сессии городского совета в феврале 2005 года. Можно было бы не делать этого. Но

---

<sup>307</sup> Колесников Е. А. Государственно-правовые технологии политического манипулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 7.

<sup>308</sup> См.: Кравченко А., Мамычев А. Феномен бюрократизации права: постановка проблемы // Власть. 2010. № 3. С. 102–104.

<sup>309</sup> См.: Денисов С. А. Бюрократизация правовой системы // Правоведение. 2006. № 5. С. 41–53.

<sup>310</sup> В данном случае речь идет о городе, т. е. о муниципальном уровне, но все приведенные соображения совершенно справедливы и для государственного планирования.

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 нее 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»<sup>311</sup>. Практика склоняется в пользу применения правового механизма для повышения стабильности государственного планирования.

Наконец, практика субъектов РФ показала необходимость именно в правовом регулировании стратегического планирования. В отсутствие федеральных нормативных актов в регионах складывались собственные подходы и зачастую выбор делался в пользу нормативных актов: «В субъектах Российской Федерации сложился разный практический опыт индикативного планирования: в одних случаях используются его элементы для управления процессом развития региона (Самарская область, Республика Мордовия, Красноярский край и некоторые другие), в других — это цельный, логически структурированный документ, отражающий стратегию развития региона (Республика Татарстан, Свердловская область, Республика Бурятия, Краснодарский край и другие). Фактически каждый регион самостоятельно разрабатывает законодательную, методическую и организационную основу собственной модели индикативного планирования в соответствии с решаемыми проблемами»<sup>312</sup>.

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

---

<sup>311</sup> *Городецкий В.* Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска (выступление в Госдуме России) // *Муниципальная власть.* 2009. Янв. — февр. С. 49.

<sup>312</sup> *Заворотченко И. А.* Государственное управление реализацией федеральной целевой программы (на примере программы «Социальное развитие села до 2012 года») : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 13.

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.

Сформулированные в законодательстве требования к планам обеспечивают гибкость, но преемственность актов государственной власти. Правовой механизм государственного планирования позволяет соблюсти конституционный принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сформулированный в Постановлении Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона “О трудовых пенсиях в Российской Федерации” в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан»<sup>313</sup> (далее — Постановление Конституционного Суда РФ № 2-П).

Учитывая, что для государственного финансового планирования механизм правового регулирования особенно важен, соотношение права и политических инструментов здесь сложнее, чем в других областях.

Проблема соотношения финансового права и финансовой политики была поднята учеными раньше, чем аналогичная проблема в других сферах. Классик финансового права В. Н. Твердохлебов в начале XX в. писал, что в рамках финансового права не следует ограничиваться изучением правовых норм, применяемых к государственным финансам, а следует пытаться определить, в какой мере государственные средства, в том числе правовые, позволяют государству реализовывать его политику. Финансовая политика — это способ достижения государственных целей в области финансов<sup>314</sup>. В. Н. Твердохлебов

---

<sup>313</sup> См.: Рос. газ. 2004. 4 февр.

<sup>314</sup> См.: *Твердохлебов В. Н.* Финансовые очерки. Вып. 1. Пг, 1916. С. 22–24.

полагал, что задача финансовой науки 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<sup>315</sup>.

Профессор М. В. Карасева называет финансовое право «политически напряженной» отраслью права. Под политической напряженностью финансового права она понимает 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»<sup>316</sup>.

Государственные финансы не могут быть оторваны от политических механизмов. И. В. Рукавишникова, изучавшая метод финансового права, учитывая неразрывную связь метода финансового права и социально-экономических процессов, происходящих в обществе, констатировала, что одним из существенных признаков финансово-правового метода является «его обусловленность финансовой политикой государства»<sup>317</sup>. И. В. Рукавишникова также в качестве характерной черты финансово-правового метода называет его тесную связь с макроэкономической политикой государства, что отмечалось еще Е. А. Ровинским<sup>318</sup>.

---

<sup>315</sup> См.: Твердохлебов В. Н. Указ. соч.

<sup>316</sup> Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М. : Юристь, 2003. С. 27.

<sup>317</sup> Рукавишникова И. В. Метод финансового права / отв. ред. Н. И. Химичева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2006. С. 93.

<sup>318</sup> См.: Там же. С. 97.

Современный автор Л. Н. Древаль отмечает, 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»<sup>319</sup>.

Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>320</sup> (далее — Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации») в ст. 15 «Полномочия Правительства Российской Федерации в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики» создает правовую основу для формирования Правительством РФ политики. За много лет сложилась практика издания программных документов в системе российского финансового законодательства. Среди утвержденных и одобренных Правительством РФ программных документов Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р<sup>321</sup>. Полагаем, что такого рода документы, ставящие цели по развитию законодательства, создают политический контекст финансово-правового регулирования, но не создают правового регулирования стратегического финансового планирования в Российской Федерации.

Объектом воздействия политических документов являются не непосредственно финансы, а финансово-правовое регулирование. Например,

---

<sup>319</sup> Древаль Л. Н. Указ. соч. С. 285. См. также: Поветкина Н. А. Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография / под ред. Ю. А. Крохиной. М., 2004; *Ее же*. Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. 2004. № 1. С. 33–37.

<sup>320</sup> См.: Рос. газ. 1997. 23 дек.

<sup>321</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 2 (Ч. 2). Ст. 219.

как цель документа может быть сформулировано создание условий и предпосылок<sup>322</sup>.

В литературе высказано мнение, что такие акты являются частью правового регулирования и имеют нормативный характер. И. В. Рукавишникова относит такого рода акты к нормативным актам, имеющим программный характер, в которых находят отражение основные направления современной финансовой политики<sup>323</sup>. В любом случае такого рода акты являются частью смыслообразования, которое, по мнению некоторых авторов, является частью механизма правового регулирования<sup>324</sup>. Установки, цели и задачи создают политический контекст финансово-правового регулирования, даже если непосредственного правового воздействия не происходит.

Динамика изменений в социальных процессах побудила теоретиков искать новые подходы к правовому регулированию. Органичной составляющей этого поиска является выявление в механизме правового регулирования новых актов-регуляторов, например программных правовых актов. «К сожалению, в теории права пока не признается такой вид документов, как программные правовые акты. На практике такие документы также пока не нашли своего места в иерархии правовых регуляторов, в т. ч. в проекте федерального закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации», подготовленном в декабре 2014 г. Министерством юстиции РФ. При этом в инициативном законопроекте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, посвященном аналогичной тематике, выделена ст. 10 «Программные правовые акты». Дорогу новым явлениям!»<sup>325</sup>.

---

<sup>322</sup> См.: Кудряшова Е. В. Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // *Налоги и финансовое право*. 2014. № 7. С. 221–229.

<sup>323</sup> См.: Рукавишникова И. В. Указ. соч. С. 95.

<sup>324</sup> См.: Гаврилова Ю. А. Юридическое смыслообразование как проблема теории права // *Журнал рос. права*. 2017. № 3. С. 13–20.

<sup>325</sup> Тихомиров Ю. А. *Право: прогнозы и риски*. С. 113.

Политика как составляющая социального регулирования государственного финансового планирования небезразлична для права. Политическая составляющая учитывается при оценке соответствия Конституции финансово-плановых актов.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»<sup>326</sup> (далее — Постановление Конституционного Суда РФ № 12-П) 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, 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

---

<sup>326</sup> См.: Рос. газ. 2004. 25 июня.

программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Процитированное решение Конституционного Суда РФ как нельзя лучше иллюстрирует тесную связь права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования.

Особое значение механизма правового регулирования именно в сфере государственного финансового планирования обусловлено общими характеристиками государственных финансов: «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»<sup>327</sup>.

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” между ними ради достижения общих целей. Право и политика должны органично и естественным образом дополнять друг друга»<sup>328</sup>.

Приведенные выше аргументы свидетельствуют в пользу вывода о том, что социальное регулирование государственного финансового планирования не может быть реализовано без правового механизма. Мы согласимся с выводом Н. А. Саттаровой, что государственное воздействие на финансовую сферу вне правового поля невозможно<sup>329</sup>.

Вместе с тем, констатируя необходимость формирования последовательного механизма правового регулирования государственного финансового планирования, мы вынуждены согласиться и с тем, что правовое регулирование имеет объективные рамки возможностей. С. С. Алексеев

---

<sup>327</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 38.

<sup>328</sup> Матузов Н. И. Право и политика: антиподы или союзники? С. 7–18.

<sup>329</sup> См.: Саттарова Н. А. Финансовая политика современного государства // Правовое государство: теория и практика. 2012. № 3. С. 21–26.

полагал, что для механизма правового регулирования важны «объективные пределы правового воздействия с точки зрения его предмета, то есть те объективные возможности правового регулирования, которые обусловлены особенностями регулируемых правом общественных отношений»<sup>330</sup>. Государственное финансовое планирование — это сложная область, где важно определить пределы возможностей права.

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 публичного 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<sup>331</sup>. Механизм правового регулирования должен найти компромисс между разными интересами и обеспечить демократические начала принятия плановых решений.

Однако для государственного финансового планирования «идеология» механизма правового регулирования существенно отличается от других сфер. Экономической наукой доказана неэффективность участия широкого круга субъектов в принятии решений о государственных финансах. Таким образом, акцент в правовом регулировании смещается в сторону обеспечения публичных интересов, в том числе посредством привлечения экспертов в процессе выработки финансово-плановых решений.

Очевидно, что набор регулятивных частиц, составляющий механизм правового регулирования, подбирается в рамках объективных пределов правового воздействия и в зависимости от специфики регулируемых

---

<sup>330</sup> Алексеев С. С. Указ. соч. С. 33.

<sup>331</sup> См.: *Craig P. P. Administrative law*. 5th Ed. Reprinted. London : Sweet & Maxwell, 2006. P. 288.

общественных отношений. При этом право не должно пониматься как система наказаний и поощрений или сводиться к повелению, запрещению, дозволению<sup>332</sup>. Механизм правового регулирования, в особенности для сфер общественной жизни, трудно поддающихся правовому воздействию, должен включать гораздо более разнообразные средства воздействия.

Механизм правового регулирования государственного финансового планирования, по нашему мнению, должен включать и учитывать необходимые условия результативного управленческого воздействия государственного планирования с целью формирования правового поведения: «Принцип действия юридического механизма, регулирующего экономическую сферу жизни общества, состоит в том, что правовыми средствами формируется (создается, изменяется, прекращается) особая социальная экономическая структура — правовая, которая является непосредственным фактором правового поведения и достижения результатов, предусмотренных правом»<sup>333</sup>.

Специфика государственного финансового планирования, сформулированная в достижениях целого ряда социальных наук, включая науку управления и финансовую науку, имеет решающее значение для характеристик механизма правового регулирования. Государственное финансовое планирование относится к сложным современным явлениям, «меняющим пространственные очертания и структуру права, его базовые компоненты и механизмы их взаимодействия»<sup>334</sup>.

Как убедительно доказывают социальные науки, стратегическое планирование осуществляет управляющее воздействие при наличии явно установленной цели и горизонта планирования и эти составляющие должны быть интегрированы в правовое регулирование.

---

<sup>332</sup> См.: *Халфина Р. О.* Право как средство социального управления. С. 3.

<sup>333</sup> *Фетисова В. А.* Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств в условиях мирового экономического кризиса. М. : ИД «Юриспруденция», 2010. С. 37.

<sup>334</sup> *Хабриева Т. Я.* Современное правотворчество и задачи юридической науки. С. 5.

Для механизма правового регулирования государственного финансового планирования как нельзя более важным представляется утверждение С. С. Алексеева о том, что особенности механизма правового регулирования в обществе могут быть правильно поняты только тогда, если право рассматривается 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, экономика<sup>335</sup>.

Государственное планирование в разных сферах общественной жизни в разной степени поддается правовому регулированию. Для государственного финансового планирования в разных сферах финансов формируется разный объем правового регулирования.

В параграфе об истории развития государственного планирования мы констатировали, что государственное финансовое планирование начало развиваться значительно раньше планирования в иных сферах общественной жизни и его правовые основы появились раньше по сравнению с правовыми основами социально-экономического, территориального планирования. Очевидно, что потребность в научном осмыслении механизма правового регулирования в государственном финансовом планировании чувствуется острее, чем в других сферах общественной жизни. В то же время для разных сфер финансов значение правового регулирования неоднородно.

Наибольший объем правового регулирования в бюджетной сфере, и здесь лучше всего сформировались элементы правового регулирования. В сфере государственных расходов объем правового регулирования значителен, но научное содержание механизма правового регулирования не сформировалось полностью и научно не систематизировано. В сфере государственных доходов объем правового регулирования государственного финансового планирования меньше, чем в сфере государственных расходов, и

---

<sup>335</sup> См.: Алексеев С. С. Указ. соч. С. 39–41.

стратегическое планирование не претерпело кардинальных изменений в связи с переходом к парадигме стратегического планирования. В сфере финансовых рынков финансовое планирование имеет сокращенный объем, и в силу ряда объективных причин механизм правового регулирования только приобретает законченные очертания.

Стратегическое 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, допущения свободы усмотрения и ограничения произвола в принятии таких решений. Перед лицом неизвестных рисков в будущем правовое регулирование если не бессильно, то очень ограничено в возможностях. Поэтому ученые видят задачу права в структурировании неизвестности<sup>336</sup>.

Механизм правового регулирования должен быть направлен на «структурирование неопределенности», должен обеспечить наиболее эффективную из возможных реализацию метода государственного финансового планирования при условии максимально возможных гарантий прав заинтересованных субъектов.

## **2.2. Правовая природа финансово-плановых актов**

Выяснить правовую природу плановых актов можно, по нашему мнению, только считая их одной из разновидностей планов, хотя правовая природа планов относится к наиболее сложным вопросам правовой науки. Сложность состоит в разнообразии содержания планов (планы могут состоять из выраженных словесно целей и задач, схем, сводов цифр и показателей и т. д.),

---

<sup>336</sup> См.: *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. S. 263.

видов планирования, форм планов и т. д. Вместе с тем вопрос о правовой природе плановых актов имеет важное значение для нормотворчества, управления и судебной практики.

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 предписанием<sup>337</sup>. Справедливо отмечено, что «значение акта и его юридическая природа — вещи разные»<sup>338</sup>. 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 содержание нормы может заключаться в схеме, своде цифр и т. д., то дальше необходимо решить, является ли план набором индивидуальных предписаний или это нормативное предписание.

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 ученых отрицала наличие у плановых актов какого-либо юридического содержания. План рассматривался как форма нового, предельно конкретизированного технического регулирования общественных отношений. Вторая группа ученых, напротив, придерживалась мнения, что плановые акты — это разновидность нормативных правовых актов, а плановые нормы, соответственно, нормы права. Третья точка зрения сводилась к тому, что плановые акты — акты 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

---

<sup>337</sup> См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. М. : Госюриздат, 1962. С. 185.

<sup>338</sup> Там же.

являются<sup>339</sup>. Сам А. С. Матненко присоединился к тем ученым, которые считают, что плановая норма имеет особую, сложную конструкцию, причем плановые нормы, как правило, 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, возникшей 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 значение<sup>340</sup>. Однако эти авторы остались в меньшинстве и в правовой науке 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»<sup>341</sup>. В результате научной дискуссии о технических нормах несколькими учеными было сформулировано несколько отличий технических норм от социальных<sup>342</sup>. А. С. Сиротин<sup>343</sup> среди признаков, отличающих технические и социальные нормы, называет следующие.

Нормы права в отличие от технических норм, которые содержат либо точные указания на параметры, которым должны отвечать продукты труда, условия производства, эксплуатации и хранения (температура, влажность и т. д.), всегда абстрактны.

---

<sup>339</sup> См.: Матненко А. С. Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // Lex Russica. 2009. № 1. С. 118–120.

<sup>340</sup> См.: Полежаев П. Т., Шелестов В. С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // Сов. гос-во и право. 1960. № 10. С. 13.

<sup>341</sup> Алексеев Л. И. Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе. М., 1968. С. 59.

<sup>342</sup> См.: Бондаренко Э. Н. К вопросу о соотношении социальных и технических норм // Вопросы советского государства и права : труды Томского университета. Томск, 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., 1978.

<sup>343</sup> См.: Сиротин А. С. Указ. соч. С. 152–159.

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»<sup>344</sup>.

Непосредственно целью правовых норм является упорядочение поведения людей в общественных отношениях, технические нормы упорядочивают поведение людей в их отношениях с природой.

Последствием несоблюдения правовых норм является отрицательная реакция со стороны государства и общества, последствием несоблюдения технических норм — отсутствие желаемого производственно-технического результата.

Опираясь на предложенные А. С. Сиротиным 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 и упорядочивают направление социально-экономического развития.

---

<sup>344</sup> Сиротин А. С. Указ. соч. С. 155.

Ученые пытались выделить плановые нормы в некие особенные нормы. Нам кажется интересной точка зрения В. М. Горшенева, не вошедшая в исследование А. С. Матненко. В. М. Горшенев выдвигал 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»<sup>345</sup>.

Далее 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»<sup>346</sup>. 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 исследователь 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

---

<sup>345</sup> Горшенев В. М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. гос-во и право. 1978. № 3. С. 113.

<sup>346</sup> Там же. С. 115.

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 важнейших конкретных задач, поставленных партией»<sup>347</sup>. 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 пенсии<sup>348</sup>. Однако уже современники ученого критиковали эту позицию, заявляя, что юридическая природа акта зависит не от того, какой вопрос им решается, а от того, решается ли он им в общем или же конкретно, индивидуально<sup>349</sup>.

В советской литературе параллельно с дискуссией о юридическом значении плана шел не менее оживленный спор по поводу того, являются ли планы нормой права или план состоит из индивидуальных предписаний. Подробнейший анализ нормативности был проделан для целей научного обоснования систематизации законодательства<sup>350</sup>. В понятия «общее предписание нормы», «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-

---

<sup>347</sup> Хайдас Г. И. К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов // Сов. гос-во и право. 1961. № 1. С. 40.

<sup>348</sup> См.: Голунский С. А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Там же. № 4. С. 25.

<sup>349</sup> См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 185.

<sup>350</sup> См.: Там же. С. 54–85.

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»<sup>351</sup>.

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 интересов материальных и иных ценностей и благ, требуемого или одобряемого государством поведения субъектов и т. д.»<sup>352</sup>.

Позиция авторов названного труда убедительно объясняет нормативный характер актов о создании государственных органов и норм о компетенции, норм об административно-территориальном устройстве и др. Что касается планов, то за ними также признается нормативный (общеобязательный) характер, и объясняется это следующим образом. Каждое в отдельности предписание плана может показаться 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 факторы»<sup>353</sup>. Мы находим этот подход последовательным и обоснованным.

---

<sup>351</sup> Там же. С. 60.

<sup>352</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 59.

<sup>353</sup> Там же. С. 61–62.

Учитывая приведенный выше последовательный подход, считаем, что понятие «нормативность» было слишком заужено Верховным Судом РФ в Обзоре законодательства и судебной практики за первый квартал 2006 года, утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ от 07.06.2006, 14.06.2006<sup>354</sup>. Верховный Суд РФ, рассматривая вопрос о нормативности программ социально-экономического развития, для программ, основных направлений, комплексных планов, концепций, для которых законодательными или иными нормативными правовыми актами не установлено обязательное утверждение в форме федерального закона, закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта называет следующие требования, которым должны соответствовать нормативные правовые акты: содержит конкретные нормы, которые являются обязательными для исполнения, утвержден актом компетентного органа, имеющего право на издание нормативного правового акта, принят в пределах компетенции, предоставленной соответствующему органу, затрагивает права и законные интересы неопределенного круга лиц. Не всегда можно с точностью сказать, что плановые акты, включая программы, схемы, планы и т. д., содержат «конкретные нормы». Однако, рассматриваемые как единое целое, они нормативны. Со всеми остальными требованиями «нормативности» мы согласимся.

Приведем здесь же дискуссию среди швейцарских ученых. Одна группа ученых полагала, что потенциально любой план (цифровое выражение, схема и иные планы) может быть заменен словесным описанием<sup>355</sup>, таким образом, план в словесном выражении не будет отличаться от других нормативных актов и будет состоять из отдельных предписаний. Другие не соглашались 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, которое стремится достичь законодатель или управляющий субъект, представляя свое решение в виде

---

<sup>354</sup> См.: БВС РФ. 2006. № 9.

<sup>355</sup> См.: *Kunz H.* Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen : dissertation. St. Gallen, 1958. S. 64.

целостной схемы, плана как некоего единства<sup>356</sup>. Этот вывод можно распространить и на финансовые планы — словесное описание и разделение на отдельные замкнутые предписания не даст целостного представления, какое дает, например, бюджет.

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.).

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 — регулирование обобщенного предмета, второй — регулирование отношений конкретного индивидуума в рамках уже установленных отношений первого уровня. Например, в плане социально-экономического развития устанавливаются нормы о комплексном представлении о 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

---

<sup>356</sup> См.: *Obermayer K.* Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. München, 1956. S. 76–77; *Imboden M.* Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. S. 119.

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)<sup>357</sup>. Аналогичное влияние, по нашему мнению, имеет понятие о двух уровнях регулирования на системы финансового права, и об этом мы подробнее скажем в главе об институте государственного финансового планирования.

План как норма не лишен особенностей. Плановая норма действительно не вписывается в традиционную конструкцию нормы «гипотеза — диспозиция — санкция». В исследовании советского автора С. М. Берцинского мы находим рассуждения об особенностях структуры плановой нормы. В частности, он пишет о том, что в плановых нормах нет гипотезы и она является безусловной, есть диспозиция, которая является «ядром» такой нормы, а также он допускает наличие санкции<sup>358</sup>. В немецкой литературе отмечается, что плановая норма закрепляет цели и фиксирует программу<sup>359</sup>, но продолжает при этом оставаться нормой.

Плановую норму, имеющую юридическое значение, необходимо отделить от политических заявлений, призывов и т. д. Об этом же писали советские ученые: юридические нормы следует отличать от советов, призывов, рекомендаций, обращений и т. д.<sup>360</sup>.

Мы можем прочесть в советской юридической литературе о том, что обращения, призывы, рекомендации относятся к некоей особой категории —

---

<sup>357</sup> См., напр.: *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. S. 942.

<sup>358</sup> См.: *Берцинский С. М.* Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Сов. гос-во и право. 1965. № 1. С. 117.

<sup>359</sup> См.: *Hoppe W.* Zur Struktur von Normen des Planungsrecht // Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. № 17. S. 642.

<sup>360</sup> См.: *Власенко Н. А.* Указ. соч. С. 130.

правовым установлениям<sup>361</sup>. Против этого возражали, основываясь на том, что такие правовые установления не обеспечиваются государственным принуждением и санкциями, соответственно, вообще не имеют юридического значения. Сторонники правовых установлений допускали, что возможность «применения в необходимых случаях государственного принуждения сохраняется и в отношении этих “норм”»<sup>362</sup>.

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 волю»<sup>363</sup>. На основе этой цитаты можно предложить критерий отделения политических призывов и рекомендаций от планов, имеющих юридическое значение, а именно обязательной воли государства. В планах социально-экономического развития сформулирована обязательная воля государства. Четкость ее формулировки заключается в том, что план содержит обязательные 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. В немецких исследованиях середины XX в. уже рассматривалась проблема

---

<sup>361</sup> См.: *Шебанов А. Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Сов. гос-во и право. 1960. № 7. С. 145.

<sup>362</sup> См.: *Голунский С. А.* Указ. соч. С. 31.

<sup>363</sup> Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 45.

связи планов с будущим<sup>364</sup>. Крайняя в спектре мнений точка зрения — это мнение, что план следует рассматривать как «норму в будущем» — план переносит конкретное решение во времени вперед<sup>365</sup>. В немецкой литературе выдвигалось определение плана как условной нормы, которая имеет структуру «если план будет выполнен, то...»<sup>366</sup>. Такой подход был подвергнут критике, и ученые сошлись во мнении, что план не является условной нормой и имеет обязательную силу с момента его принятия<sup>367</sup>.

Полагаем, что план становится нормой на момент его принятия, его связь с будущим объясняется через особенности управляющего воздействия планирования: в содержании плана в общих чертах отражается положение дел, к которому необходимо стремиться. Поскольку плановая норма обращена в будущее, для нее особое значение приобретает своевременность ее вступления в силу. В законодательстве необходимы гарантии своевременного нормотворчества. В частности, такие гарантии необходимы для государственного планирования в финансовой сфере.

Итак, может ли план содержать ряд показателей, которые выходят за рамки действия планового акта во времени? 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. В то же время план не может содержать положения, выбивающиеся за рамки планирования как такового (специальную ответственность за невыполнение плана, изменения компетенции органов власти и т. д.).

---

<sup>364</sup> См.: *Schmitt Glauser W., König E.* Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung // Juristische Arbeitsblätter. 1980. № 6. S. 324.

<sup>365</sup> См.: *Obermayer K.* Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. S. 76–77; *Imboden M.* Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin, 1960. S. 117.

<sup>366</sup> *Schmitt Glauser W., König E.* Op. cit. S. 324.

<sup>367</sup> См.: *Ossenbühl F.* Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratisches Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? // Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. München, 1974. S. 5.

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 потенциальных участников правоотношений. Мы даже сделаем предположение, что круг этих участников может быть неограничен.

Итак, мы можем сказать, что по общему правилу план может быть нормативным актом, носящим общеобязательный характер. При этом 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:

- планы в форме законов;
- планы в форме нормативных актов земель;
- планы в форме местных законов;
- планы в форме административных актов;
- планы как внутренние действия управления<sup>368</sup>.

В России планы принимают аналогичные формы.

Первые три формы из перечисленных 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

---

<sup>368</sup> См.: *Рихтер И., Шунперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / пер. с нем. М. : Юристъ, 2000. С. 424.

планирования как функции управления (предшествующей решению стадии) и в самом начале настоящей работы мы оставили данную проблематику за рамками данного исследования.

В некоторых случаях можно поставить знак равенства между планом и законом (нормативным актом). В других случаях план утверждается, но тогда, как нам представляется, он является неотъемлемой частью решения об утверждении.

В советской литературе, посвященной вопросам планирования, мы читаем: «План и акт об его утверждении представляют собой единое целое»<sup>369</sup>. Эту идею поддержал Верховный Суд РФ в упомянутом выше Обзоре законодательства и судебной практики. Верховный Суд РФ приводит в качестве примеров федеральные целевые программы и концепции, а также программы социально-экономического развития субъектов. Федеральные целевые программы и концепции, которые в соответствии с Федеральным законом от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>370</sup> изначально должны утверждаться нормативным правовым актом, не могут рассматриваться в отрыве от этого акта, а следовательно, являются нормативными правовыми актами. Что касается программ социально-экономического развития субъектов РФ, то они, в соответствии с подп. «г» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>371</sup>, по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) утверждаются законом субъекта РФ.

---

<sup>369</sup> Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М. : Экономика, 1982. С. 23.

<sup>370</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

<sup>371</sup> См.: Там же. 1999. № 42. Ст. 5005.

В современной правовой науке идея единства отражена в проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»<sup>372</sup>. Законопроект вводит понятие «основные и производные нормативные правовые акты» (ст. 8). Основной нормативный правовой акт распорядительного характера (постановление, приказ, распоряжение) утверждает производные (специальные) нормативные правовые акты. В проекте закона не отрицается правовой и нормативный характер производных актов. Из анализа проекта закона следует, что производный нормативный правовой акт имеет ту же юридическую силу и природу, что и основной.

Как и концепция единства утверждаемого и утверждающего акта, концепция основного и производного акта представляется нам логичной и последовательной, она также может быть реализована в законодательстве и практике.

Мы можем привести пример официальных разъяснений, которые поддерживают концепцию единства утверждаемого и утверждающего актов.

Росстрой в письме от 23.05.2008 № ВБ-2323/02 «О генеральном плане поселения»<sup>373</sup> разъясняет, 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

---

<sup>372</sup> См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

<sup>373</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

образования. В обоснование своей позиции Росстрой ссылается на ч. 14 ст. 24 ГСК<sup>374</sup>, где сказано, что генеральный план подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов.

В действующем Федеральном законе о стратегическом планировании избран не совсем удачный подход к плановым актам: использовано неопределенное понятие «документ»<sup>375</sup>. Согласно этому Федеральному закону документ стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования.

Федеральный закон о стратегическом планировании дает определение документа как документированной информации в русле иных нормативных актов.

В Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>376</sup> среди основных понятий (п. 11 ст. 2) есть понятие «документированная информация». Это зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством РФ случаях ее материальный носитель. Электронный документ — документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

---

<sup>374</sup> См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Рос. газ. 2004. 30 дек.

<sup>375</sup> См.: Коростелев Н. Ю., Зиновьева Н. Б. Документы стратегического планирования в контексте «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Делопроизводство. 2015. № 1; Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5. С. 72–77.

<sup>376</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

В ранее действовавшем Федеральном законе от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>377</sup> документированная информация означала также документ. В принятом на 26-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ Модельном законе для государств — участников СНГ (постановление от 18.11.2005 № 26-7), на основе которого был принят российский закон, понятия «документ» и «документированная информация» отождествляются.

В Федеральном законе от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»<sup>378</sup> среди основных понятий (ст. 3) содержится понятие «архивный документ» — материальный носитель с зафиксированной на нем информацией, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и подлежит хранению в силу значимости указанных носителя и информации для граждан, общества и государства.

Для целей правового регулирования термин «документ» уже встречался в законодательстве и не оправдал себя в судебной практике. В сфере территориального планирования генеральные планы городов относились к «документам территориального планирования». Пример из судебной практики продемонстрирует эту ситуацию. Статья 10 «Содержание документов территориального планирования Российской Федерации» ГСК устанавливает, что «документами территориального планирования Российской Федерации являются схемы территориального планирования Российской Федерации в области...» (далее следует перечисление конкретных сфер применения этих документов).

Сложно согласиться с тем, что генеральный план поселения или городского округа, который очевидно затрагивает права большого количества граждан, может являться просто информацией на материальном носителе, а между тем он относится всего лишь к документам территориального планирования согласно ст. 18 ГСК. Статья 24 Кодекса, полностью

---

<sup>377</sup> См.: Там же. 1995. № 8. Ст. 609.

<sup>378</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

посвященная генеральному плану, ограничивается общими замечаниями. В частности, в ней установлено, что генеральные планы поселения, городского округа, внесение изменений в такие планы утверждаются соответственно представительным органом местного самоуправления поселения, представительным органом местного самоуправления городского округа. Решение о подготовке проектов генерального плана поселения, городского округа, а также решения о подготовке предложений о внесении изменений в эти планы принимаются соответственно главой местной администрации поселения, главой местной администрации городского округа.

Показательным с точки зрения поисков юридического содержания генерального плана города является спор по поводу генерального плана г. Чебоксары. Изначально заявитель 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 г. Чебоксары. Решением Арбитражного суда Чувашской Республики от 08.06.2007 по делу № А79-2177/2007<sup>379</sup> заявителю было отказано в удовлетворении его требований. По результатам обжалования решения в кассационной инстанции постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2007 № А29-8624/2006-2э<sup>380</sup> дело было направлено на новое рассмотрение. При этом суд указал, что при новом рассмотрении дела Арбитражному суду Чувашской Республики необходимо проверить, является ли оспариваемый генеральный план г. 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 ст.

---

<sup>379</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>380</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

192 АПК<sup>381</sup>. В случае признания судом за заявителем такого права суду следует рассмотреть спор исходя из заявленных требований и принять соответствующее решение.

По результатам нового рассмотрения Арбитражный суд Чувашской Республики принял решение от 07.11.2007 об отказе в удовлетворении заявленного требования. Суд пришел к выводам, что генплан является нормативным правовым актом и в указанной части затрагивает права и законные интересы заявителя в предпринимательской деятельности, в связи с чем принял заявленное требование к рассмотрению. Суд счел, что в данном случае путем опубликования основных положений генплана была обеспечена возможность ознакомиться с этим нормативным правовым актом. Порядок опубликования генплана не может быть признан нарушенным только по мотиву неопубликования его чертежа. Кассационное обжалование результатов нового рассмотрения дела вновь было не в пользу заявителя. постановлением Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.01.2008 по делу № А79-2177/2007<sup>382</sup> генеральный план г. Чебоксары был признан опубликованным и соответствующим ГСК.

Наконец, Высший Арбитражный Суд РФ в своем определении от 08.04.2008 № 4269/08 по делу № А79-2177/2007<sup>383</sup> в передаче дела для рассмотрения дела в порядке надзора Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ отказал.

Признав план нормативным актом, Суд счел допустимой ситуацию частичного опубликования его (без схемы), поскольку 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 его чертежа.

---

<sup>381</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>382</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>383</sup> Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Представляется, что следует принять во внимание разработки теоретиков права советского периода, а также уже сложившиеся в практике подходы. Планам следует придавать значение правовых актов, а их юридическую силу определять исходя из юридической силы утверждающих их актов.

Как мы видим из судебной практики, необходимость признания за планом характера нормативного акта обусловлена задачами защиты прав граждан и юридических лиц. При этом представляется, что план и акт, его утверждающий, являются единым целым. Во всяком случае, именно такой подход позволит наиболее эффективно защитить права граждан.

Упомянутый выше проект закона о нормативных правовых актах, разработанный современными учеными-правоведами, предлагает выделить особо понятие «программные правовые акты» (ст. 10). Программные правовые акты (программы, концепции, стратегии), согласно законопроекту, определяют цели и задачи развития, этапы и способы их достижения и решения, закрепляют ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества. Опираясь на проведенное исследование, мы придерживаемся позиции, что программные акты должны быть производными от актов, их утверждающих, и не следует прямо исключать их нормативный характер.

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 в связи с 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. Однако, поскольку план имеет целостный предмет регулирования, не следует допускать изменения отдельных положений без пересмотра плана в целом или без оценки таких изменений с точки зрения общей цели плана. Изменения плана допустимы только в рамках заявленной цели.

Тесная связь планового акта с будущим предполагает, что любой плановый акт подлежит корректировке, поскольку именно учет внешних изменений составляет суть стратегического планирования. Возможность изменения планов признавалась и в советской литературе: «Планирование на любые отрезки времени предполагает осуществление корректировки принятых планов с учетом хода их выполнения»<sup>384</sup>.

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.

Планы весьма разнообразны по своему содержанию. Основываясь на вышеизложенных соображениях 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.).

Финансово-плановые акты представляют собой разновидность плановых актов и разделяют их основные черты, о которых мы написали выше:

---

<sup>384</sup> Кравцов А. К. Указ. соч. С. 102.

абстрактный предмет регулирования, нормативный характер целого акта, а не отдельных предписаний, обращенность в будущее и направленность на предотвращение рисков в будущем.

В научных публикациях читаем: «Принятие финансово-плановых актов позволяет органам власти оказывать управленческое воздействие на бюджетные, финансовые отношения, т. е. обеспечивать управление финансово-экономической активностью субъектов, чей статус связан с функционированием бюджета по линии формирования его доходной части, использования и перераспределения сосредоточенных в нем средств». И далее: «...финансово-плановые акты представляют собой решения уполномоченных органов власти и играют управленческую роль для бюджетных, иных финансовых отношений в обществе»<sup>385</sup>.

Современные учебники по финансовому праву в большинстве своем в качестве финансово-плановых актов упоминают только бюджеты разных уровней и бюджеты внебюджетных фондов, совершенно необоснованно забывая об иных финансово-плановых актах — сметах, финансовых планах, росписях, контрольных цифрах 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.

Из ушедших в историю финансово-плановых актов можно назвать следующие. В начале развития советского финансового хозяйства мы встречаем так называемые контрольные цифры, разрабатывавшиеся в 1925–1926 гг. В марте 1928 г. в резолюции Съезда плановых работников было

---

<sup>385</sup> *Пешкова Х. В.* Управленческие процедуры: инструментарий бюджетного устройства государства // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2016. № 6. С. 176.

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 1929–1930 гг. одновременно представить и единый финансовый план на тот же год<sup>386</sup>.

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 бюджете<sup>387</sup>, а также кредитный и кассовый планы Госбанка<sup>388</sup>, которые носили нормативный характер.

Уже в постсоветском правовом пространстве в БК упоминается смета территорий, не являвшихся муниципалитетами. В ст. 6 БК в редакции Федерального закона № 63-ФЗ содержалось следующее понятие: «Смета доходов и расходов населенного пункта, другой территории, не являющейся муниципальным образованием, — утвержденный органом местного самоуправления поселения план 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 территориальных уровнях управления;

---

<sup>386</sup> См.: Микеладзе П. В. Указ. соч.

<sup>387</sup> См.: Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. С. 12.

<sup>388</sup> См.: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. М. : Юрид. лит., 1976. С. 15.

- 2) перспективные финансовые планы;
- 3) прогнозы федерального и территориальных бюджетов;
- 4) федеральный и территориальные бюджеты»<sup>389</sup>.

Авторы современных публикаций к числу финансово-плановых актов в бюджетном процессе относят следующие: 1) сводная бюджетная роспись (планирование бюджетных ассигнований по расходам на текущий финансовый год в разрезе ведомственной структуры расходов по перечням получателей бюджетных средств); 2) кассовый план — прогноз кассовых поступлений в бюджет от различных хозяйствующих субъектов и кассовых выплат из бюджета; 3) бюджетная смета казенного учреждения — документ, устанавливающий лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения как хозяйствующего субъекта<sup>390</sup>.

Бюджетный прогноз необходимо отнести к правовым финансово-плановым актам. В соответствии со ст. 25 Федерального закона о стратегическом планировании бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период разрабатывается в соответствии с БК. Согласно п. 6 ст. 170 БК бюджетный прогноз (изменения бюджетного прогноза) РФ, субъекта РФ, муниципального образования на долгосрочный период утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией в срок, не превышающий двух месяцев со дня официального опубликования закона (решения) о соответствующем бюджете. В отношении федерального уровня власти на основе Правил разработки и утверждения бюджетного прогноза Российской Федерации на долгосрочный период, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31.08.2015 № 914 «О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период»<sup>391</sup>, можно сказать, что бюджетный прогноз утверждается распоряжением Правительства РФ. На основании ст. 23 Федерального конституционного закона

---

<sup>389</sup> См.: Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г. Б. Поляка. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. С. 178.

<sup>390</sup> См.: *Пешкова Х. В.* Управленческие процедуры: инструментарий бюджетного устройства государства. С. 166–190.

<sup>391</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 37. Ст. 5138.

«О Правительстве Российской Федерации» акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

К документам государственного финансового планирования следует отнести целевые программы. Они могут быть межгосударственными, федеральными, региональными (программы субъектов РФ) 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 РФ № 594.

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.

С принятием Федерального закона о стратегическом планировании в финансово-правовую практику введены государственные программы. Статья 6 данного Федерального закона определяет государственные программы следующим образом. Государственная программа РФ — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Государственные программы РФ включают в себя подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти РФ (п. 3 ст. 28

указанного Федерального закона). В ст. 179 БК положения о государственных программах конкретизируются в части финансово-правовых аспектов.

Программы, как государственные, так и целевые, являются нормативными актами — финансово-плановыми актами.

Перечень документов стратегического планирования остается открытым, так как в него на федеральном уровне могут включаться «иные документы... решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации» (п. 4<sup>3</sup> ст. 19 Федерального закона о стратегическом планировании), а также документы, введенные на федеральном и региональном уровнях до дня вступления в силу «настоящего Федерального закона...» (п. 4 ст. 47 указанного Федерального закона).

В финансово-правовой доктрине о государственном финансовом планировании нет необходимости в перечне финансово-плановых актов, поскольку их немало и в исторической ретроспективе, и будет еще создано. Фундаментальная финансово-правовая теория может отнестись к современному понятию «документ планирования» как к проходящему явлению в юридической технике и сконцентрироваться на дальнейшей разработке научного подхода к финансово-плановым актам.

Считаем, что для теории финансового права ключевыми являются общие положения о финансово-плановых актах, к которым следует отнести следующие.

Финансово-плановые акты являются элементом механизма правового регулирования государственного финансового планирования в Российской Федерации. Финансово-плановые акты — нормативные акты, юридическая сила которых может определяться актами, их утверждающими. Они формируют особый уровень регулирования с обобщенным предметом регулирования и обращены в будущее. Финансово-плановые акты обладают единством содержания, которое означает, что они не являются набором индивидуальных предписаний, а нормативный характер имеет акт в целом. Изменения и дополнения в финансово-плановые акты могут вноситься только

с учетом его единого нормативного содержания. В финансово-плановые акты в силу их особого предмета регулирования и внутренней целостности не могут включаться положения, не связанные с государственным финансовым планированием.

### **2.3. Правоотношения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования**

В реализации права важное значение имеет такой элемент механизма правового регулирования, как правоотношения. Именно в правоотношениях нормы права оживают и приобретают динамический элемент. Согласно позитивно-правовой концепции правовые отношения есть отношения между людьми и их организациями, урегулированные нормами права и состоящие во взаимной связи субъективных прав и юридических обязанностей участников правоотношения<sup>392</sup>.

«Регулирующее воздействие норм права на поведение людей выражается, прежде всего, в том, что они возлагают на государственные и общественные организации, должностных лиц и отдельных граждан обязанности, то есть создают обусловленную содержащимся в норме права требованием и обеспеченную государственным принуждением необходимость определенного поведения»<sup>393</sup>.

Правоотношения базируются на нормах права, которые должны отвечать ряду требований для того, чтобы реализоваться правоотношениях.

Р. О. Халфина называет три общих условия претворения веления нормы в конкретные акты поведения:

- наиболее точное определение модели — закрепление в ней такого поведения, которое действительно является оптимальным в данных условиях (решение должно пройти весь процесс правового опосредования);

---

<sup>392</sup> См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. 2-е изд. М., 1997. С. 385–386.

<sup>393</sup> Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М. : Изд-во АН СССР, 1958. С. 9.

- нормы, устанавливающие модель поведения, должны быть согласованы со всей совокупностью действующих норм, регулирующих взаимосвязанные отношения;

- реализация нормы должна быть обеспечена возможностью применения соответствующей санкции в случае ее нарушения<sup>394</sup>.

Правовая норма будет успешно реализована в правоотношениях только в том случае, если адекватно учтены интересы, которые являются движущей силой реализации правовой нормы. «Мера удовлетворения правовых интересов участников регулируемых отношений характеризуется показателем конфликтности, который является одним из показателей эффективности законодательной нормы. Оптимальная степень конфликтности ситуации означает, что существующее правовое регулирование обеспечивает необходимую и достаточную меру свободы в реализации правомерных интересов субъектов социального общения. В противном случае мы имеем дело либо со слишком жесткой законодательной политикой, ущемляющей свободу людей в общественных отношениях, либо с недостаточной правовой урегулированностью, ведущей к хаосу и произволу со стороны участников данных отношений. И в том, и в другом случаях законодательство, не выполняющее свою роль по упорядочиванию социальных конфликтов и закреплению нормативно-правовой модели их разрешения, является неэффективным»<sup>395</sup>.

Интерес связывает первый элемент механизма правового регулирования — нормы права, со вторым элементом — правоотношениями. В финансовых правоотношениях публичный интерес всегда ведущий. Ранее некоторые ученые включали в определение правоотношений идеологическую составляющую, правоотношение в этом смысле как идеальная модель и воплощение воли законодателя через волю субъектов противопоставлялось общественным отношениям, которые могли быть и противоправными,

---

<sup>394</sup> См.: *Халфина Р. О.* Право как средство социального управления. С. 175.

<sup>395</sup> *Лантева В. В.* Эффективность закона и методы ее изучения // *Эффективность закона: методология и конкретные исследования* / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. М., 1997. С. 36.

идущими в разрез с волей законодателя<sup>396</sup>. Представляется, что в финансовых правоотношениях вездесущий публичный интерес в чем-то сродни этой идеологической составляющей, как ее определяли ранее в теории.

В. А. Лебедев писал: «Финансовой науке иногда ставят в упрек, что она прилагает больше заботы о государственной казне, чем об интересах общества. Но этот упрек неоснователен. Современная наука финансов все усилия свои направляет к тому, чтобы примирить интересы казны с интересами общества. Если же она имеет в виду собирание государственных доходов, то в этом ее коренное назначение. Кроме того, нельзя не заметить, что интересы казны и общества настолько совпадают между собою и настолько созданы современными правительствами, что нельзя ни в одном государстве в его деятельности указать резкой границы между заботами о казне и вообще о богатстве и благосостоянии народа. Благосостояние казны и богатство народа находятся в тесной связи между собою: богат народ — он много может дать; богата казна — она может много предпринять для улучшения народного хозяйства»<sup>397</sup>. В. А. Лебедев выразил суть диалектики публичного интереса в финансовых правоотношениях.

В более поздних трудах также отражается данная особенность финансовых правоотношений. А. И. Худяков выделял в качестве одной из особенностей финансовых правоотношений то, что «финансовое отношение сориентировано на общегосударственные интересы»<sup>398</sup>.

«Тот социальный интерес, который инициирует финансовую деятельность государства и муниципальных образований, неразрывно связан с объективной необходимостью финансового обеспечения общества, государства и т. д. Эта объективная необходимость (потребность) на макроуровне»<sup>399</sup>. «Не может ни один уполномоченный орган государства, его

---

<sup>396</sup> См.: *Иванов А. А.* Учение Ю. К. Толстого о правоотношении // *Гос-во и право.* 2018. № 2. С. 96–99.

<sup>397</sup> *Лебедев В. А.* Финансовое право : учебник. М. : Статут, 2000. (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»). С. 50–51.

<sup>398</sup> *Худяков А. И.* Избранные труды по финансовому праву / сост. М. К. Судейменов, Е. В. Прохоров, М. В. Карасева, А. Т. Шаукунов. СПб. : Изд-во «Юридический центр-Пресс», 2010. С. 121.

<sup>399</sup> *Сабикенов С. Н.* Об объективном характере интересов в праве // *Сов. гос-во и право.* 1981. № 6. С. 39.

должностное лицо в процессе своей деятельности как представителя государства осуществлять любые иные интересы, кроме государственных»<sup>400</sup>.

Финансовое правоотношение в своей сущности является экономическим отношением, имеющим властно-имущественный характер и выражающим публичные интересы<sup>401</sup>. В современном мире отмечается высокая конфликтность финансово-правовых отношений<sup>402</sup>.

Е. А. Ровинский полагал, что финансовое правоотношение является юридической формой, в рамках которой государство как непреременный субъект этих правоотношений обеспечивает образование и использование общегосударственного фонда денежных средств<sup>403</sup>. Финансово-правовые отношения невозможны вне государственной деятельности, но имеют также имущественный характер. Финансово-правовые отношения — это властно-имущественные отношения<sup>404</sup>. Во многих учебниках финансовые правоотношения характеризуются именно как властно-имущественные<sup>405</sup>.

Рассматривая вопрос об интересах для субъектов бюджетного права, Х. В. Пешкова отмечает, что, осуществляя бюджетные права, субъекты бюджетного права реализуют публичные интересы, которые направлены «непосредственно на формирование централизованного публичного денежного фонда (бюджета)». Она не исключает присутствие в интересах, волеизъявлении публично-правовых образований «заинтересованности»,

---

<sup>400</sup> Селюков А. Д. Механизм администрирования финансовой деятельности государства // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 4. С. 97.

<sup>401</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое правоотношение. С. 94; Публичные и частные интересы в финансовом праве / Т. В. Конюхова [и др.]. М., 2011. С. 55; Журавлева О. О. Принцип сотрудничества налоговых органов и налогоплательщиков // Журнал рос. права. 2013. № 3. С. 63–71.

<sup>402</sup> См.: Карасева М. В. Финансовое право и политика в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. 2000. Ноябрь. С. 92; Пауль А. Г. Процессуальные нормы бюджетного права / под общ. ред. М. В. Карасевой. СПб. : Питер, 2003. С. 19.

<sup>403</sup> См.: Ровинский Е. А. Финансовые правоотношения в период развернутого строительства коммунизма // Уч. зап. ВЮЗИ. Вып. 9 : Вопросы советского финансового и государственного права. М., 1960. С. 18.

<sup>404</sup> См.: Его же. Основные вопросы теории советского финансового права. М. : Госюриздат, 1960. С. 136.

<sup>405</sup> См.: Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. 2-е изд., перераб и доп. М. : Юристъ, 2002. С. 46; Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю. и др. Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко. М. : ТК Велби : Изд-во Проспект, 2004. С. 34.

которая обусловлена потребностями и может быть направлена, например, на пополнение доходов и стабилизацию экономического положения<sup>406</sup>.

Насколько равнозначны две составляющие финансовых правоотношений — организационная и имущественная — не праздный вопрос для финансового права. Профессор Р. О. Халфина в своих рассуждениях о предмете и системе финансового права отмечала, что для финансового права имущественные отношения имеют подчиненный характер, основным является организационный элемент — установление форм аккумуляции денежных средств, порядка их распределения, компетенции органов государства, ведущих финансовую работу, и т. д. Власть, необходимо предполагаемая организационными отношениями, понимается здесь не как метод, а как общественное отношение, являющееся предметом регулирования. Во всех случаях, когда государство как носитель власти осуществляет определенные мероприятия имущественного характера — аккумуляцию и распределение денежных средств, призванные содействовать достижению поставленных перед ним целей, отношения, возникающие из этой деятельности государства, являются отношениями финансово-правовыми<sup>407</sup>. Планирование как метод управления финансами тесно связано с организационной составляющей и демонстрирует ее приоритет.

В последнее время законодательная и правоприменительная практика склоняется к необоснованному преувеличению значения имущественного элемента в финансово-правовых отношениях: необоснованно завышено внимание к количественным показателям, которые постоянно тем или иным образом пытаются «улучшать» по сравнению с плановыми<sup>408</sup>.

В одной из современных публикаций сделана попытка вынести государственное финансовое планирование за рамки финансового права и

---

<sup>406</sup> См.: *Пешкова Х. В.* Интересы в структуре правового статуса субъектов бюджетного права // *Вестник ВГУ.* 2007. № 2. С. 268–273.

<sup>407</sup> См.: *Халфина Р. О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // *Вопросы советского административного и финансового права.* М., 1952. С. 213.

<sup>408</sup> См.: *Вислогузов В.* ФНС влечет банковская тайна // *Коммерсантъ.* 2010. 26 февр. С. 2.

отнести правоотношения в этой области к информационному праву. С. В. Запольский<sup>409</sup> видит достаточно оснований для того, чтобы выделить неимущественные этапы бюджетной деятельности и отнести их к предмету информационного права. Он предлагает отграничить плановые элементы от имущественных правоотношений, связанных с исполнением бюджета. Ученый видит качественную разницу между бюджетными и плановыми правоотношениями: в первом случае речь идет об обороте денежных средств, т. е. об имущественных операциях, а во втором случае — об обороте информации. Он ставит вопрос о пересмотре отраслевой принадлежности финансово-плановых процедур и об отнесении их к предмету информационного права исходя из теоретического удобства, а также из практической потребности информационного обеспечения управленческого процесса. В подтверждение своих рассуждений С. В. Запольский приводит два примера. Во-первых, объем информации, представляемой Правительством РФ в Государственную Думу, по его мнению, не регламентирован законодательно и зависит от воли и заинтересованности представить «закрытый» проект или, наоборот, популяризировать бюджетные предложения. Во-вторых, нередко отчет об исполнении бюджета не корреспондирует по ряду показателей утвержденному ранее бюджету.

Считаем, что финансовые правоотношения имеют организационно-имущественный характер. Организационная и имущественная составляющие, как минимум, равноправны, или организационная составляющая превалирует, но в любом случае они неразрывны. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования несут не только информационную составляющую, но также организующую и управляющую, направленные на формирование желаемого состояния финансовой системы в будущем.

---

<sup>409</sup> См.: *Запольский С. В.* К вопросу о природе финансовых правоотношений // *Финансы.* 2007. № 8. С. 9–13.

С. В. Запольский изложил свою позицию в 2007 г., т. е. до глобального кризиса 2008 г. Преувеличение имущественной составляющей финансовых правоотношений соответствовало государственно-вещной догме, которая утратила актуальность в связи с изменившимися реалиями — с наступлением глобального кризиса 2008 г. Государственно-вещная догма была сформулирована в литературе через вещную природу денег и понимание государственных финансов как государственных вещей, состоящих в фондах денежных средств. Финансовое право в контексте государственно-вещной догмы — это регулятор финансовых отношений как правоотношений, возникающих по поводу действий и операций с государственными деньгами<sup>410</sup>. Ограниченность государственно-вещной догмы финансового права состоит в том, что она не обеспечивает правовое регулирование финансовых отношений на таком уровне, который бы позволил предотвратить возникновение финансовых кризисов<sup>411</sup>. В современных исследованиях по финансовому праву уже не преувеличивают значение имущественного элемента. Отметим здесь отсутствие единства в понимании и терминологии: имущественный элемент правоотношений иногда называют «вещным», «денежно-распорядительным», что еще больше ограничивает смысловое значение.

В современных исследованиях признают существование плановых правоотношений. А. В. Ильин, исследуя проблематику отношений по поводу распределения бюджетных средств, находит три аспекта в правоотношениях «собственник (публично-правовое образование) — субъект права оперативного управления»: бюджетно-правовой, гражданско-правовой и организационно-правовой, или плановый. Он пишет, что «планирование составляет важнейшее свойство бюджетных отношений как при обеспечении государством себя необходимыми финансовыми ресурсами, так и при расходовании государством указанных средств на реализацию публичных

---

<sup>410</sup> См.: Право и финансовый контроль / Н. М. Казанцев [и др.] ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М. : Эксмо, 2009. С. 300.

<sup>411</sup> См.: Там же. С. 302.

задач и функций, или, иначе говоря, бюджетные правоотношения имеют плановый характер. Вследствие этого исполнение бюджета также носит плановый характер»<sup>412</sup>. Согласно такой точке зрения одни и те же правоотношения имеют несколько аспектов, в том числе плановый.

Есть другая точка зрения, в соответствии с которой плановые правоотношения выделяются в отдельную группу. Например, читаем в работе Н. В. Омелехиной: «Отношения по расходованию централизованных фондов денежных средств публично-правовых образований — это имущественные отношения, так как возникают по поводу определенного вида имущества (денежных средств публично-правовых образований) и связаны с переходом прав на имущество (денежные средства) от публично-правового образования к иным субъектам (физическим лицам, организациям, публично-правовым образованиям и пр.). Однако не все имущественные отношения, возникающие с момента формирования расходных обязательств до осуществления платежей из публичных фондов денежных средств (бюджетов), можно однозначно отнести к имущественным и вписать в классификацию их на абсолютные и относительные. Часть отношений из указанной группы (в частности, расходные обязательства, бюджетные обязательства) либо являются особым видом абсолютных отношений (в котором определен не управомоченный, а обязанный субъект), т. е. квазиабсолютными, либо вообще их следует исключить из числа имущественных отношений и отнести, например, к неимущественным организационным отношениям»<sup>413</sup>.

Второй подход, представляется, ближе к истине. Правоотношения в рамках финансовой деятельности следует рассматривать как многоуровневые. Правоотношения в сфере государственного финансового планирования — это отношения первого порядка, на основе которых в последующем складываются

---

<sup>412</sup> Ильин А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М. : Инфотропик Медиа, 2011. С. 45.

<sup>413</sup> Омелехина Н. В. К вопросу о классификации правоотношений, возникающих в финансовой деятельности публичных образований // Юрид. наука и практика. 2010. Т. 6. № 1. С. 63.

правоотношения второго порядка. Конечно, все они в известной степени организационно-имущественные, но они имеют разный предмет: плановые правоотношения складываются по поводу желаемого будущего состояния финансовой системы (бюджетной системы или отдельной совокупности финансовых отношений), а иные правоотношения — непосредственно по поводу собирания или распределения ресурсов — финансов. На основе правоотношения государственного финансового планирования в последующем складываются правоотношения по поводу собирания и расходования средств бюджетов. На основе правоотношения по государственному планированию расходов бюджетов складываются конкретные правоотношения по выделению бюджетных ассигнований. На основе правоотношений государственного финансового планирования в сфере финансового рынка складываются правоотношения между Банком России и иными субъектами по поводу конкретных мер денежно-кредитной политики и принимаются решения в сфере банковского надзора.

Отношения первого порядка — собственно финансово-плановые правоотношения — внутри себя также имеют сложный и неоднородный состав, в частности тут присутствуют и абсолютные, и относительные правоотношения. В. К. Райхер образно выразил суть абсолютных и относительных правоотношений так: «...общественные связи устанавливаются либо по типу прямых проводов, протянутых между определенными точками пространства... либо по типу беспроводной связи, соединяющей данную точку пространства с абсолютно неопределенным числом всех прочих точек»<sup>414</sup>.

Представляется, что в составе правоотношений по государственному финансовому планированию присутствуют оба вида правоотношений. Во-первых, это традиционные относительные правоотношения, в которых права и обязанности связывают субъектов: исполнительный и

---

<sup>414</sup> Райхер В. К. Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института им. М. И. Калинина. Вып. 1. Л., 1928. С. 298.

представительный орган власти (отношения в рамках бюджетного процесса), орган власти и экспертные организации (например, разнообразные бюро планирования, бюро статистических данных) и т. д. Во-вторых, абсолютные правоотношения, где управомоченным субъектом выступает планирующий субъект — государство, субъект федерации, муниципальное образование, ведомство, формирующее программу и т. д., а все иные субъекты являются в разной степени обязанными или управомоченными.

Суть правоотношений по государственному планированию вообще — это согласование интересов заинтересованных лиц, но в государственном финансовом планировании согласование широкого круга интересов ограничено или невозможно. В основе финансовых правоотношений лежит единый публичный интерес, допускающий только «заинтересованность» отдельных субъектов правоотношений. В случае когда согласование интересов наиболее широкого круга лиц невозможно, для эффективного управления с помощью планирования нужны дополнительные гарантии в виде участия экспертов, причем как при создании и принятии плана, так и при последующей его корректировке. Это объясняется тем, что государственное планирование вообще и государственное финансовое планирование в частности имеет дело в том числе с рисками, которые не известны на момент принятия планового акта. Наиболее значимые относительные правоотношения по поводу государственного финансового планирования складываются между государством в лице его органов и экспертами. Объективная необходимость в урегулированных нормами права отношениях с экспертами подтверждается аналитическими материалами. Государственной Думой отмечается необходимость экономической экспертизы законопроектов, в том числе бюджетного процесса<sup>415</sup>.

В настоящее время экономическая экспертиза законопроектов никак не регламентирована, хотя в условиях реформирования экономики, выбора путей

---

<sup>415</sup> См.: Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21 : Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. М., 2004. (Сер. «Экономическая политика»). С. 3.

преодоления экономического кризиса она становится актуальной. В аналитических материалах Государственной Думы приводится зарубежный опыт. Во Франции закон не может быть принят без заключения Экономического и социального совета, который действует на основании гл. 10 Конституции и Органического закона об Экономическом и социальном совете и в состав которого входят более 300 видных экспертов. В Италии экспертизу законопроектов экономического и социального назначения проводит Национальный совет экономики и труда (*Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*), действующий на основании ст. 99 Конституции Итальянской Республики и Закона о Национальном совете экономики и труда<sup>416</sup>.

В России, по оценкам аналитиков Государственной Думы, экономическую экспертизу законопроектов целесообразно осуществлять прежде всего на первых стадиях подготовки и рассмотрения законопроектов и проводить ее следует по всем законопроектам, касающимся федерального бюджета, бюджетного, валютного, финансового, налогового, таможенного регулирования, регулирования деятельности банковской и денежно-кредитной системы, формирования основных направлений социально-экономической политики государства и внешнеэкономической деятельности. Аналитическое управление Государственной Думы отмечает, что определенные наработки по проблемам организации комплексной экспертизы, включающей в себя не только анализ правовых, но и социально-экономических, экологических и других последствий введения в действие тех или иных законопроектов уже имеются в аппаратах Государственной Думы и Совета Безопасности РФ, в ряде министерств и ведомств, Центре экономической конъюнктуры при Правительстве РФ, Институте экономики РАН, организациях РАО «ЕЭС России» и ОАО «Газпром», ряде научных центров. Однако имеющиеся наработки не носят системного характера.

---

<sup>416</sup> См.: Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21 : Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. С. 3.

Значительно разнятся сами подходы к содержанию и методике экспертизы в части анализа социально-экономических, экологических и других последствий. Представляется целесообразным согласовать и утвердить общие принципы и методологию проведения такой экспертизы федеральных законов, выработать единый подход к ее содержанию и результатам, а также критерии оценки экономической, социальной и экологической безопасности, бюджетной эффективности законов, определить организационные формы ее проведения. Дискуссии уже более десяти лет, но проблема экспертного сопровождения находится далеко от решения.

Государственное финансовое планирование имеет особую важность, поэтому для него необходим специальный орган, непосредственно участвующий в качестве эксперта в сфере государственного финансового планирования<sup>417</sup>.

Экспертное сопровождение стратегического планирования финансово-экономической деятельности в зарубежных странах осуществляется специальными органами, имеющим гарантии на основе закона<sup>418</sup>. К приведенным в аналитических материалах примерам можно добавить еще несколько. В США экспертное сопровождение финансового планирования реализуется Бюджетной службой Конгресса США, в Нидерландах — голландскими бюро планирования (в сфере экономики, в сфере экологии, региональной политики и социальных вопросов), в Германии — Немецким советом экономических экспертов. Обычно статус, цели и задачи, ресурсная база, а также гарантии доступности и прозрачности, независимости и объективности такого органа определяются законодательно.

---

<sup>417</sup> См.: Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вып. 21 : Экспертное сопровождение проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. С. 3.

<sup>418</sup> Подробнее см.: *Шохин С. О., Кудряшова Е. В.* Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС // Юрид. мир. 2017. № 11. С. 59–63; *Хабриева Т. Я.* О правовых контурах и координатах евразийской интеграции // Проблемы современной экономики. 2013. № 3. С. 21–23; *Шохин С. О., Кудряшова Е. В.* Независимые экономические советы в управлении экономикой // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 4–10; *Шохин С. О.* Счетные палаты — нужна ли властная вертикаль // Юрид. мир. 2018. № 2. С. 19–21.

Четыре голландских бюро в статусе государственных агентств с независимым статусом обеспечивают экспертную поддержку органов власти, предоставляя отчеты. Независимость, надежность и объективность сведений отчетов особо подчеркивается и имеет необходимые законодательные гарантии<sup>419</sup>.

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<sup>420</sup>. Бюджетная служба Конгресса США осуществляет в том числе 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, присутствующих 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 сценариев. При этой Службе 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 Службы для того, чтобы быть в курсе и на уровне последних

---

<sup>419</sup> См.: *Halfman W.* Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // *Scientific Advice to Policy Making: International Comparison* / J. Lentsch, P. Weingart. Opladen : Verlag Barbara Bdrich, 2009.

<sup>420</sup> Иногда в литературе название этого органа переводят как Бюджетное управление Конгресса США.

теоретических и прикладных разработок ведущих американских экономистов, эконометриков и представителей смежных дисциплин<sup>421</sup>.

Примечательно, что функции Бюджетной службы Конгресса США расширялись от непосредственно связанных с финансовым планированием к общеэкономическому планированию<sup>422</sup>.

Как уже отмечалось, в советский период существовала мощная структура — Госплан СССР, обеспечивавшая планирование в экономике и в финансовой сфере. В 1990-х гг. в условиях перестройки и распада СССР сохранились функции только одного из подразделений Госплана СССР — Главного вычислительного центра, которые приняли на себя Центр экономической конъюнктуры и прогнозирования при Правительстве РФ и Рабочий центр экономических реформ при Правительстве РФ. В 2005 г. их правопреемником стал Аналитический центр при Правительстве РФ. В 2005 г. было издано постановление Правительства РФ от 20.12.2005 № 777 «О федеральном государственном учреждении “Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации”»<sup>423</sup>. Центр был создан и зарегистрирован в январе 2008 г., однако, памятуя о преемственности Госплана 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»<sup>424</sup>.

Основными направлениями деятельности Аналитического центра стали:

- подготовка для Правительства РФ рекомендаций и предложений по приоритетным вопросам экономической политики и экономических реформ;

- информационно-аналитическое обеспечение деятельности Правительства РФ по вопросам осуществления экономических реформ;

---

<sup>421</sup> См.: *Травкина Н. М.* Федеральный бюджет США: закон и политика. М. : Наука, 2002. С. 82.

<sup>422</sup> См.: *Reese J. H.* The Role of the Bureau of the Budget in the legislative process // *Journal of Public Law*. 1966. № 15. С. 63–93.

<sup>423</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 52 (Ч. 3). Ст. 5740. (Утратило силу)

<sup>424</sup> *Сидибее П.* Госплан РФ // *Рос. газ. Фед.* вып. 2008. 10 апр.

- экспертиза концепций и программ социально-экономического развития Российской Федерации;

- участие в разработке нормативных правовых актов по вопросам стратегии и тактики осуществления экономических реформ, включая институциональные и структурные преобразования;

- проведение анализа и осуществление краткосрочного прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, деятельность Аналитического центра направлена на обслуживание исполнительной власти.

Центр вполне мог бы выполнять функции эксперта при условии придания ему независимого статуса, закрепленного в законодательстве, четкой законодательной регламентации его правового положения и законодательно гарантированного участия в бюджетном процессе.

На основе ст. 157 БК экспертиза проектов законов (решений) о бюджетах, иных нормативных правовых актов бюджетного законодательства РФ, в том числе обоснованности показателей (параметров и характеристик) бюджетов, входит в число бюджетных полномочий Счетной палаты РФ, контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципалитетов.

На уровне субъектов РФ экспертизу проектов законов о бюджетах субъекта РФ и проектов законов о бюджетах территориального государственного внебюджетного фонда на основании Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»<sup>425</sup> (ст. 9) проводят соответствующие контрольно-счетные органы.

В мировой практике для ограничения технократической тенденции и независимых экспертных оценок для представительного органа власти создаются специальные независимые органы, статус которых закреплен законодательно.

---

<sup>425</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 903.

Предлагается создать в России независимый орган, имеющий статус, закрепленный законом, который мог бы обеспечивать экспертное сопровождение государственного планирования в финансовой сфере, в том числе с точки зрения последствий. Отношения этого органа с исполнительной и законодательной властью, урегулированные правом, — это наиболее важные относительные правоотношения, которые должны складываться в сфере государственного финансового планирования.

Органы, обеспечивающие государственное финансовое планирование, включая экспертные органы и органы, осуществляющие важнейшую стадию стратегического планирования — мониторинг и контроль, должны обрести законодательные гарантии своего независимого статуса.

В условиях развития технократической тенденции и насущной необходимости ее уравновесить нам представляются весьма своевременными и перспективными идеи С. О. Шохина о пересмотре вопроса «конституционного позиционирования» высшего органа государственного финансового контроля и ряда других ключевых звеньев в структуре государственного управления и регулирования<sup>426</sup>.

С. О. Шохин прямо предлагает ввести в Конституцию отдельный раздел об органах, не входящих в законодательную, исполнительную или судебную ветви власти, но наделенных специфической государственной функцией, которую «ни одной из ветвей власти доверить нельзя в силу ее важности и значения». К таким органам он относит Счетную палату РФ и Банк России, а также Генеральную прокуратуру РФ. С. О. Шохин приводит пример вспомогательных органов Итальянской Республики. В раздел Конституции об органах, находящихся вне законодательной, исполнительной и судебной власти, данный автор предлагает также поместить Государственный совет РФ, Общественную палату РФ и Торгово-промышленную палату РФ<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> См.: Шохин С. О. Новый этап в развитии финансового контроля. С. 32–36. См. также: *Его же*. Финансовое право — время перемен // Финансовое право. 2014. № 2. С. 3–5; *Его же*. Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юрид. мир. 2014. № 1. С. 51–55.

<sup>427</sup> См.: *Его же*. Новый этап в развитии финансового контроля. С. 32–36.

Если полностью принять идеи С. О. Шохина, то необходимо было бы добавить к числу таких независимых органов и орган, обеспечивающий стратегическое государственное финансовое планирование, — обновленный современный Госплан.

Мы поддерживаем идеи С. О. Шохина, но придерживаемся консервативного подхода в отношении Конституции. Экономические основы государственного строя должны быть лаконичны с целью обеспечить свободу маневра и реакции на текущую ситуацию. Поэтому мы ограничиваемся предложением создать орган, аналогичный Госплану (возможно, на базе уже созданного Аналитического центра), и закрепить его независимый статус в отраслевом законодательстве.

Исследование отношений по поводу государственного финансового планирования позволяет нам сделать следующие выводы. Правоотношения в сфере государственного финансового планирования носят организационный характер и входят в предмет финансового права. Правоотношения по поводу государственного финансового планирования включают относительные (между органами власти и экспертами, между исполнительными и представительными органами власти и т. д.), а также абсолютные (между государством и неограниченным кругом лиц) правоотношения.

#### **2.4. Правоприменение в механизме правового регулирования государственного финансового планирования**

После того как нормы права реализованы в правоотношениях, появляется третий элемент в механизме правового регулирования — правоприменение.

Существуют разные точки зрения на проблему правоприменения в теории права. Есть ученые, которые придерживаются точки зрения, что право может применяться гражданами<sup>428</sup>. На сегодняшний день превалирует мнение,

---

<sup>428</sup> См.: *Недбайло П. Е.* Применение советских правовых норм. М., 1960. С. 128.

что граждане и юридические лица могут только требовать применения права, сами же применять правовые нормы они не в состоянии. Реализация права в одних случаях является непосредственной, и при этом правовые нормы добровольно исполняются, соблюдаются и используются, а в других — юрисдикционной, осуществляемой правоприменительным органом при помощи мер убеждения и принуждения или судом<sup>429</sup>.

Обосновывая правовую доктрину правового регулирования государственного финансового планирования, сконцентрируем свое внимание на юрисдикционном судебном правоприменении по следующим причинам.

Полагаем, что применение именно судами норм права убедительно свидетельствует о сложившемся механизме правового регулирования.

Кроме того, судебное правоприменение имеет неопровержимые свидетельства его существования или внешние формы — решения судов разного уровня<sup>430</sup>. Обращаясь к правоприменительной практике несудебных органов, мы неизбежно были бы вынуждены ссылаться на вторичные источники, рассказывающие нам о правоприменении. В решениях судов отражаются все необходимые сведения о реализации норм и фиксируются как идеальная модель правоотношений, так и фактически складывающиеся отношения.

Судебные акты дают нам возможность утверждать, что есть потребность в формировании научной доктрины, и однозначно свидетельствуют, что сформировался институт государственного финансового планирования в системе отрасли финансового права<sup>431</sup>.

Концентрируя свое внимание именно на судебном правоприменении, тем не менее необходимо сказать несколько слов о многоаспектности

---

<sup>429</sup> См.: *Лапин Б. Н.* Гражданско-процессуальный аспект применения права // Правоведение. 1980. № 2. С. 61–64.

<sup>430</sup> См.: Судебная практика в современной правовой системе России / Т. Я. Хабриева [и др.]. М., 2017. С. 48.

<sup>431</sup> См.: Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. М. : ИГиСП : ИД «Юриспруденция», 2009. С. 48.

правоприменения и его широком понимании в современной юридической науке.

Правоприменение представляет собой сложный процесс и может включать широкий круг действий, способствующих преодолению отклонений от заранее заданной модели отношений<sup>432</sup>. Конструкция правоприменения в широком смысле слова находится в процессе развития и усложнения. В частности, сегодня обсуждается вопрос о системности правоприменения. «Системность правоприменения должна быть освоена более глубоко, иначе картина будет неполной. Для правоприменения в таком смысле нужно еще учитывать, что оценивать право только в ракурсе правовых актов нельзя, поскольку право многогранное, многоемкое явление, которое требует очень сложных и не всегда понятных действий. Полагаем возможным предложить такую конструкцию правоприменения, которая включает несколько взаимосвязанных элементов: а) поведенческий; б) регулятивный; в) институциональный; г) контрольно-корректирующий; д) оценочный»<sup>433</sup>.

В современных публикациях справедливо отмечается отсутствие методологии правоприменения как такового, а также слабая теоретическая база для интеграции в правоприменение достижений других социальных наук<sup>434</sup>.

Первая проблема правоприменения для государственного финансового планирования связана с тем, что, управляя рисками в будущем, правовое регулирование должно быть направлено на принятие изначально оптимального решения и на создание соответствующих правовых гарантий, а не на последующий контроль. Последствия заведомо незаконного или недобросовестного решения, облеченного далее в закон или в акт органа управления, могут быть уже неустранимыми.

---

<sup>432</sup> См.: *Тихомиров Ю. А.* Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал рос. права. 2007. № 12. С. 27–36.

<sup>433</sup> *Его же.* Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Там же. 2017. № 1. С. 55–62.

<sup>434</sup> См.: *Колдин В. Я.* Проблемы методологии правоприменения // Гос-во и право. 2011. № 1. С. 11–20.

Поэтому, правоприменение не может сводиться к последующему применению санкций по последствиям принятого решения, необходимо рассматривать возможность правоприменения до наступления неблагоприятных последствий.

Профессор Н. И. Побежимова не соглашается с суждением о том, что административное принуждение является единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина<sup>435</sup>. Следует вырабатывать правостимулирующий механизм, когда в один ряд с ограничениями ставятся стимулы. К ограничивающим юридическим средствам могут быть отнесены наказания, взыскания, ответственность и другие как властные, силовые рычаги, сдерживающие негативную активность. Основное назначение стимулов — побуждать и поощрять желаемое поведение<sup>436</sup>.

Представляется, что в случае установления жестких мер принуждения утрачивается гибкость управленческого воздействия государственного планирования. Качественные изменения неопределенности будущего и инвариантность действий субъектов управления, направленных на достижение желаемой модели, не позволяют устанавливать жесткие меры принуждения.

Планирование как метод управления эффективно только тогда, когда оно выражает согласованную позицию и предлагает наиболее оптимальный вариант развития, а именно когда план является «документом общественного согласия»<sup>437</sup>.

---

<sup>435</sup> См.: Побежимова Н. И. К вопросу о предмете административного и полицейского права // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию профессора А. П. Шергина. М. : ВНИИ МВД России, 2005. С. 351–356.

<sup>436</sup> См.: Правовая политика в современной России: проблемы формирования (обзор круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь») // Гос-во и право. 2011. № 6. С. 119–125; Самтарова Н. А. Некоторые теоретические проблемы обоснования финансовой ответственности как вида юридической ответственности // Финансовое право. 2005. № 11. С. 31–34; Её же. Финансово-правовая ответственность. Казань, 2009; Shashkova A. V., Rakitskaya I. A., Pavlov E. Ya. Op. cit.; Бельский К. С., Елисеев Б. П., Кучеров И. И. Полицейское право как подотрасль административного права // Гос-во и право. 2001. № 12. С. 45–53; Ответственность за нарушение финансового законодательства / Р. Ю. Абросимов [и др.]. М., 2014; Шашкова А. В. Проблемы эволюции административной юстиции в Испании // Вопросы российского и международного права. 2017. № 7А. С. 284–291.

<sup>437</sup> Городецкий В. Указ. соч. С. 48.

Из сложности правоотношений в сфере государственного финансового планирования вытекают проблемы споров и правоприменения. В общем виде правоприменение, в частности судебное, имеет в своей основе спор субъектов. Реализация права в процессе судебной деятельности «эволюционирует» от спорного состояния в момент предъявления иска к бесспорному в постановленном решении<sup>438</sup>. В научных исследованиях по финансовому праву на сегодняшний день сформулировано понятие финансово-правового спора. «Финансово-правовой спор — это разногласия, возникающие между частными и публичными субъектами в процессе финансовой деятельности государства и местного самоуправления по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов, содержащих нормы финансового права, не урегулированные ими при непосредственных переговорах, о которых в целях защиты субъективного права или охраняемого законом интереса заявлено в соответствующий юрисдикционный орган»<sup>439</sup>. Очевидно, к финансово-правовым спорам следует относить не только споры между частными и публичными субъектами, но и споры между публичными субъектами в силу самой возможности разных интересов. Представляется также, что определение финансово-правового спора не исключает споры по поводу государственного финансового планирования, в том числе оспаривание плановых актов. На сегодня уже есть разъяснения, как судам необходимо исследовать и оценивать плановые акты.

В указанном нами ранее Обзоре законодательства и судебной практики за первый квартал 2006 года Верховный Суд РФ разъяснил, что в случае, если программы утверждаются актом высшего должностного лица субъекта РФ, а не законом соответствующего субъекта, как этого требует соответствующая норма федерального закона, такие программы при наличии в них всех иных признаков, присущих нормативному правовому акту (признаки специально перечислялись), подлежат в случае их оспаривания

---

<sup>438</sup> См.: Чечина Н. А. Норма права и судебное решение. Л., 1961. С. 14.

<sup>439</sup> Ворочевская О. В. Финансово-правовой спор в деятельности судов общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11–12.

рассмотрению в порядке гл. 24 ГПК<sup>440</sup>. Однако установленное в ходе судебного разбирательства несоблюдение надлежащего порядка издания данного акта будет являться для суда основанием для признания его недействующим.

Существующий подход Верховного Суда РФ вполне применим к финансово-плановым актам, за исключением особенностей, присущих конкретным сферам государственных финансов.

Финансово-правовые споры о государственном планировании рассматриваются также в рамках конституционного судопроизводства, которое сфокусировано на рассмотрении вопросов о противоречии Конституции или нарушении прав и свобод. Далее приведем примеры.

Действующее законодательство предполагает возможность правоприменения в случае противоречий нормативного правового акта закону, нарушения компетенции иного государственного органа или нарушения прав и свобод. План обращен в будущее и на предотвращение рисков в будущем, большая часть которых на момент принятия акта не известна. Поэтому для планирования правоприменение должно допускаться не только по последствиям, но и в том случае, когда последствия еще не наступили. Правоприменение может иметь место также в том случае, если нарушение прав и свобод только возможно. В исследованиях по вопросам правоприменения отмечается также важная составляющая правоприменения — конкретизация материальных правоотношений. «Конкретизация материального правоотношения заключается в том, что суд на протяжении всего процесса осуществляет сложную исследовательскую работу по выяснению того, в какой мере предмет судебной деятельности соответствует абстрактно выраженной в норме материального права “модели”»<sup>441</sup>. Отрицание возможности правоприменения, в том числе судебного, и лишение возможности обращения в суды по вопросам

---

<sup>440</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>441</sup> См.: Латин Б. Н. Указ. соч. С. 61–64.

государственного финансового планирования (такой подход имеет место в сфере бюджетов) сами по себе ограничивают развитие материального права и правоотношений в этой сфере.

Ключевой проблемой правоприменения в сфере государственного финансового планирования, на наш взгляд, следует считать проблему оценки планов с точки зрения свободы усмотрения в принятии решения. Данная проблема в правовой плоскости распадается на две: рамки дискреции законодателя (в том случае, если план утвержден законом)<sup>442</sup> и рамки свободы усмотрения государственных органов (если план утвержден актом органа власти).

Дискреция законодателя может быть проверена судом сквозь призму конституционных принципов, и здесь следует найти необходимые ориентиры.

В теоретических изысканиях по праву мы находим утверждение, что законодатель в выборе средств правового регулирования в условиях неопределенности не связан ни основами правопорядка, ни рыночными экономическими инструментами<sup>443</sup>. Однако мы можем предположить, что это утверждение верно лишь отчасти.

Думается, что дискреция законодательства в принятии финансово-плановых решений ограничена.

Во-первых, дискреция законодателя ограничена финансовой политикой. Законодатель, принимая финансово-плановые акты, ограничен целями и задачами единой финансовой политики. В Постановлении Конституционного Суда РФ № 12-П указано, что «федеральный законодатель, осуществляя

---

<sup>442</sup> Подробнее см.: *Давыдов К. В.* Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 57–65; *Его же.* Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский и российский опыт // Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса : материалы Первой Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. студентов, аспирантов и молодых ученых / под науч. ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. Новосибирск, 2015. С. 70–97; *Его же.* Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики // Правовая наука и реформа юридического образования. 2014. № 4. С. 105–114; *Его же.* Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. «Право». 2015. № 2. С. 113–128; *Его же.* Судебный контроль за дискреционными административными актами и процедурами в РФ: правовые проблемы и возможные пути их решения // Актуальные вопросы публичного права. 2014. № 4. С. 3–18.

<sup>443</sup> См.: *Scherzberg A.* Op. cit. S. 217.

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».

Конечно, признание финансово-планового акта, например закона о бюджете, не соответствующим Конституции ввиду его несоответствия целям экономической и финансовой политики пока можно рассматривать как некую абстракцию. Однако в ближайшем будущем такая абстракция может приобрести конкретные очертания.

Во-вторых, дискреция законодателя ограничена конституционными принципами, в первую очередь принципом поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, сформулированным в Постановлении Конституционного Суда РФ № 2-П.

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). Российская Конституция изначально обращает требование соразмерности к законодателю в ч. 3 ст. 55: «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» (Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.1997 № 10-П «По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года “О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство” в связи с жалобами граждан И. В. Шестопалько, О. Е. Сачковой и М. И. Крючковой»<sup>444</sup>).

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 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 государственного планирования как никогда широки, законодательные акты в сфере планирования должны оцениваться сквозь призму конституционного принципа соразмерности.

Дискреция законодателя в принятии финансово-плановых актов, на наш взгляд, ограничена также конституционным принципом соразмерности (в европейском варианте — пропорциональности). Уже имеются конкретные примеры применения принципа соразмерности к финансово-плановым актам.

---

<sup>444</sup> См.: ВКС РФ. 1997. № 5.

Сквозь призму принципа соразмерности оценивалось, например, содержание финансово-планового акта — Федерального закона от 11.02.2002 № 17-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год»<sup>445</sup>. Речь идет о Постановлении Конституционного Суда РФ от 22.03.2007 № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 15 Федерального закона “О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год” в связи с жалобой гражданки Т. А. Баныкиной»<sup>446</sup>.

Признавая широкую дискрецию законодателя, Конституционный Суд РФ обязал законодателя соблюдать конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, а также стабильности и гарантированности социальных прав. Суд указал, что, вводя норму о максимальном размере пособия по беременности и родам, федеральный законодатель, преследуя цель перераспределить средства Фонда социального страхования РФ, 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), для установления более высокого размера пособия. Законодатель, осуществляя соответствующее регулирование, для поддержания баланса конституционно защищаемых ценностей должен основываться на вытекающих из ст. 19 Конституции принципах пропорциональности и эквивалентности и соблюдать требование ст. 55 (ч. 3) Конституции о соразмерности вводимых ограничений защищаемым конституционным ценностям. Конституционный Суд РФ здесь оценивает само содержание финансово-планового акта: требует соответствия (пропорциональности) между платежами, из которых формируется бюджет, и

---

<sup>445</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 628.

<sup>446</sup> См.: Там же. 2007. № 14. Ст. 1742.

выплатами из этого бюджета. В том же постановлении Суд обязал законодателя по-иному спланировать финансовые средства.

Подход, не допускающий обеспечения прав отдельных граждан или их групп в ущерб интересам всех граждан, был сформулирован и реализован Конституционным Судом РФ в ряде рассмотренных им дел. В частности, Конституционный Суд РФ применил такой подход при оценке норм Федерального закона от 10.05.1995 № 73-ФЗ «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»<sup>447</sup> (далее — Федеральный закон о восстановлении и защите сбережений граждан), которым был определен порядок восстановления сбережений и управления внутренним долгом. Названный порядок учитывал имеющиеся в государстве финансовые средства, которые могут быть выделены на цели восстановления сбережений, что обуславливало ограничения для некоторых категорий граждан. Названный Федеральный закон устанавливал порядок перевода гарантированных сбережений граждан в целевые долговые обязательства РФ, их виды, условия, формы их обслуживания.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ о том, что реализация прав и законных интересов отдельных граждан (групп граждан) не должна оказывать чрезмерно негативное влияние на обеспечение бюджетными средствами прав и интересов всех, была изложена в Постановлении от 23.12.1997 № 21-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации»<sup>448</sup>. Эта позиция особенно актуальна в условиях недостаточности бюджетных средств для решения многих социальных проблем, связанных с обеспечением таких прав, как право на жизнь и достоинство личности. Поэтому именно и только в форме федерального

---

<sup>447</sup> См.: Рос. газ. 1995. 12 мая.

<sup>448</sup> См.: Там же. 1998. 6 янв.

закона может быть найден баланс между правами и законными интересами лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов, и всех иных лиц. Эта позиция была применена в последующих определениях Конституционного Суда РФ при оценке Федерального закона о восстановлении и защите сбережений граждан. Суд указывал, что законодатель, осуществляя правовое регулирование, должен руководствоваться принципом соблюдения баланса между правами и законными интересами различных лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов.

Однако к своей позиции Конституционный Суд РФ добавил, что исходя из того, что законодатель обладает полномочием ограничить права (в том числе имущественные) одних лиц в целях защиты прав и законных интересов других, и учитывая, что положения Федерального закона о восстановлении и защите сбережений граждан носят именно такой характер, проверка Конституционным Судом РФ этих положений означала бы оценку финансово-экономической обоснованности законодательного решения о механизме восстановления сбережений граждан РФ, что не входит в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Такой подход был применен в определениях Конституционного Суда РФ: от 21.12.2000 № 261-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симоченко Алексея Ильича на нарушение его конституционных прав статьями 5, 9, 10, 11, 12 и 13 Федерального закона “О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации”»<sup>449</sup>; от 21.12.2004 № 423-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Головинова Михаила Павловича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца второго статьи 1, части третьей статьи 4 и части второй статьи 6 Федерального закона “О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации”»<sup>450</sup>;

---

<sup>449</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>450</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

от 17.10.2006 № 479-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чернина Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 12 Федерального закона “О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации”, положениями Федерального закона “О федеральном бюджете на 2004 год” и постановления Правительства Российской Федерации “О выплате в 2005 году отдельным категориям граждан Российской Федерации предварительной компенсации (компенсации) по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации”»<sup>451</sup>; от 15.04.2008 № 324-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кулагина Андрея Яковлевича на нарушение его конституционных прав статьей 156 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>452</sup>.

Соответственно, допуская возможность законодательного ущемления имущественных интересов определенного круга лиц, конституционное толкование законодательства требует, чтобы, осуществляя правовое регулирование, законодатель руководствовался принципом соблюдения баланса между правами и законными интересами различных лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов. Таким образом, финансовое право, устанавливая приоритет публичных интересов, не позволяет ущемлять интересы одних лиц в пользу других.

---

<sup>451</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>452</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Вопрос о том, насколько возможен контроль за финансово-плановыми актами со стороны судов судебной системы, был и остается дискуссионным. Относительно судебного контроля бюджетных правоотношений в рамках гражданского судопроизводства отмечается, 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 принципа разделения властей проявляется 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 рамках 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<sup>453</sup>. Соответственно, в российских исследованиях по процессуальному праву возможность судебного контроля финансово-плановых актов отрицается.

Думается, что ситуация выглядит не столь однозначно, и уже в практике можно найти примеры осуществления судебного контроля за содержанием закона о бюджете.

Например, судебному контролю подлежит случай, когда планирующий орган (для бюджета — законодательный орган) не принял необходимого планового решения: не спланировал государственные или муниципальные финансы должным образом. Такого рода ситуация была предметом спора,

---

<sup>453</sup> См.: *Ильин А. В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 9–10.

рассмотренного судом общей юрисдикции, а в последующем предметом оценки для Конституционного Суда РФ в Постановлении № 5-П. Суть проблемы состояла в том, что муниципальное образование отказалось принимать соответствующие расходные обязательства, по сути, планировать необходимые расходы в бюджете.

В приведенном выше примере спор был инициирован прокурором. Насколько граждане и организации могут инициировать такого рода споры?

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 порядке<sup>454</sup>. По действующему гражданско-процессуальному законодательству только прокурор может выступить в защиту публичных интересов. Гражданин или организация могут обращаться в суд только за защитой собственных интересов.

Таким образом, планы, как и все иные законы, должны подчиняться принципу соразмерности. Как показывает 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 отраслевого законодательства соблюдена, но не учтены требования соразмерности, вытекающие из конституционных норм<sup>455</sup> (например, в том случае если план нарушает право на местное самоуправление).

---

<sup>454</sup> См.: Рукавишникова И. В. Указ. соч. С. 191–196.

<sup>455</sup> См.: Bertmans M. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung // Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag herausgeber / Wilfried Erbguth. München : C. H. Beck, 2000. S. 987.

Интеграция государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации может отразиться на подходах к правоприменению. В пояснительной записке к законопроекту о стратегическом планировании в Российской Федерации говорилось, 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 предполагалось обеспечить в рамках правоприменения. К сожалению, как и законопроект, принятый текст Федерального закона о стратегическом планировании не дал никаких указаний на то, каким образом будет осуществляться правоприменение с учетом соподчиненности планов.

К сказанному следует добавить, что из анализа документов законотворчества и принятого Федерального закона следует, что авторы сузили возможность правоприменения в сфере государственного стратегического планирования именно задачами увязки и соподчиненности инструментов планирования, что не соответствует уже складывающимся реалиям.

Наиболее сложные проблемы правоприменения мы можем ожидать в сфере государственного финансового планирования. Изучая метод финансового права, И. В. Рукавишникова 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. Рукавишникова допускает, что стадия правоприменения в процессе правового регулирования может отсутствовать, если осуществление прав и обязанностей протекает без вмешательства компетентных органов<sup>456</sup>.

Проблематика правоприменения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования 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»<sup>457</sup>. 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»<sup>458</sup>.

Говоря о гражданах, отметим, что судебная практика более или менее однозначно указывает на то, что граждане не являются субъектами бюджетных правоотношений. В целом ряде решений Верховный Суд РФ высказал позицию, что права граждан не могут быть нарушены бюджетным законодательством (см. определения Верховного Суда РФ

---

<sup>456</sup> См.: Рукавишникова И. В. Указ. соч.

<sup>457</sup> Рукавишникова И. В. Указ. соч. С. 164.

<sup>458</sup> Там же. С. 165.

от 21.09.2007 по делу № 41-В07-34<sup>459</sup>, от 01.08.2007 по делу № 34-Г07-10<sup>460</sup>, от 23.03.2005 по делу 78-Г05-6<sup>461</sup> и др.). В защиту нарушенных бюджетным законодательством прав граждан может выступить только прокурор.

С юридическими лицами ситуация несколько сложнее. В судебной практике больше решений, когда суд счел, что юридические лица, не являющиеся получателями средств бюджета, не являются субъектами бюджетных правоотношений и не могут обращаться в суд на основе бюджетного законодательства (определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2007 № 6874/07<sup>462</sup>, определение Верховного Суда РФ от 04.12.2001 по делу № 50-Г01-16<sup>463</sup>).

В то же время можно привести пример, когда суд принял иск коммерческой организации — кредитора бюджета субъекта РФ об оспаривании закона о бюджете. В частности, Верховный Суд РФ вынес определение от 22.04.2002<sup>464</sup> по результатам рассмотрения дела № 39-Г02-6 по заявлению компании «Ригалит Холдинг Лтд» о признании недействительным Закона Курской области «Об областном бюджете на 2002 год», в связи с тем, что в нарушение п. 3 ст. 135 БК расходы, указанные в ст. 1 Закона Курской области, на погашение областного долга явно занижены, так как потребность области в финансовых ресурсах на погашение долгов значительно больше. При этом ООО «Ригалит Холдинг Лтд» являлось кредитором по долгам субъекта РФ, на погашение которых не было предусмотрено средств в бюджете.

Верховный Суд РФ поддержал позицию нижестоящей инстанции, что в бюджете области не может быть предусмотрено погашение всех долговых обязательств области, поскольку в сумму, составляющую

---

<sup>459</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>460</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>461</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>462</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>463</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>464</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

потребность области в финансовых ресурсах, включаются не только расходы на погашение долговых обязательств, но и расходы, предусмотренные на решение социально значимых вопросов. С целью сконцентрироваться на поднятой проблеме, мы оставляем за рамками исследования вопрос взыскания долгов за счет казны области.

Исходя из действующего законодательства и существующих теоретических подходов к судебной защите прав граждан и юридических лиц можно сказать, что гражданину и юридическому лицу трудно сформулировать право и интересы, которые нарушает финансово-плановый акт. Финансово-плановый акт имеет особенный предмет регулирования — государственные финансы в целом. Все положения финансово-планового акта взаимосвязаны и представляют собой единое целое. Логично предположить, что суд не может оценивать конкретное предписание акта в ущерб его целостности, а иск со стороны гражданина или юридического лица, очевидно, будет основываться на конкретном предписании в законе (акте) о бюджете. Такого рода способ защиты прав конкретного гражданина или организации вряд ли допустим.

Стадия правоприменения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования находится в процессе формирования, но некоторые доктринальные подходы уже сформировались. Пока мы можем наметить только очертания этой стадии и рассмотреть имеющиеся примеры только в конкретных секторах государственных финансов в последующем изложении. Общие соображения о правоприменении для государственного финансового планирования сводятся к следующему. Для определения границ дискреции законодателя при принятии финансово-планового акта важное значение имеют конституционные принципы (в частности, принцип поддержания доверия граждан к власти и принцип соразмерности (пропорциональности)).

Особенности нормативных правовых актов государственного финансового планирования предполагают, что правоприменение

относительно отдельных предписаний финансово-планового акта невозможно. Финансово-плановый акт должен рассматриваться на стадии правоприменения как единое целое, на основе которого возникают правоотношения первого порядка — целеполагания и общего представления о предмете регулирования в будущем.

## ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТИТУТ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

### 3.1. Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для развития финансового права

Р. Давид в своем труде «Основные правовые системы современности» написал, что «доктрина как косвенный источник права дает законодателю представление о государственно-правовых закономерностях, предоставляя ему возможность выбрать оптимальную модель регулирования»<sup>465</sup>. В современных публикациях ученые сетуют на отсутствие единого подхода к проблемам правового регулирования, на бессистемное обновление норм в различных отраслях законодательства и неравномерность развития его отдельных институтов.

«Доктрина должна занять свое место при разработке нормативных актов. Использование правовой доктрины поможет улучшить качество рассматриваемых законопроектов»<sup>466</sup>.

Мы сконцентрировались на правовых аспектах, но правовое регулирование государственного финансового планирования не существует в вакууме — огромную роль играет политический контекст, а также контекст социальных наук: «...право существует и развивается в социуме, в его пространстве и тени, и вне этих параметров не может быть рассмотрено»<sup>467</sup>. В исследовании Э. Берендса, написанном в конце XIX в., мы можем прочесть, что право не растет и не развивается само по себе. Его развитие на каждом шагу обусловлено развитием всей совокупности жизненных отношений, в которые поставлен данный народ, данное общество. Основные понятия,

---

<sup>465</sup> Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1996. С. 105.

<sup>466</sup> Шуберт Т. Э. Роль доктрины в законотворчестве и правоприменении (на примере Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал рос. права. 2017. № 2. С. 50.

<sup>467</sup> Рыбаков В. А. Указ. соч. С. 83.

которыми оперирует юридическая наука, — это понятия не абсолютные, а относительные, меняющиеся в зависимости от исторических, социальных, экономических явлений, которые лежат в их основе<sup>468</sup>. Э. 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 политическими, социальными и экономическими условиями, при которых он возник<sup>469</sup>.

Приведенные выводы Э. Берендса точно отражают ситуацию в сфере государственного финансового планирования. Планирование — это область, где переплетаются знания из различных областей. 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.»<sup>470</sup>. 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,

---

<sup>468</sup> См.: Берендс Э. Опыт системы административного права. Т. 1, вып. 1. Ярославль, 1898. С. 16–17.

<sup>469</sup> См.: Там же. С. 17.

<sup>470</sup> Логвинов С. А. Указ. соч. С. 39.

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»<sup>471</sup>.

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 исследования, анализа социально-экономических процессов и принятия если не оптимальных, то хотя бы не ошибочных решений»<sup>472</sup>. В планологию включают методологию, модели, принципы планирования в системах управления экономикой разных типов. В. М. Иванченко предлагает рассматривать планологию 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»<sup>473</sup>. При расширении круга сторонников особой науки о планировании следует напомнить, что даже в советский период, когда планирование охватывало наибольший круг отношений, специальной науки о планировании не сложилось.

---

<sup>471</sup> См.: Райзберг Б. А. Указ. соч. С. 176.

<sup>472</sup> Иванченко В. М. Указ. соч. С. 9.

<sup>473</sup> Логвинов С. А. Указ. соч. С. 39.

Сохраняя существующую систему социальных наук, следует признать необходимость взаимодействия разных наук и отраслей науки. В частности, для получения объективно верных знаний об общих свойствах и закономерностях права необходимо учитывать и использовать знания почти всех фундаментальных общественных наук, чтобы оно было представлено во всех своих связях и опосредованиях<sup>474</sup>. Правовая часть должна быть тесно связана и в определенной степени обусловлена достижениями технико-экономических наук, чего нельзя сказать о последних в их соотношении с правовой наукой<sup>475</sup>. Следует согласиться с мнением, что основные правовые понятия — категории не могут выразить все связи, переплетения и переходы правовой действительности. «Право не потому право, что классифицирует отдельные правовые явления, а скорее наоборот — правовые явления лишь потому “правовые”, что охватываются понятием права. Неправовые явления поставили над собой понятие права демократическим путем»<sup>476</sup>. В исследовании государственного финансового планирования широко используется системный подход, который может быть определен как совокупность общенаучных методологических принципов, в основе которых лежит рассмотрение объектов как систем<sup>477</sup>. В рамках системного подхода проводится:

- 1) выявление зависимости каждого элемента от его места и функций в системе с учетом несводимости к сумме свойств его элементов;
- 2) анализ того, насколько поведение системы обусловлено как особенностями ее отдельных элементов, так и свойствами ее структуры;
- 3) исследование механизма взаимодействия системы и среды;
- 4) изучение характера иерархичности, присущего данной системе;

---

<sup>474</sup> См.: *Васильев А. М.* Указ. соч. С. 90; *Хабриева Т. Я.* Век инноваций и право // Вопросы правоведения. 2010. № 1. С. 8–15; *Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А.* Творческий потенциал науки // Журнал рос. права. 2010. № 10. С. 5–11; *Хабриева Т. Я.* Правовое измерение научного прогресса // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2009. № 2. С. 12–19.

<sup>475</sup> См.: *Манохин В. М.* О предмете и задачах науки управления в современный период // Сов. гос-во и право. 1965. № 2. С. 85–91.

<sup>476</sup> *Радбрух Густав.* Философия права / пер. с нем. М. : Междунар. отношения, 2004. С. 47.

<sup>477</sup> См.: *Невишко Д. Д., Шинкевич В. Е., Горбач Н. А.* Методика организации научного исследования и практика оформления его результатов : учеб. пособие. Красноярск, 2009. С. 18.

- 5) обеспечение всестороннего многоаспектного описания системы;
- 6) рассмотрение системы как динамичной, развивающейся целостности.

Активное использование метода планирования в сфере управления территорией, различного рода ресурсами (климатическими, природными и т. д.), экологией, финансами и управления в ряде иных сфер обусловило возрастающее внимание к нему законодателя и юридической науки с ее особым «правовым видением действительности»<sup>478</sup> и юридическим методом.

В. С. Нерсесянц писал о юридической науке: «С точки зрения юридической науки и юридического метода юридическая действительность — это искомая истина и выявленная сущность мира юридического познания. И если пифагорейцы с позиции математики утверждали, что сущность мира есть число, юристы могут сказать, что сущность мира — это право. Каждый при этом имеет в виду тот мир, который он знает: математик — мир чисел, юрист — мир права. Аналогичным образом физики, химики, биологи ищут, соответственно, свою физическую, химическую или биологическую формулу мира. Такова избирательная, предметно спрофилированная природа человеческого мышления и познания.

Составной частью методологии правовой науки являются теоретические формы, составляющие системы правовой науки, т. е. специальные научные понятия, принципы, теории, в которых раскрывается предмет изучения<sup>479</sup>. Исследуя государственное финансовое планирование, наука права, с одной стороны, опирается на уже выработанные в теории права категории и научные понятия, а с другой стороны, в контексте права исследуются категории и понятия, свойственные только стратегическому планированию, такие, как целеполагание, горизонт планирования.

---

<sup>478</sup> Нерсесянц В. С. Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998. С. 65.

<sup>479</sup> См.: Недабайло П. Е. Введение в общую теорию государства и права. Киев, 1971. С. 139; Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки. С. 351–359; Самтарова Н. А. Теоретические вопросы финансово-правового принуждения // Финансовое право. 2005. № 4. С. 34–38.

Помимо системного подхода в исследовании государственного финансового планирования применяется институциональный подход, который предусматривает рассмотрение изучаемого явления под углом его роли и места в обществе<sup>480</sup>. Институциональный подход позволяет приблизить исследование к практическому его воплощению.

Формулой юридического мира является понятие права. Эти различные формулы разных миров (различные научные образы, научные картины мира, создаваемые разными науками) выражают, по существу, нечто общее — всеобщие законы объективного мира (объекта всех наук), т. е. правила упорядоченности этого мира и порядка в нем...»<sup>481</sup>.

О юридическом методе читаем: «Юридический метод является способом юридического познания и выражения действительности, исходящим из понятия права. Специфика юридического метода состоит в том, что это, по своему познавательному смыслу и природе, понятийно-правовой метод, способ правового моделирования познаваемой действительности, способ познания действительности с позиций и в границах понятия права... Юридическому методу присущ правовой взгляд на мир, правовое видение действительности...»<sup>482</sup>.

В литературе мы находим конкретизацию понятия действительности для юридической науки. Действительность, являющаяся предметом познания юридической науки, включает в себя: а) факты общественной жизни и потребностей общественного развития; б) объективные законы общественного развития; в) юридические законы и правовые закономерности и связи; г) практику их применения<sup>483</sup>.

Методологию правовой науки в литературе определяют как применение обусловленных теоретическими принципами материалистической диалектики системы логических приемов и специальных методов (способов)

---

<sup>480</sup> См.: *Невирко Д. Д., Шинкевич В. Е., Горбач Н. А.* Указ. соч. С. 19.

<sup>481</sup> *Нерсеяни В. С.* Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998. С. 65.

<sup>482</sup> Там же.

<sup>483</sup> См.: *Чечот Д. М.* К вопросу о критерии истинности выводов юридической науки // Сов. гос-во и право. 1965. № 2. С. 34.

исследования правовых явлений<sup>484</sup>. Метод правовой науки понимается как рациональная система приемов, правил, действий ученого, как процедура познавательной деятельности, применяемая для решения определенной научной задачи<sup>485</sup>.

Юридический метод познания, реализуемый юридической наукой, был отнесен к системе общественного регулирования вместе с правом создателем категории механизма правового регулирования С. С. Алексеевым наряду с идеологией, нормами нравственности и морали, неправовыми нормами общественных организаций, экономикой<sup>486</sup>.

Юридическая наука призвана вскрывать те объективные потребности общественного развития, для удовлетворения которых необходимо совершенствование методов правового регулирования, и, что, на наш взгляд, особенно важно, изучать последствия и эффект правового воздействия на общественные отношения.

Юридическая наука должна вскрывать и закономерности развития самих правовых форм. Выводы науки об этих закономерностях могут иметь характер объективных истин, если они правильно отражают связь и взаимозависимость правовых форм. О связи и взаимозависимости правовых форм следует говорить не только в пределах отдельной отрасли права, все нормы и институты которой должны быть построены по системе взаимосвязанных и взаимозависимых правовых форм. Закономерные связи существуют и между нормами и институтами различных отраслей права<sup>487</sup>.

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

---

<sup>484</sup> См.: *Казимирчук В. П.* Право и методы его изучения. М., 1965. С. 44.

<sup>485</sup> См.: *Васильев А. М.* Указ. соч. С. 68.

<sup>486</sup> См.: *Алексеев С. С.* Указ. соч. С. 39–41.

<sup>487</sup> См.: *Чечот Д. М.* Указ. соч. С. 36–37.

подлежат правовому регулированию 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. Правовая часть должна быть тесно связана и в определенной степени обусловлена достижениями технико-экономических наук, чего нельзя сказать о последних в их соотношении с правовой наукой»<sup>488</sup>.

В сфере государственного финансового планирования на стадии формирования современного механизма правового регулирования государственного планирования юридическая наука и политико-правовая доктрина играют наиболее важную роль, являясь важной составляющей социального регулирования. 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 финансового планирования.

Значение юридической науки в социальном регулировании государственного финансового планирования определяется также особенностями современных условий. Например, как и политика, право подвержено бюрократизации, ограничить которую можно, повышая влияние юридической науки в управлении. 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»<sup>489</sup>. Бюрократизация права означает также необоснованную

---

<sup>488</sup> Манохин В. М. Указ. соч. С. 87.

<sup>489</sup> См.: Лоскутов В. А. От номенклатуры к бюрократии? // Чиновник. 1998. № 2. С. 6–11.

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<sup>490</sup>.

В публикациях отмечается, 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»<sup>491</sup>. В самых первых параграфах настоящего исследования было продемонстрировано, что управленческая наука ушла далеко вперед. В силу эмоционально-идеологического, ничем не обоснованного отрицания государственного планирования с 1990-х гг. начался простой в юридической науке, что крайне пагубно сказывается на состоянии законодательства о государственном планировании и о государственном финансовом планировании в современном российском государстве.

Юридическая наука должна оказывать необходимое противодействие разрастанию бюрократизации права, в частности предложить гарантии от преобладания бюрократических интересов в правовом регулировании.

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

---

<sup>490</sup> См.: *Кравченко А., Мамычев А.* Указ. соч. С. 103–104.

<sup>491</sup> Там же. С. 104.

особенно важно для государственного планирования вообще и для государственного финансового планирования в частности.

В условиях глобализации отчетливо проявляется тенденция более широкого формирования и более активного использования принципов права как регуляторов общественных отношений<sup>492</sup>. 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, впоследствии воплощаемые в конкретное содержание норм. Например, принцип соразмерности (пропорциональности), принцип финансовой обеспеченности планирования, а также принцип плановости финансовой деятельности государства существуют в рамках юридической науки. При правильном понимании юридической науки как части социального регулирования и политико-правовой доктрины как источника правотворчества и толкования права эти принципы с успехом выполняют свою роль по созданию контекста для финансовых законов и основы для их эффективной реализации и применения.

Помимо планилогии иногда предпринимаются попытки создать плановое право. 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»<sup>493</sup>. Аналогичным образом издаются журналы «Плановое и экологическое право»<sup>494</sup> и т. д.

---

<sup>492</sup> См.: *Марченко М. Н.* Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // *Гос-во и право.* 2009. № 6. С. 6.

<sup>493</sup> См.: *Telling and Duxbury's planning law and procedure* / ed. by R. M. C. Duxbury. 14th ed. Oxford : University Press, 2010.

<sup>494</sup> *Planning and environmental law journal.* US : American planning association.

Выделение специального планового права чуждо традициям российской правовой науки.

Государственное финансовое планирование, по нашему мнению, входит в предмет науки финансового права, как отрасли юридической науки с ее методами и богатым потенциалом исследования.

Профессор К. С. Бельский<sup>495</sup> полагает, что метод познания финансового права является собирательным и включает в себя три группы методов: 1) общенаучные; 2) философские; 3) специально-научные.

Среди специально-научных методов финансового права К. С. Бельский называет метод обращения к финансовой и экономической наукам. Он пишет, что при анализе финансово-правовых проблем могут широко использоваться знания, полученные финансовой и экономической науками. Он связывает эту особенность финансового права с тем, что объект познания финансово-правовой науки граничит с познаваемыми объектами экономической и финансовой науки, но финансовое право подвергает полученные в этих областях знания особой «правовой обработке». При этом материал, наработанный финансовой и экономической науками, получает «правовые качества» путем применения к нему финансовых законов и подзаконных актов<sup>496</sup>.

Финансовое право считали не только отраслью, граничащей с финансовой и экономической наукой, но и частью более широкого понятия «финансовая наука». В. А. Лебедев писал: «Хозяйственная деятельность государства, направленная на приобретение материальных средств, составляет финансовое хозяйство. Правила финансового хозяйства, облеченные в известные законодательные нормы, будут финансовым законодательством, или финансовым правом. Теоретическое исследование всех этих основных понятий, т. е. финансов, финансового хозяйства, финансового права, составляет финансовую науку»<sup>497</sup>.

---

<sup>495</sup> См.: *Бельский К. С.* Финансовое право: методы и средства // *Гос-во и право.* 2010. № 8. С. 5–15.

<sup>496</sup> См.: Там же.

<sup>497</sup> *Лебедев В. А.* Указ. соч. С. 36.

Среди специально-научных К. С. Бельский называет формально-догматический метод. Формально-догматический метод исследует «догму» финансового права<sup>498</sup>.

В связи с кризисом 2008 г. в России и за рубежом пересматривается догма финансового права. На смену государственно-вещной догме приходит ценностно-правовая догма финансового права. «Конечно, доктринальные изменения науки не могут происходить быстро без ущерба для самой науки, причем как для ее фундаментальной части, так и для практических приложений. Нормальный процесс доктринально-догматического обновления науки происходит постепенно, в форме расширения состава элементов ее предмета и освоения новых научных методов познания без отвержения, но с переосмыслением прежних. В финансовом праве этот процесс постепенно движется, но доминирование советской доктрины финансового права, основанной на ошибочной догме отождествления финансового права с правом публичных или государственных финансов, пока сохраняется»<sup>499</sup>.

Обновление концептуальных подходов в финансовом праве происходит и за рубежом<sup>500</sup>.

В условиях формирования правового регулирования и создания системы норм о государственном финансовом планировании научная 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.»<sup>501</sup>.

---

<sup>498</sup> См.: *Бельский К. С.* Финансовое право: методы и средства.

<sup>499</sup> Право и финансовый контроль. С. 308.

<sup>500</sup> См., напр.: *Benjamin J.* Narratives of financial law // *Oxford Journal of Legal Studies*. 2010. Vol. 30. № 4. P. 787–814.

<sup>501</sup> *Венгеров А. Б.* Теория государства и права. М. : Юриспруденция, 2001. С. 413–414.

В то же время финансовое право, создавая научную основу для финансового законодательства и практики, как писал еще в начале XX в. В. Н. Твердохлебов, не может 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 оценок<sup>502</sup>.

В последние несколько десятилетий в российской правовой науке доктринальные положения стали обретать форму научных концепций развития российского законодательства. Научные концепции развития законодательства связывают развитие теории права с развитием законодательства. Научные концепции законодательства могут иметь узкий и широкий предмет — начиная концепцией отдельного закона и заканчивая концепцией системы законодательства. Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ проведена большая работа по формированию разных концепций, но опыт свидетельствует об

---

<sup>502</sup> *Твердохлебов В. Н. Указ. соч. С. 23.*

интересе преимущественно к концепциям отраслей законодательства с их устойчивым «юридическим инструментарием»<sup>503</sup>. Последовательно выпущено несколько концепций, и постепенно они стали формироваться путем выявления тенденций развития законодательства и оценки динамики таких крупных блоков, как законодательство в сфере публично-правовых, частноправовых и международно-правовых отношений.

Исходя из понимания системности права следует поместить сформировавшийся механизм правового регулирования государственного финансового планирования в контекст правовой действительности России. Необходимо также определить место правовой доктрины государственного финансового планирования как совокупности знаний, теорий, идей, понятий, суждений о праве, правовых явлениях, нормах права, правоотношениях, системе права, правотворчестве<sup>504</sup> в системе науки.

В российской правовой традиции советского периода государственное планирование рассматривалось в контексте конституционного, административного и финансового права. Автор не поддерживает идею восстановления в рамках конституционного права института государственного планирования. Учитывая, что мы ограничиваем наше исследование правовым регулированием государственного финансового планирования, представляется необходимым включить в систему финансового права институт государственного финансового планирования, а в систему науки финансового права — институт государственного финансового планирования.

Юридическая наука является составной частью социального регулирования государственного финансового планирования и тесным образом взаимосвязана с механизмом правового регулирования. Мы допускаем, что для таких сложных явлений, как финансы и государственное

---

<sup>503</sup> *Нарышкин С. Е., Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А.* Научные концепции развития российского законодательства : монография. 7-е изд., доп. и перераб. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015. С. 47–48.

<sup>504</sup> См.: *Остроумов С. В.* Подходы к пониманию доктрины и ее соотношение со смежными понятиями // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 4. С. 28–29.

финансовое планирование, ряд положений и составляющих правового регулирования государственного финансового планирования (например, некоторые принципы) могут быть сформулированы в юридической науке и не быть закреплены в законодательстве.

### **3.2. Институт государственного финансового планирования в системе отрасли финансового права и в системе науки финансового права**

Развитие системы финансового права — это непрерывный процесс, следующий за развитием новых явлений и феноменов в сфере финансов. «Ценность финансового права как отрасли права связана с его социальной ролью в общественной жизни, которая проявляется в направлениях и характере финансово-правового воздействия, в котором именно публично-правовой субъект моделирует публичные финансовые отношения и определяет поведение субъектов путем установления финансово-правовой нормы»<sup>505</sup>.

С законодательным закреплением системы стратегического планирования в Российской Федерации появилась основа для интеграции в нее государственного финансового планирования и иных видов планирования.

Сделав вывод о том, что планирование — ключевой метод управления финансами, мы сразу же обнаружим самостоятельный, обособленный комплекс общественных отношений по поводу государственного 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.

---

<sup>505</sup> Смирникова Ю. Л. Системообразующая роль регулятивной функции финансового права // Юрид. мир. 2011. № 11. С. 45. См. также: Запольский С. В. Наука финансового права — от статики к динамике // Финансовое право. 2008. № 9. С. 8–12; Его же. О природе понятия «финансовая система России» // Там же. 2006. № 8. С. 2–8.

Соглашаясь с утверждением, что государственно-вещная догма финансового права уходит в прошлое, мы считаем своевременным обратить внимание на то, что организационные отношения, в том числе отношения по поводу государственного финансового планирования, приобретают все большее значение.

Собственно, и ранее было много написано о значении организационного элемента в финансовом праве. М. И. Пискотин подчеркивал значение организационных отношений в финансовом праве<sup>506</sup>. Р. О. Халфина указывала на наличие в финансово-правовых отношениях как имущественных, так и организационных характеристик<sup>507</sup>. Ряд авторов делают акцент именно на организационном характере финансовых правоотношений<sup>508</sup>. Об организационных правоотношениях в финансовом праве писал Д. В. Винницкий<sup>509</sup>.

А. И. Худяков писал, 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. При этом известный ученый прямо включил в число таких отношений отношения, возникающие в процессе финансового планирования<sup>510</sup>. Эта мысль была поддержана и другими учеными<sup>511</sup>.

<sup>506</sup> См.: Пискотин М. И. Советское бюджетное право ... С. 47.

<sup>507</sup> См.: Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. С. 67.

<sup>508</sup> См.: Ашмарина Е. М. Структура финансового права РФ на современном этапе // Гос-во и право. 2004. № 9. С. 89–96; Саттарова Н. А. Современные аспекты межотраслевых связей финансового права // Финансовое право. 2012. № 5. С. 11–14.

<sup>509</sup> См.: Винницкий Д. В. Предмет российского налогового права // Журнал рос. права. 2002. № 10. С. 74.

<sup>510</sup> См.: Худяков А. И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 2–8.

<sup>511</sup> См.: Шохин С. О. Тенденции развития финансового права истоки и современность // Финансовое право. 2003. № 2. С. 5–8; *Его же*. Финансовое право — время перемен. С. 3–5; Поветкина Н. А. Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация // Журнал рос. права. 2017. № 5. С. 64–80; *Ее же*. Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Государственная служба. 2017. Т. 19. № 2. С. 18–26; Контроль в финансово-бюджетной сфере : науч.-практ. пособие / И. И. Кучеров [и др.]. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016; Шохин С. О. Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Юрист. 2018. № 2.

И. В. Махерова, изучая сущность организационных правоотношений в финансовом праве, утверждает, что организационные отношения обеспечивают должное функционирование финансовых имущественных отношений. Примером организационных правоотношений она считает принятие правовых актов о бюджетах публичных образований<sup>512</sup>.

Видный ученый советского периода А. М. Черепяхин написал статью, которая так и называлась «Финансовое планирование (правовые аспекты)» и в которой, исходя из современных ему реалий, он писал: «Существование финансового планирования предопределено 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, нахождения оптимальных вариантов аккумуляции, распределения и использования финансовых средств»<sup>513</sup>. 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

---

<sup>512</sup> См.: Махерова И. В. К вопросу об организационных правоотношениях в предмете финансового права // Финансовое право. 2008. № 11. С. 7–13.

<sup>513</sup> См.: Черепяхин А. М. Финансовое планирование (правовые аспекты) // Сов. гос-во и право. 1979. № 3. С. 74.

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»<sup>514</sup>. В контексте финансово-правовых отношений о финансовом планировании и укреплении его связи с экономическим и социальным планированием писала в своей статье в 1980 г. профессор Н. И. Химичева<sup>515</sup>. Однако финансовое планирование не выделилось на тот момент в самостоятельную структурную единицу финансового права.

А. И. Худяков доказал, что управление финансами относится к предмету финансового права. На основе его труда и работ, приведенных выше, можно утверждать, что традиционно управление финансами и государственное финансовое планирование включается в предмет финансового права и нет оснований относить эти отношения к иным отраслям права, например к информационному. Государственное финансовое планирование служит «нахождению оптимальных вариантов аккумуляции, распределения и использования финансовых средств»<sup>516</sup> и неотъемлемо от финансового права.

А. И. Худяков связывал правовые институты с институтами финансов. Он полагал, что правовых институтов, не соответствующих экономическим, просто не существует<sup>517</sup>. К. С. Бельский обращал внимание на то, что наука финансового права и финансовая наука постоянно обмениваются материалом<sup>518</sup>. 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, выделения соответствующих институтов. Имеет значение также уровень развития финансов как единой категории и входящих в нее составных частей. Естественно, право не может

---

<sup>514</sup> Черепяхин А. М. Указ. соч. С. 74.

<sup>515</sup> См.: Химичева Н. И. Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР // Сов. гос-во и право. 1980. № 2. С. 21–30.

<sup>516</sup> Черепяхин А. М. Указ. соч. С. 74.

<sup>517</sup> См.: Худяков А. И. Основы теории финансового права. Алматы, 1995. С. 205.

<sup>518</sup> См.: Бельский К. С. Финансовое право. М.: Юрист, 1994. С. 15.

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»<sup>519</sup>.

В нашем исследовании мы привели убедительные аргументы в пользу того, что к настоящему времени объективно существует не только институт финансов, но и механизм правового регулирования государственного финансового планирования. Опираясь на приведенные суждения, совершенно обоснованно включать отношения по государственному финансовому планированию в предмет финансового права. 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 отношений<sup>520</sup>. Институт права формируется из объективно сложившихся внутри отрасли права группы правовых норм, регулирующих с требуемой детализацией типичное общественное отношение и в силу этого приобретающих относительную самостоятельность, устойчивость и автономность функционирования<sup>521</sup>. 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; фактическую и юридическую однородность (единые понятия, общие положения, собственная юридическая конструкция; формальное

---

<sup>519</sup> *Химичева Н. И.* Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР. С. 26.

<sup>520</sup> *Нерсисянц В. С.* Теория права и государства : краткий учебный курс. М. : Норма, 2001. С. 167; *Саттарова Н. А.* О понятии и сущности публичных финансов // Публичные финансы в XXI веке : сб. науч. ст. / под ред. А. Д. Селюкова и В. А. Слепова. М., 2017. С. 167–169; *Кучеров И. И.* Право денежного обращения: понятие, предмет и метод // Финансовое право. 2013. № 3. С. 3–7.

<sup>521</sup> См.: *Блажевич И. Н.* Комплексные отрасли и институты права // Академический вестник. 2010. № 3. С. 23–26; *Кучеров И. И.* Право денежной эмиссии и его реализация // Финансовое право. 2015. № 3. С. 3–8; *Его же.* Валютное право России. М. : ИЗИСР, 2011; *Саттарова Н. А.* Современные аспекты межотраслевых связей финансового права. С. 11–14.

обособление правового института). Сразу же оговариваются, что перечисленные признаки соответствуют каждому конкретному институту в разной мере в зависимости от степени его развития<sup>522</sup>.

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 позиции<sup>523</sup>.

В актуальных исследованиях предлагается не сужать правовое регулирование, образующее институт, до норм. Даже для таких отраслей права, как уголовное право, 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»<sup>524</sup>. «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

---

<sup>522</sup> См.: Блажевич И. Н. Указ. соч. С. 23–26.

<sup>523</sup> См.: Нерсесянц В. С. Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства. М.: Изд-во НОРМА, 2012. Гл. 3.

<sup>524</sup> Жук М. С. Форма выражения института права // Общество и право. 2010. № 1. С. 140–145.

источниками, установленными и (или) санкционированными государством, не только по своему содержанию, но и по характеру взаимосвязи»<sup>525</sup>.

В институт государственного финансового планирования следует объединить как нормативные финансово-плановые акты, так и нормы, о нормативно-правовом характере которых можно дискутировать, неудачно определенные законодателем «документы», а также акты, формирующие финансовую политику.

Об институтах финансового права написано немало работ<sup>526</sup>. Представляется, что можно опираться на определение Т. В. Конюховой, которая написала, что под финансово-правовым институтом обычно понимают совокупность однородных финансовых отношений, объединенных по признаку общности и методов аккумуляции или расходования денежных средств<sup>527</sup>.

В публикациях высказывают мнение, что существенным признаком финансового института является наличие дееспособного субъекта, совершающего в качестве своей обязанности исполнительно-властную деятельность, а также то, что «лишь то правоустановление можно признать правовым институтом, для которого определен уполномоченный субъект, в состав обязанностей которого входит правоприменение данного института»<sup>528</sup>. Мы предложили подход к правоприменению в сфере государственного финансового планирования, а в главе о государственном финансовом планировании в отдельных секторах финансов приводятся примеры судебной практики, в которых применяются финансово-плановые акты. Следовательно, примеры правоприменения уже имеются и нет

---

<sup>525</sup> Жукова-Василевская Д. В. Источники права России: тенденции формирования и развития: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

<sup>526</sup> См.: Казанцев Н. М. Институты финансового права // Журнал рос. права. 2005. № 9. С. 97–114; Пятковская Ю. В. К вопросу об элементах финансового права // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 80–86; Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права: круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступлений (2–3 октября 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. Саратов, 2004.

<sup>527</sup> См.: Конюхова Т. В. Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие. М. : Эксмо, 2009. С. 24.

<sup>528</sup> Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. С. 48.

препятствий для включения государственного финансового планирования в число институтов финансового права даже с этой точки зрения.

В ряде опубликованных ранее работ<sup>529</sup> до принятия Федерального закона о стратегическом планировании автор настоящего исследования высказывал мнение, что необходимо ввести новый институт подотрасли бюджетного права — финансово-бюджетное планирование со ссылкой на центральную роль бюджетного планирования в финансовой системе.

С созданием системы стратегического планирования и ее законодательным оформлением, а также с расширением роли государственного финансового планирования предложение института бюджетного права устарело.

С учетом создания правовой основы для системы стратегического планирования в Российской Федерации, которая была заложена в 2014 г. Федеральным законом о стратегическом планировании, а также с учетом включения Банка России в число участников системы стратегического планирования и создания на его базе мегарегулятора финансовых рынков теперь есть основания для введения самостоятельного института отрасли финансового права, а не подотрасли бюджетного права.

Обосновывая создание нового института финансового права, полагаем, что государственное финансовое планирование является совокупностью однородных отношений. С. Д. Цыпкин утверждал, что наука финансового права должна пользоваться готовыми экономическими положениями, разработанными наукой о финансах, не превращаясь в «экономико-правовую науку»<sup>530</sup>. В литературе по финансам отношения по финансовому планированию уже давно выделяются в отдельную совокупность отношений: «Финансовое планирование на общегосударственном и территориальных уровнях обеспечивается системой финансовых планов, которые увязываются

---

<sup>529</sup> См.: Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). М. : БИБЛИО ГЛОБУС, 2013.

<sup>530</sup> См.: Цыпкин С. Д. Доходы государственного бюджета СССР: Правовые вопросы. М. : Юрид. лит., 1973. С. 5.

с материальными и трудовыми балансами в стоимостном выражении. Каждый финансовый план решает задачи организации и управления финансами в конкретном звене управления»<sup>531</sup>.

Правовой институт может считаться сложившимся, если отношения, входящие в его предмет, обладают однородностью. Подтверждение данной мысли мы находим в диссертационных исследованиях, в которых говорится, что финансовое планирование — одна из самостоятельных частей финансовой деятельности государства<sup>532</sup>. Думается, что такая однородность присутствует, и подтверждением этому может служить изложенное в данной диссертации содержание целостного механизма правового регулирования государственного финансового планирования. Все элементы государственного финансового планирования имеют общие черты для всех секторов финансов, хотя эти элементы имеют разный уровень развития и свои особенности, которые демонстрируются на примерах из бюджетной сферы, сферы государственных расходов и т. д.

Представляется, что совокупность отношений по государственному финансовому планированию к настоящему моменту достигла необходимой стадии формирования, чтобы войти в систему финансового права как самостоятельный институт.

Политико-правовая доктрина государственного финансового планирования значительно более развита и выходит далеко за рамки действующего нормативного материала, поэтому институт государственного финансового планирования в науке финансового права сформирован. «Финансовое право — это система юридических норм, устанавливающих определенный порядок в государстве»<sup>533</sup>. «Наука финансового права анализирует финансово-правовые нормы, классифицирует и систематизирует их. Наука финансового права не регулирует общественные отношения в

---

<sup>531</sup> Бюджетная система России / под ред. Г. Б. Поляка. С. 178.

<sup>532</sup> См.: Лукьянова Т. Г. Финансовая деятельность государства как правовая категория : автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2008. С. 10.

<sup>533</sup> Бельский К. С. Финансовое право. С. 12.

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»<sup>534</sup>. 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»<sup>535</sup>.

Включение института государственного финансового планирования в систему науки финансового права послужит стимулом к развитию законодательства и правоприменения. 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 функция 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»<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> Бельский К. С. Финансовое право. С. 11.

<sup>535</sup> Там же. С. 12.

<sup>536</sup> Там же. С. 13–14.

В название данного исследования вынесен термин «государственное финансовое планирование», как наиболее широкий, включающий планирование в разных исторических реалиях и на разных уровнях власти. Термин отражает единство и иерархию целеполагания в пределах одного государства, а также единство финансов. Аналогично мы предлагаем назвать институт финансового права и институт науки финансового права — «государственное финансовое планирование». Приведем несколько соображений в этой связи.

Система стратегического планирования в Российской Федерации едина и охватывает деятельность всех участников, среди которых органы власти федерального уровня, уровня субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также деятельность такого участника планирования как Банк России, имеющего особый статус. Список участников стратегического планирования не является закрытым и может быть дополнен органами и организациями на основе нормативных актов. В то же время настоящее исследование не ограничивается только современным стратегическим планированием. Было бы некорректно использовать термин «стратегическое финансовое планирование» ни в названии исследования, ни в названии финансово-правового института, ни в названии института науки финансового права. Институт науки финансового права однозначно включает как современные суждения о финансовом планировании, так и суждения советского периода, на которые мы опирались в работе.

Термин «государственное финансовое планирование» базируется на широком понимании государственного управления, объединяющем терминологию и понятия из многих нормативных актов<sup>537</sup>. Кроме того, вносится предложение о создании экспертного органа с независимым статусом, единого для всех уровней и органов власти. В действующем Федеральном законе о стратегическом планировании термины «государственное управление» и «муниципальное управление»

---

<sup>537</sup> См.: Талатина Э. В. Указ. соч.

сформулированы отдельно друг от друга. Представляется, что следует с осторожностью отнестись к формулировке «муниципальное управление», так как пока неочевидно соотношение понятия «муниципальное управление» с конституционным понятием «местное самоуправление» (ст. 130–133 Конституции). Фундаментальные исследования или единое мнение ученых по этому поводу после принятия Федерального закона о стратегическом планировании нам не известны.

Наконец, термин «государственное финансовое планирование» в названии института общей части финансового права сыграет объединяющую роль для всех подотраслей и институтов финансового права. В 2002 г. Н. И. Химичева в своей статье посетовала на то, что финансовое право как наука и учебная дисциплина недостаточно учитывает принцип федерализма и самостоятельность местного самоуправления<sup>538</sup>. Сегодня мы наблюдаем обратное: преувеличение значения уровней власти для финансового права. Например, в 2017 г. опубликована статья «К вопросу о понятии регионального финансового права»<sup>539</sup>, в которой делается вывод, что возникла необходимость выделения в финансовом праве отдельного научного направления — регионального финансового права, включающего институты регионального финансового права: регионального и местного денежного обращения, регионального публичного страхования, регионального бюджетного права. В науке финансового права в последние несколько десятилетий стали наблюдаться тенденции к фрагментации и обособлению отраслей, подотраслей и институтов. Мы бы хотели противопоставить институт государственного финансового планирования этой центробежной тенденции и подчеркнуть единство финансов и взаимосвязь всех секторов финансов, а значит, подотраслей и институтов финансового права по принципу сообщающихся сосудов.

---

<sup>538</sup> См.: Химичева Н. И. Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2002. № 5. С. 16–25.

<sup>539</sup> См.: Лагутин И. Г. К вопросу о понятии регионального финансового права // Журнал рос. права. 2017. № 3. С. 101–109.

Финансовое право принято подразделять на общую и особенную части. «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, то есть общие вопросы, касающиеся любого института финансового права»<sup>540</sup>. За счет того, что государственное финансовое планирование не связано с конкретным фондом денежных средств и содержит основные положения об управлении финансами как составляющей финансовой деятельности государства, мы полагаем, что институт государственного финансового планирования может быть отнесен к общей части финансового права.

Представляется, что институт государственного финансового планирования послужит объединению отрасли финансового права и учебной дисциплины за счет изучения вопросов, традиционно разбросанных по разным институтам особенной части финансового права, в единстве и системе. В частности, разработка денежно-кредитной политики, традиционно относящейся к институту банковского права, может быть рассмотрена совместно с бюджетным планированием. Целевые программы, которые имеют большое значение в управлении финансами и являются воплощением нового подхода в государственных (муниципальных) финансах — «бюджетирование, ориентированное на результат», могут быть изучены во взаимосвязи с бюджетами, а не обособлено в рамках института публичных расходов. Наконец, институт государственного финансового планирования продемонстрирует взаимосвязи между управлением экономикой и финансовым обеспечением задач государства.

---

<sup>540</sup> Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина, С. О. Шохин. М. : ООО «Издательство “Элит”», 2009. С. 61.

### **3.3. Значение теории правового регулирования государственного финансового планирования для формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации**

Воздействие правового регулирования государственного финансового планирования на общественные отношения реализуется не обособленно, а в системе с иными видами планирования и в системе стратегического планирования.

Государственное финансовое планирование встраивается в единую систему государственного планирования через целеполагание, а также, на наш взгляд, через принципы, которые могут быть установлены законодательно или остаться в правовой доктрине. Смысл принципов заключается в том, чтобы создать «дух» закона, создать основу, на которую будет опираться весь массив правовых норм. «Исходя из смысла термина “принцип”, означающего начало, основу, правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в законе. Они приобретают значение императивных требований, конкретных правил и обязывают правоприменителя к определенному поведению или устанавливают определенные запреты»<sup>541</sup>.

Всегда ли нужно подменять принцип конкретной нормой<sup>542</sup>, не обесценивается ли принцип от такой операции, задаются вопросом В. М. Баранов и В. В. Лазарев: «Принципы права выводятся из всей совокупности законодательного материала, из содержания системы права в целом. Они необязательно поименованы в конкретных статьях закона. Но в любом случае часто встают вопросы конкретизации общих

---

<sup>541</sup> *Зажички В. И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // *Гос-во и право.* 1996. № 11. С. 99.

<sup>542</sup> См.: *Поветкина Н. А.* Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // *Финансовое право.* 2017. № 11. С. 3–8; *Шохин С. О.* Правовые механизмы влияния на баланс элементов финансовой системы // *Вопросы экономики и права.* 2016. № 39. С. 16–18; *Хабриева Т. Я.* Право и экономическая деятельность // *Общественные науки и современность.* 2016. № 3. С. 5–21; *Болтинова О. В.* Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // *Вестник Университета им. О. Е. Кутафина.* 2017. № 8. С. 42–48.

основополагающих положений во вполне определенных нормах. И непременно возникает проблема пределов конкретизации — всегда ли нужно подменять принцип конкретной нормой, не обесценивается ли принцип от такой операции. И вновь невозможно вполне определенно в общей форме ответить, в какой мере, в каких пределах, при каких обстоятельствах общий принцип права может конкретизироваться непосредственно нормативным актом менее значимым, чем закон. Логично допустить, по общему правилу, конкретизацию принципа в законе и только потом — в подзаконном акте»<sup>543</sup>.

В Федеральном законе о стратегическом планировании в систему стратегического планирования включены следующие принципы (ст. 7): принципы единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевой принцип.

Из перечисленных принципов принцип ресурсной обеспеченности непосредственно связывает государственное финансовое планирование с иными видами планирования. Этот принцип конкретизирован непосредственно в самом законе.

Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

---

<sup>543</sup> Баранов В. В., Лазарев В. В. Конкретизация в праве: понятие и пределы // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики. Н. Новгород, 2008. С. 18.

В первоначальном варианте законопроекта о стратегическом планировании содержался принцип финансовой обеспеченности планов. Принцип ресурсной обеспеченности стратегического планирования более точен, поскольку финансы — только один из возможных ресурсов в стратегическом планировании. Термин «бюджетирование», часто употребляемый в экономике, относится не только к финансовым, но и к другим ресурсам: «В чем состоит взаимосвязь планирования и бюджетирования? Конечно, бюджетирование, как технология, охватывает не только финансы, но и вообще любой вид ресурсов. Можно ли вообще формулировать цели и задачи в отрыве от ресурсов и называть это планированием? Наверное, нет. Это даже на прогноз не будет похоже, это гадание на кофейной гуще. Планировать (в современном, широком толковании) без бюджетирования в принципе невозможно»<sup>544</sup>.

Финансы представляют собой не единственный, но основной ресурс. Основной, поскольку приобретение недостающих ресурсов за счет имеющихся финансовых средств соответствует рыночному подходу и демократическим началам общества. Государство более не имеет тех административно-командных возможностей для жесткого перераспределения материальных ресурсов внутри экономики, которые существовали в советский период. Централизованные планы в рыночных условиях реализуются во многом за счет финансовых ресурсов (выкуп необходимых площадей, закупка необходимых трудовых, материальных и иных ресурсов).

Ресурсная обеспеченность тесно взаимосвязана с реалистичностью планов. Принцип реалистичности планов заявлен в ст. 7 Федерального закона о стратегическом планировании. Он аналогичен, например, принципу действительности планов в немецкой практике. Принцип реалистичности, согласно закону, означает, что при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности

---

<sup>544</sup> См.: Что и как следует планировать в рыночной экономике (круглый стол ГУ ВШЭ, 28 октября 2009 г.). С. 46.

Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков. Если социально-экономическое планирование не обеспечено материальными ресурсами, в частности финансовыми ресурсами, план невозможно реализовать на практике и обнародование такого плана подрывает доверие граждан к действиям государства, что в практике Конституционного Суда РФ было признано не соответствующим Конституции (Постановление Конституционного Суда РФ № 2-П<sup>545</sup>).

Приведенные выше размышления подводят нас к более масштабному и принципиальному вопросу о соотношении финансовой и иной деятельности государства: какая из них первична? Разумеется, в рамках тематики настоящего исследования мы задаемся конкретным вопросом: прочие составляющие стратегического планирования в Российской Федерации подчинены государственному финансовому планированию или наоборот?

В Советском Союзе этот вопрос был решен однозначно: государственное финансовое планирование занимало подчиненное положение по отношению к социально-экономическому планированию.

В настоящее время ответ на вопрос, что первично — государственное финансовое планирование или иные виды стратегического планирования, решается не так однозначно.

В том случае, если план является законодательным актом и из него вытекают конкретные действия государства, мы можем обратиться к нормам бюджетного законодательства, где этот вопрос урегулирован. Справедливости ради нужно отметить, что законодатель не сразу избрал действующую модель регулирования.

Пунктом 4 ст. 83 БК в редакции Федерального закона № 116-ФЗ допускалось, что в законе (решении) о бюджете на очередной финансовый год (в виде приложения) указывается перечень законодательных актов (статей,

---

<sup>545</sup> См.: Рос. газ. 2004. 4 февр.

отдельных пунктов статей, подпунктов, абзацев), действие которых отменяется или приостанавливается на очередной финансовый год в связи с тем, что бюджетом не предусмотрены средства на их реализацию. В случае если расходы на реализацию законодательного или иного нормативного правового акта частично (не в полной мере) были обеспечены источниками финансирования в соответствующем законе (решении) о бюджете, в законе (решении) о бюджете указывалось, в какой части не предусмотрено финансирование законодательного (нормативного) акта. При этом был установлен приоритет закона (решения) о бюджете: в случае если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете. Практика Конституционного Суда РФ внесла некоторые поправки в толкование этой нормы. Вопрос о конституционности приостановления действия положений федеральных законов нормами федеральных законов о федеральном бюджете был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ в Постановлении от 23.04.2004 № 9-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним»<sup>546</sup>, где Суд сформулировал правовую позицию о том, что федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. При этом допускается, что положения федеральных законов, связанные с расходами Российской Федерации, могут в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, приостанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете, что нашло свое отражение в

---

<sup>546</sup> См.: Рос. газ. 2004. 28 апр.

БК (ст. 83 и 180). Однако в этом случае необходимо соблюдение конституционных критериев такого регулирования.

Статья 83 БК в редакции Федерального закона № 63-ФЗ уже не предусматривала возможность приостанавливать действие норм иных законов. Напротив, нормы ст. 83 должны были истолковываться как обязывающие органы законодательной (представительной) власти учитывать соответствующие расходы при формировании и принятии федерального, региональных и местных бюджетов (см. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 68-О «По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации “О донорстве крови и ее компонентов”»<sup>547</sup>).

Таким образом, законодатель в конечном итоге исключил возможность нормами финансово-плановых законов приостанавливать нормы других законов.

Во всех редакциях ст. 83 БК требовала, чтобы, если принимается закон либо другой нормативный правовой акт, предусматривающий увеличение расходов (расходных обязательств), указанный нормативный правовой акт содержал нормы, определяющие источники и порядок исполнения новых видов расходных обязательств, в том числе в случае необходимости порядок передачи финансовых ресурсов на новые виды расходных обязательств в соответствующие бюджеты бюджетной системы РФ.

Соответственно, в том случае, если планы социально-экономического, стратегического развития, планы территориального и отраслевого планирования облечены в форму законов (актов), БК, с одной стороны, требует, чтобы были указаны источники финансирования таких планов, с другой стороны, не допускает приостановления действия этих планов нормами закона (решения) о бюджете.

---

<sup>547</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 29. Ст. 3004.

Если же планы не облечены в форму закона, то ситуация выглядит несколько сложнее. Действующее законодательство не требует, чтобы в планах, не закрепленных в законодательстве, указывались источники их финансирования. С точки зрения права ничто не мешает приостановить реализацию соответствующих планов при отсутствии финансовых ресурсов. Однако, даже если план не облечен в форму закона, по всей видимости, он остается частью государственного финансового планирования. «В отношении государственных органов план является чем-то вроде экономической хартии. Если юридически они сохраняют возможность отклониться от плана, если теоретически парламент имеет право отказать в необходимых для выполнения плана кредитах, то в политической ситуации есть существенное отличие. Отказаться от реализации плана после того, как столь рьяно подчеркивалось его значение, было бы для государственных органов чем-то вроде предательства нации»<sup>548</sup>.

Можно прийти к заключению, что на современном этапе государственное финансовое планирование не является главенствующим в системе стратегического планирования, но и не подчиненно иным видам планирования, как это было раньше. Законодательство требует, чтобы нормативные акты, увеличивающие государственные расходы, содержали указание на источники их финансирования. Финансовое планирование призвано создать надлежащие финансовые условия для реализации норм иных (нефинансовых) законов. В то же время недостаточность средств для реализации планов, которые изложены не в законах, фактически может служить основанием для отказа от их реализации или для их приостановления. Законодательство не требует изыскивать средства на реализацию планов, не являющихся законами.

Без ресурсной, в первую очередь финансовой, обеспеченности любое планирование не отвечает требованию реалистичности. Имеет место нарушение конституционного принципа поддержания доверия граждан к

---

<sup>548</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 180.

закону и действиям государства, сформулированного в Постановлении Конституционного Суда РФ № 2-П. Формулировка этого конституционного принципа охватывает планы, которые утверждены иначе, чем законодательно.

Соответственно, принцип ресурсной обеспеченности планирования с научной и практической точки зрения связан с принципом реалистичности планов. Оба принципа «цементируют» систему стратегического планирования и обоснованно содержатся в рамочном законе. Однако необходимо определить конкретные правовые гарантии ресурсной обеспеченности и реалистичности планов, например требовать заключения финансово-экономических экспертных органов о ресурсной обеспеченности плана, без которого план не может быть утвержден.

Зеркальным отражением принципа ресурсной обеспеченности стратегического планирования в финансовой сфере является принцип плановости финансовой деятельности государства. Этот принцип вкупе с принципом ресурсной обеспеченности стратегического планирования фактически связывает воедино государственное финансовое планирование с социально-экономическим и иными видами государственного планирования. Профессор О. Н. Горбунова писала о том, что финансовая деятельность — «инструмент, служащий формированию и функционированию системы прямых и обратных связей в обществе как основной источник информации о всех без исключения процессах в жизнедеятельности общества и государства...»<sup>549</sup>. Идея прямых и обратных связей в сфере финансов и в экономике, высказанная О. Н. Горбуновой, весьма актуальна для решения вопроса о соотношении финансового и социально-экономического, а также иных видов планирования в современных условиях. Принцип плановости финансовой деятельности государства в современной научной трактовке обеспечивает реализацию механизма правового регулирования государственного планирования в финансовой сфере как средство, обеспечивающее последовательное применение законодательства, а также как

---

<sup>549</sup> Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003. С. 13.

средство обеспечивающее интеграцию государственного планирования в финансовой сфере в систему государственного стратегического планирования.

Принцип плановости финансовой деятельности государства, который уже давно заявлен в науке финансового права, требует нового научного содержания. Считая доктрину финансового права частью социального регулирования государственного финансового планирования, полагаем, что принцип плановости финансовой деятельности государства может с успехом оставаться в доктрине и отсутствовать непосредственно в законодательстве.

Принцип плановости уже давно был назван учеными-юристами в числе основных принципов финансовой деятельности. Его также называют в числе принципов бюджетного процесса<sup>550</sup>. Ряд авторов непосредственно выделяют его в качестве основного принципа финансовой деятельности государства<sup>551</sup>. Плановый характер — это неотъемлемая характеристика финансовой деятельности: «это обязательно плановая деятельность»<sup>552</sup> или «плановая мобилизация, распределение и использование денежных средств»<sup>553</sup>.

В литературе зачастую в принцип плановости финансовой деятельности государства вкладывают следующее содержание: вся финансовая деятельность государства базируется на основе целой системы финансово-плановых актов, структура, порядок составления, утверждения, исполнения которых закрепляются в соответствующих нормативных актах<sup>554</sup>.

Полагаем, что рассматриваемый принцип имеет буквально определяющее значение в сфере финансов. Он выходит за рамки управления государственными финансами и относится ко всем возможным отношениям — ко всей финансовой деятельности государства и муниципальных образований (далее мы будем следовать традиционному термину «финансовая

---

<sup>550</sup> См.: *Болтинова О. В.* Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах. М., 2002. С. 13.

<sup>551</sup> См.: *Соколова Э. Д.* Указ. соч. С. 33; *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М. : Юриспруденция, 2000. С. 20.

<sup>552</sup> См.: *Гурвич М. А.* Советское финансовое право. М. : Госюриздат, 1952; Финансовое право / под ред. О. Н. Горбуновой. С. 16.

<sup>553</sup> Советское финансовое право / под ред. Е. А. Ровинского. 3-е изд. М. : Юрид. лит., 1978. С. 38.

<sup>554</sup> *Грачева Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. С. 20.

деятельность государства»). Принцип плановости вкладывает определенный смысл в финансово-правовые нормы, причем не только в финансово-плановые нормы, но и в нормы об ответственности, нормы о компетенции и т. д., и дает основу для их толкования.

Принцип плановости финансовой деятельности государства включает в себя внутренний и внешний аспекты.

Внутренний аспект определяет характер финансовых правоотношений как организационно-имущественных отношений.

Нарушение принципа плановости финансово-правовых норм влечет за собой нивелирование регулирующей функции финансов. Намеченные законодателем цели не реализуются, снижается эффективность правового регулирования финансовой сферы.

Внешний аспект принципа плановости финансовой деятельности государства состоит в том, что финансовая деятельность находится в контексте социальных и экономических планов. Финансовая деятельность не является чем-то существующим обособленно, в изоляции от прочих социальных явлений. Финансовая деятельность государства является частью всей системы социальных отношений. «Финансовая деятельность государства является важной и необходимой составной частью механизма социального управления. Финансовые ресурсы направляются в отрасли экономики, социальную и другие сферы с учетом приоритетности финансируемых мероприятий, исходя из внешних и внутренних условий страны»<sup>555</sup>. В контексте принципа плановости принадлежность финансовой деятельности государства к системе социального управления предполагает, что финансово-плановые акты не могут существовать в отрыве от прочих элементов системы государственного планирования.

П. М. Годме посвятил вопросам связи распределения государственных средств с экономическими проектами, планами экономического и социального развития целый раздел в главе «Распределение государственных

---

<sup>555</sup> Химичева Н. И., Покачлова Е. В. Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева. С. 99.

средств». Он пишет: «В течение длительного времени изучение механизма распределения государственных расходов во Франции ограничивалось изучением бюджета. При этом исходили из того, что органы, утверждающие бюджет, то есть французский парламент, полностью определяет все государственные расходы. Эта идея до сих пор выражена в традиционных исследованиях государственных расходов через призму бюджетных ассигнований и не касается процессов развития, установленных в экономическом плане. Однако представление о том, что органы, утверждающие бюджет, располагают полной свободой определения расходов, уже не соответствует реальности. Все в большей мере эти органы связаны, хотя и не юридически, но по крайней мере политически, показателями плана. Вот почему при исследовании государственных финансов необходимо хотя бы в общей форме рассмотреть план, поскольку его влияние очень широко»<sup>556</sup>.

Итак, государственные финансы являются частью социального управления, а значит, находятся в контексте социальных и экономических планов.

Внешний аспект принципа плановости финансовой деятельности государства наглядно проявляется в сфере бюджетного права в том, что бюджет представляется с целым набором документов. Если бы бюджет представлялся в представительный орган без прочих документов и материалов, в контексте которых он должен быть принят, оценить его показатели было бы невозможно.

Плановый контекст государственного финансового планирования не переставал существовать никогда, поскольку объективно, например, бюджет не может быть составлен вне экономического прогнозирования и планирования. Законодательно внешний аспект принципа плановости финансовой деятельности государства до 2014 г. в России оформлялся ранее действовавшим Федеральным законом «О государственном прогнозировании

---

<sup>556</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 159.

и программах социально-экономического развития Российской Федерации»<sup>557</sup> (признан утратившим силу в силу ст. 46 Федерального закона о стратегическом планировании), изданными на его основе подзаконными актами и БК.

Кроме того, бюджет увязан с экономическими показателями через принцип достоверности бюджета, который требует надежности показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории и реалистичности расчета доходов и расходов бюджета (ст. 37 БК).

Основной проблемой планового контекста государственного финансового планирования ранее считали несогласованность плановых документов, сопровождающих бюджет, и различия в методиках составления этих документов по уровням власти. В публикациях отмечалось, например, что ст. 172 БК только упоминает такой экономический документ, как основные направления бюджетной и налоговой политики, но порядок разработки этого документа не определен. «Поэтому в бюджетной практике субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не наблюдается единства в разработке и утверждении основных направлений бюджетной и налоговой политики»<sup>558</sup>.

Внешний плановый контекст бюджета практически во всех странах (и Российская Федерация не исключение) предполагает планирование государственных закупок. Российская Федерация последовала рекомендациям Комиссии ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) по введению в законодательство специальных норм и законодательства о государственных закупках. На своей 19-й сессии в 1986 г. Комиссия постановила провести работу в области закупок. На ее 26-й сессии Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и сопровождающее его Руководство по принятию были одобрены Комиссией (Вена, 5–23 июля 1993

---

<sup>557</sup> См.: СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

<sup>558</sup> Васильева Н. В. О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юрид. журнал. 2008. № 2. С. 23.

г.). Типовой закон о закупках товаров (работ) призван служить странам в качестве образца, опираясь на который они могли бы оценить свои законы и практику в области закупок и привести их в соответствие с современными требованиями или принять новое законодательство в области закупок, если таковое отсутствует. Текст данного Типового закона изложен в прил. 1 к докладу ЮНСИТРАЛ о работе ее 26-й сессии (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, 48 сессия, Дополнение № 17 (А/48/17)). Реализация рекомендованного правового регулирования государственных закупок в качестве одной из основных целей ставит повышение эффективности расходования государственных средств.

«Система государственных закупок состоит из ряда элементов: определения государственных нужд, формирования заказов на поставку товаров (работ, услуг), размещения заказов и заключения государственных контрактов, исполнения обязательств по государственным контрактам. Эффективность функционирования системы закупок определяется многими факторами, среди которых планирование закупок, финансовое обеспечение в необходимых объемах, надлежащее правовое регулирование, профессионализм чиновников, контроль за исполнением государственных контрактов и др.»<sup>559</sup>. Практически рассмотрение правового регулирования государственных закупок не имеет смысла без связи их с государственными финансами, и наоборот: исполнение бюджета как финансового плана тесно связано с планированием государственных закупок.

Итак, принцип плановости финансовой деятельности государства имеет гораздо более глубокое содержание, чем обычно констатируется в литературе по финансовому праву. Этот принцип помещает финансовую деятельность государства в надлежащий контекст.

---

<sup>559</sup> Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М. : Волтерс Клувер, 2009. С. IV.

## ГЛАВА 4. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ ФИНАНСОВ

### 4.1. Правовое регулирование государственного бюджетного планирования

Бюджетное планирование имеет большое значение для всей финансовой системы. Неслучайно поэтому вокруг определения бюджета (как научного, так и законодательного) ведутся споры и законодатель продолжает уточнять определение бюджета<sup>560</sup>.

В экономической литературе бюджетное планирование описывают как «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»<sup>561</sup>. 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 планирование<sup>562</sup>.

---

<sup>560</sup> См.: *Болтинова О. В.* К вопросу о новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5. С. 47–54; *Ее же.* Бюджетное право; *Ее же.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342–350; *Самтарова Н. А.* Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства // Право и экономика. 2005. № 8. С. 9; *Ее же.* О части четвертой Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право. 2008. № 3. С. 8–10; *Ее же.* К вопросу о бюджете // Финансовое право. 2008. № 1. С. 2–5; *Шохин С. О.* Роль и место бюджета в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 45–47; Бюджетное право / А. Е. Абрамова [и др.]. М., 2009.

<sup>561</sup> *Шерстнева Л. А.* Бюджетное планирование в новых условиях хозяйствования (на примере союзных республик) : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1990. С. 7.

<sup>562</sup> См.: *Рябова Е. В., Моцок А. В., Лопотун Б. Н.* Указ. соч. С. 74–81; Контроль в финансово-бюджетной сфере / И. И. Кучеров [и др.]. С. 55.

Бюджетная сфера — это та сфера, где объем правового регулирования государственного финансового планирования наиболее значителен. Можно констатировать, что в бюджетном праве определились и сформировались все элементы механизма правового регулирования государственного финансового планирования: финансово-плановые акты, правоотношения и правоприменение.

В исторической ретроспективе государственное бюджетное планирование довольно долго существовало вне права. В исторической справке это было отмечено. Тут сошлемся только на слова А. А. Никитского, который считал, что «только с 1863 года появляется у нас нечто, заслуживающее название бюджета. И только в 1906 году появляются зачатки бюджетного права»<sup>563</sup>.

Социальное регулирование бюджета не сводится только к праву и теперь. «Именно финансы, в частности бюджет, отражают в абстрактной форме все процессы, происходящие не только в области экономики и социальных процессов, но и, что не менее важно, в области политики, этики, демографии, экологии и других областях»<sup>564</sup>. Все перечисленные аспекты участвуют в социальном регулировании бюджета.

Исследуя государственное финансовое планирование в бюджетной сфере, мы не можем настолько расширить предмет, чтобы исследовать все аспекты социального регулирования отношений по бюджетному планированию, но и не можем обойтись без рассмотрения тесного взаимодействия права и политики.

В социальном регулировании государственного финансового планирования в бюджетной сфере как раньше, так и сейчас неизменно высока

---

<sup>563</sup> Никитский А. А. Основы финансовой науки и политики. М., 1909. С. 185.

<sup>564</sup> Горбунова О. Н., Селюков А. Д., Другова Ю. В. Бюджетное право России : учеб. пособие. М. : ООО «ТК Велби», 2002. С. 5–6. Также см.: Селюков А. Д. Принцип системности в бюджетном праве // Финансовое право. 2012. № 6. С. 19–24; *Его же*. Правовое регулирование бюджетных отношений: Теория и практика : в 2 ч. М., 2002. Ч. 1; Шохин С. О. Вопросы финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации // Финансы. 1997. № 10; *Его же*. Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. 2016. № 5. С. 21–23.

доля политики. «Бюджет — это всегда политика»<sup>565</sup>. «Подлинный вес государственной власти отчетливее всего проявляется в конституционных предписаниях, относящихся к бюджету и финансовым законам»<sup>566</sup>. Бюджет рассматривают как политический документ, постановку публичных целей и политики, воплощенную в распределении финансовых ресурсов<sup>567</sup>. Финансово-бюджетная политика избирает основные параметры бюджета: уровень дефицита, размер государственного долга, соотношения основных статей и т. д., которые позже отражаются в бюджете<sup>568</sup>.

«Государство осуществляет свои функции лишь в меру их материального опосредования. Его функционирование суть 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»<sup>569</sup>.

К документам финансовой политики относятся помимо бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ о бюджетной политике в соответствующих годах, например, следующие документы:

- Программа эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.06.2010 № 1101-р<sup>570</sup>);

- Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях

---

<sup>565</sup> См.: *Аккерман Е.* Бюджет — это всегда политика: интервью председателя комитета по бюджету Совета Федерации Евгения Бушмина // РБК daily. 2006. 11 окт.

<sup>566</sup> *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / пер. с венг. М. : Юристъ, 2001. С. 191.

<sup>567</sup> См.: *Lewis C. W.* How to read a local budget and assess government performance // Local budgeting. Washington : The IBRD and World Bank, 2007. P. 179.

<sup>568</sup> См.: *Федорова А. Ю., Дорожкина Н. И.* Проблемы формирования общественных финансов // Социально-экономические явления и процессы. 2013. № 9 (055). С. 113–115.

<sup>569</sup> *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь. С. 67. Также см.: *Болтинова О. В.* Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 3. С. 74–82.

<sup>570</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

до 2013 года (одобрена распоряжением Правительства РФ от 08.14.2009 № 1123-р<sup>571</sup>);

- Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации (одобрена постановлением Правительства РФ № 249);

- Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года (одобрена постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 № 584<sup>572</sup>);

- Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах (одобрена постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 № 862<sup>573</sup>);

- Концепция повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р<sup>574</sup>).

В государственном бюджетном планировании давно воплощены необходимые элементы управляющего воздействия — целеполагание и горизонт отсечения.

Касательно горизонта отсечения бюджетного планирования Г. Жез писал: «Положительное законодательство обычно в самом определении бюджета подчеркивает его периодический и продолжительный характер»<sup>575</sup>. «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»<sup>576</sup>.

---

<sup>571</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.

<sup>572</sup> См.: Там же. 2001. 21 авг.

<sup>573</sup> См.: Там же. 1998. 8 авг.

<sup>574</sup> См.: Там же. 2006. № 15. Ст. 1640.

<sup>575</sup> Жез Г. Общая теория бюджета. М. : Госфиниздат СССР, 1930. С. 2.

<sup>576</sup> Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь. С. 64.

Е. А. Ровинский еще в 80-х гг. XX в. отмечал, что «начиная с одиннадцатой пятилетки составными элементами государственного пятилетнего плана экономического и социального развития как главной формы планирования являются: сводный финансовый баланс с распределением доходов и расходов по годам, в котором ведущее место по аккумуляции и перераспределению финансовых ресурсов занимает государственный бюджет, сводный расчет по основным показателям доходов и расходов государственного бюджета СССР на пятилетие (с распределением по годам). Поскольку эти обоснованные расчеты включаются в пятилетний план, утверждаемый в форме закона, понятие бюджет-закон получает более широкое толкование, выходящее за рамки годового закона»<sup>577</sup>.

В настоящее время Россия перешла к трехлетнему бюджетному планированию, но показатели на период свыше года являются ориентировочными. 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 достижения (см. Концепцию реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренную постановлением Правительства РФ № 249).

В исследованиях по вопросам бюджета высказывается мнение, что предпочтительной формой среднесрочного финансового планирования является информационно-рекомендательная. Международный опыт стран,

---

<sup>577</sup> Ровинский Е. А. Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период. М. : ВЮЗИ, 1960. С. 46.

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., рекомендуется 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»<sup>578</sup>.

В публикациях мы встречаем размышления о положительном эффекте расширения горизонта бюджетного планирования<sup>579</sup>. Т. Г. Нестеренко полагает, что 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 бюджетов<sup>580</sup>.

---

<sup>578</sup> См.: Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков [и др.]. М., 2003. С. 267–268.

<sup>579</sup> См.: Национальные проекты подорожали // Известия. 2006. 28 июля.

<sup>580</sup> См.: Нестеренко Т. Г. Указ. соч. С. 6–13.

А. С. Матненко также вносит предложение о расширении горизонта бюджетного планирования до пяти лет, полностью совместив его с циклом действия среднесрочных бюджетных программно-целевых актов (от трех до пяти лет)<sup>581</sup>.

В мире существуют страны, где принят пятилетний горизонт бюджетного планирования, например Австралия. 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 меры»; «Международные финансовые отношения»; «Финансирование агентств»; «Доклад о долгосрочной финансовой перспективе». Эти документы влияют на последующие бюджетные проектировки<sup>582</sup>.

Опыт перехода на пятилетнее бюджетное планирование не всегда был удачным. В качестве примера в публикациях приводится опыт Канады, которая перешла на бюджетное планирование сроком на пять 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 расходов<sup>583</sup>.

Важное значение для государственного бюджетного планирования имеет целеполагание. Хотя в законодательстве мы не находим четко сформулированной цели государственного бюджетного планирования, анализ законодательства и подходов правовой науки дают нам возможность говорить о целях бюджетного планирования.

Как мы уже отмечали, социальная цель определяет ключевые подходы к государственному финансовому планированию. Например, социальная цель

---

<sup>581</sup> См.: Матненко А. С. Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования // Финансовое право. 2008. № 11. С. 23.

<sup>582</sup> См.: Прокофьев С. Е. Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы // Финансы. 2004. № 12. С. 63–65.

<sup>583</sup> См.: Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации ... С. 258.

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 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 власти<sup>584</sup>. 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»<sup>585</sup>. Однако все они допускают существование дефицита.

Н. М. Травкина пишет о парадоксальном регулировании бюджетного процесса в США, где 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 вразрез 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 бюджета<sup>586</sup>.

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

---

<sup>584</sup> См.: Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. 3-е изд. М. : Юрайт-Издат, 2004. С. 529.

<sup>585</sup> См.: *Годме П. М.* Финансовое право. С. 205–207.

<sup>586</sup> См.: *Травкина Н. М.* Указ. соч. С. 9.

текущие нужды, а должны сосредотачиваться в бюджете развития или в специальных фондах<sup>587</sup>.

Н. А. Шевелева приходит 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 государственных 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»<sup>588</sup>.

Несмотря на то, что связь между целью бюджетного планирования и целевым характером бюджетных средств существует, 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 приоритетов<sup>589</sup>.

В контексте вышесказанного представляется не вполне 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 средств<sup>590</sup>.

---

<sup>587</sup> См.: Бюджетная система Российской Федерации. С. 531.

<sup>588</sup> Шевелева Н. А. Указ. соч. С. 39.

<sup>589</sup> См.: Есаулова Л. Г. Социальная обусловленность выбора модели государственного бюджета (социологический аспект) : автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2006. С. 8.

<sup>590</sup> См.: Рассолов М. М. Финансовое право. М., 2002. С. 28.

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

Глава 12 «Профицит бюджета и порядок его использования», существовавшая в первоначальной редакции БК, была исключена из него Федеральным законом № 116-ФЗ.

Согласно действующему БК (ст. 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 БК 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 БК). Согласно БК 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 может 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)<sup>591</sup>. 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 использования средств бюджета для рискованных, спекулятивных операций.

Цели бюджетного планирования не могут быть подвержены политическим манипуляциям. 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 групп<sup>592</sup>.

Несмотря на массив политических документов в бюджетной сфере, ни у ученых, ни у практиков нет сомнений в необходимости правового регулирования. Можно с уверенностью сказать, что механизм правового регулирования государственного бюджетного планирования сформировался лучше, чем в других областях финансов. Бюджет является нормативным финансово-плановым актом. Помимо бюджета можно назвать еще ряд финансово-плановых актов. Сформировались правоотношения по поводу государственного финансового планирования в бюджетной сфере — как относительные (между органами власти в бюджетном процессе), так и

---

<sup>591</sup> См.: *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. См. также: *Alastair Hudson*. The law of financial derivatives. London : Sweet & Maxwell, 1998. P. 154.

<sup>592</sup> См.: Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / сост. и общ. ред. В. Н. Лексина, А. Н. Швецова. М. : Формула права, 2001. С. 100; *Поветкина Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. 2015. № 9. С. 3–5; *Ее же.* Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер. «Право». 2015. № 3. С. 66–77.

абсолютные (между планирующим субъектом и неопределенным кругом лиц). Наконец, сложились определенные доктринальные и практические подходы по поводу правоприменения для государственного бюджетного планирования.

Традиционно к финансово-плановым актам в разных юрисдикциях и в разных исторических реалиях начиная с XX в. относятся бюджеты всех уровней бюджетной системы и бюджеты 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 пропорций<sup>593</sup>.

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 действий<sup>594</sup>. Управляющее воздействие плана распространяется на все государственное хозяйство: «Под бюджетом понимается план ведения государства на данный период времени»<sup>595</sup>. В случае отсутствия связи с будущим и управляющего воздействия на будущее финансовой системы

---

<sup>593</sup> См.: *Шерстнева Л. А.* Указ. соч. С. 6.

<sup>594</sup> См.: *Жез Г.* Указ. соч. С. 16; *Болтинова О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 7. С. 810–815.

<sup>595</sup> *Озеров И. Х.* Основы финансовой науки. М., 1908. С. 6.

бюджет превращается в баланс и теряет возможность воздействовать на общественные отношения.

Бюджет — это, пожалуй, единственный вид планов, который не вызывает бурной дискуссии о нормативном характере его предписаний, большинство ученых относят бюджет к нормам права<sup>596</sup>. Однако это утверждение справедливо, только если мы сравниваем бюджет с финансово-плановыми актами, о правовой природе которых спорят постоянно. Если мы сравниваем бюджет с иными нормативными актами, то вопрос о «полноценности» закона (акта) о бюджете не снят с повестки дня. 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»<sup>597</sup>.

Современный исследователь проблем бюджетного права А. Г. Пауль в своей статье о правовой природе закона (решения) о бюджете утверждает, 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 (в эту категорию, по его мнению, входят положения о доходах)<sup>598</sup>.

---

<sup>596</sup> См.: *Schramm T.* Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung // Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. № 17. S. 651.

<sup>597</sup> *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный закон — ось бюджетного процесса // Хоз-во и право. 1993. № 6. С. 40.

<sup>598</sup> См.: *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 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»<sup>599</sup>. Далее профессор Л. К. 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»<sup>600</sup>.

Отдавая должное интересным позициям перечисленных выше авторов, мы не можем согласиться с точкой зрения, что бюджет не является нормативным актом или характеризуется как неоднородный акт.

Бюджет, как и иные плановые акты, имеет своим предметом регулирования государственные финансы как целое. Следует придавать значение не отдельным нормам закона о бюджете, а закону о бюджете как системе норм, дающей 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

---

<sup>599</sup> Воронова Л. К. Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. М. ; Харьков : Право, 2011. С. 275.

<sup>600</sup> Там же. С. 282.

почему истинная забота об истинном финансовом равновесии может вылиться только в предложение нового построения общехозяйственного плана, а не в предложение простого обрезания обсуждаемого в данный момент общехозяйственного плана»<sup>601</sup>.

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 со ссылкой на убедительные разработки советских ученых вывод, что наличие адресных предписаний в плановом акте само по себе не влияет на нормативный характер планового акта<sup>602</sup>, утверждаем, что бюджет является целостным нормативным финансово-плановым актом, а не набором индивидуальных предписаний.

На позицию оппонентов о том, что закон (решение) о бюджете не порождает права и обязанности, возразим следующее.

В судебной практике Германии 30 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 отвергнута<sup>603</sup>. 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 лиц<sup>604</sup>.

Закон (акт) о бюджете, на наш взгляд, создает права и обязанности, но на другом уровне регулирования. Представляется ошибочным отнесение отдельных предписаний закона о бюджете к прогнозным, не обязывающим

---

<sup>601</sup> Боголепов М. И. Указ. соч. С. 8.

<sup>602</sup> См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 45.

<sup>603</sup> См.: Государственное право Германии / пер. с нем. М., 1994. С. 131.

<sup>604</sup> См.: *Hölscheidt S.* Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften // *Die Öffentliche Verwaltung.* 1989. Heft 12. S. 537–542; *Birk D.* Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109–115 GG) // *Juristische Arbeitsblatt.* 1983. S. 563.

предписаниям, требующим эти предписания исполнять (достигать)<sup>605</sup>. 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 они должны быть объективно обоснованы и требование об обосновании должно 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 государства.

Правовые последствия бюджета иногда сводят к тому, что соответствующее общественно-территориальное образование выражает свою волю на осуществление права собственности на бюджетные средства<sup>606</sup>. Мы не отождествляем право на бюджет с правом собственности на бюджетные средства, поэтому с этой позицией трудно согласиться.

Предмет регулирования закона о бюджете обобщенный, как и у всех плановых актов, — государственные финансы<sup>607</sup> — обуславливает уровень регулирования. Подобно тому, как законодательство о планировании территории соотносится с нормами, регулирующими строительство, закон о бюджете соотносится, например, с социальным законодательством. Граждане и юридические лица могут защищать свои 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

---

<sup>605</sup> См.: *Пауль А. Г.* Закон (решение) о бюджете: правовая природа и специфика. С. 97–101.

<sup>606</sup> См.: *Его же.* Бюджет — ось бюджетно-правового регулирования // *Финансовое право.* 2007. № 11. С. 7–11.

<sup>607</sup> 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).

(актов) о бюджетах в ущерб комплексному регулированию, которое заложено в системе показателей бюджета. Оспаривание финансово-плановых актов возможно, но только по ограниченному кругу оснований.

Совершенно справедливо в практике Конституционного Суда РФ было четко указано, что законы (решения) о бюджетах носят специальный характер: в них не могут устанавливаться нормы, не связанные с государственными доходами и расходами (см. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов “О федеральном бюджете на 2002 год”, “О федеральном бюджете на 2003 год”, “О федеральном бюджете на 2004 год” и приложений к ним»), 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, так как не являются частью взаимосвязанной равновесной системы.

Проблема правовой природы бюджета была поставлена в труде о теории бюджета Г. Жеза. Он пишет, что по поводу правовой природы 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. В соответствии с третьей теорией бюджет никогда не является законом<sup>608</sup>. Далее Г. Жез анализирует высказывания приверженцев трех теорий и приходит к выводу, что «представляется затруднительным дать точное и пригодное для всех стран определение бюджета»<sup>609</sup>.

Одним из первых в русской финансовой науке вопрос о правовой природе бюджета поставил С. И. Иловайский, писавший, что «бюджет есть финансовый закон. Это закон, по которому должно управляться финансовое хозяйство в течение определенного промежутка времени»<sup>610</sup>. Для

---

<sup>608</sup> См.: Жез Г. Указ. соч. С. 32.

<sup>609</sup> Там же. С. 36.

<sup>610</sup> Иловайский С. И. Указ. соч. С. 56.

С. И. Иловайского проблема правовой природы бюджета сводилась к вопросу о правовом действии бюджетного закона и о его «отношении к финансовому управлению». 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 С. И. Иловайский рассматривал бюджетный закон как «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 силе, а следовательно, палаты юридически обязаны принять бюджет в части, необходимой для их исполнения<sup>611</sup>.

Известный современный исследователь бюджета Д. Л. Комягин считает бюджет вторичным актом. Он пишет, что, с одной стороны, расходы и доходы бюджета predeterminedены ранее принятыми обязательствами и правовыми актами, с другой стороны, параметры бюджета должны определяться

---

<sup>611</sup> См.: Алексеев А. А. Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. 2011. № 3. С. 16–49.

стратегическими планами. 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»<sup>612</sup>.

Будучи сторонниками юридического единства бюджета как финансово-планового акта, мы не можем согласиться с тем, что бюджет возможно разделить на вторичные нормы и первичные. Бюджет является единым актом, направленным на регулирование финансовой системы в целом. Бюджет как финансово-плановый акт не может быть суммой единичных разнородных предписаний — эту особенность он разделяет со всеми плановыми актами.

Проблема «несамостоятельности бюджета» имеет также следующий аспект. Если С. И. Иловайский заявлял, что правовая природа бюджета не связана с наличием или отсутствием представительного органа власти<sup>613</sup>, 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

---

<sup>612</sup> Комягин Д. Л. Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. 2012. № 9. С. 17.

<sup>613</sup> См.: Иловайский С. И. Указ. соч. С. 55.

закона о бюджете или о разделении бюджета и его утверждения: «Является ли бюджет законом в формальном или материальном смысле?»<sup>614</sup>

«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»<sup>615</sup>. В результате своих рассуждений М. И. Пискотин делал вывод, что бюджет следует понимать:

- как финансовый план государства, роспись его доходов и расходов;
- как государственный фонд денежных средств, за счет которых покрываются государственные расходы;
- как государственный акт — закон.

Правда, в то же время М. И. Пискотин полагал, 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 устанавливающий.

Не менее авторитетный исследователь бюджетного права В. В. Бесчеревных считал, что «сформулированное М. И. Пискотиным третье значение термина “бюджет” следует объединить с первым, так как и там и здесь речь идет о бюджете как основном финансовом плане и это третье значение вряд ли имеет право на самостоятельное существование»<sup>616</sup>. 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

---

<sup>614</sup> Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 9.

<sup>615</sup> Пискотин М. И. Советское бюджетное право ... С. 16.

<sup>616</sup> См.: Бесчеревных В. В. Компетенция Союза ССР в области бюджета. С. 17.

Советского государства, носящие директивный, реальный характер и обязательный для исполнения<sup>617</sup>.

Вопрос о «формальности» закона (решения) о бюджете ставится также в ином ракурсе. А. Г. Паулем был поднят вопрос о соотношении закона (решения) о бюджете и сводной бюджетной росписи. Автор пишет, что необходимо учитывать, что 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, утвержденного приказом Минфина России от 08.12.2006 № 163н<sup>618</sup>). Другими словами, если тот же, но более детальный план содержится в ином акте (подзаконном), следует отделять финансовый план от его формы. Разрешая поднятую проблему, А. Г. Пауль указывает на то, что закон о бюджете утверждает общие, сводные показатели, объединяющие все остальные, и является правовым основанием для всего бюджета, для окончательного формирования всех его показателей. В качестве формы бюджета он рассматривает лишь закон (решение) о бюджете соответствующего уровня, независимо от того, 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 них<sup>619</sup>.

На основе исследования вопроса о соотношении любых планов и актов, их утверждающих, можно сделать вывод, что разделение бюджета и закона, утверждающего бюджет, искусственно. Аналогичный вывод можно сделать по итогам анализа действующего законодательства.

Согласно современному законодательству РФ федеральный закон считается принятым с даты его утверждения Государственной Думой. Статья 207 БК говорит о принятом Государственной Думой федеральном законе о

---

<sup>617</sup> См.: Там же.

<sup>618</sup> См.: БНА. 2007. № 5.

<sup>619</sup> См.: Пауль А. Г. Бюджет — ось бюджетно-правового регулирования. С. 7–11.

федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, который в течение пяти дней со дня принятия передается на рассмотрение Совета Федерации. Термин «утверждение» используется в БК для характеристики промежуточных действий (см., например, ст. 201 в части утверждения в первом чтении основных характеристик федерального бюджета). Таким образом, на основании современного российского законодательства нет оснований разделять утверждение бюджета и принятие закона о бюджете. Можно поставить знак равенства между законом о бюджете и бюджетом как финансовым планом.

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»<sup>620</sup>.

В литературе советского периода утверждалось, что применительно к советскому бюджету даже нет оснований для постановки вопроса о формальности закона. В отношении капиталистических государств, 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)<sup>621</sup>.

Здесь сталкиваемся с так называемой технократической тенденцией. П. М. Годме еще в середине XX в. отмечал снижение роли парламента в

---

<sup>620</sup> Шайо А. Указ. соч. С. 192.

<sup>621</sup> См.: Бесчеревных В. В. Демократический централизм — принцип организации бюджетной системы СССР // Вестник МГУ. Сер. X, Право. 1962. № 4. С. 7–9.

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 парламент, играют роль, по существу, формальную, несмотря на усилия, которые предпринимались для того, чтобы эту роль повысить»<sup>622</sup>. П. М. Годме называет эту тенденцию к фактическому уменьшению роли парламента и расширению полномочий и роли специалистов из сферы исполнительной власти «технократической тенденцией». Его книга 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 пишет, что причинами того, что именно исполнительная власть играет существенную роль в подготовке бюджета, являются следующие:

- 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 бюджета<sup>623</sup>.

Если мы посмотрим на вопрос о первенстве исполнительной власти с точки зрения политических интересов разных ветвей власти и процедуры принятия бюджета, то, по сути, возможны два варианта развития событий: парламент может согласиться с предложенными конечными показателями

---

<sup>622</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 159–160.

<sup>623</sup> См.: Там же. С. 192.

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 большинством государств<sup>624</sup>.

Интересным представляется объяснение, данное в исследовании по вопросу 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»<sup>625</sup>. 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»<sup>626</sup>.

На современном этапе развития государств технократическая тенденция (превалирующая роль экспертов и исполнительной власти) в основном осознана и во многих государствах найдены противовесы данной тенденции в основном за счет создания независимых экспертных органов, которые давали бы нейтральную оценку предложенным планам.

---

<sup>624</sup> См.: *Anderson B.* The Changing Role of Parliament in the Budget Process // *OECD Journal on Budgeting*. 2009. Vol. 1. P. 3.

<sup>625</sup> *Шайо А.* Указ. соч. С. 192.

<sup>626</sup> Там же.

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 действительно превращается в акт правительства, т. е. акт управления, и может считаться законом лишь формально. В России на сегодняшний день проблема уравновешивания технократической тенденции стоит достаточно остро.

Для бюджетного законодательства важное значение имеет своевременность финансово-плановых актов. Закон (решение) о бюджете, который действует достаточно короткий по меркам законотворчества период, должен быть принят вовремя — до начала финансового года. Теория бюджетного права выработала ряд средств достижения данной задачи. Опираясь на французское законодательство, П. М. Годме 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<sup>627</sup>.

Все эти средства в той или иной мере воплощены в нормах БК.

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»<sup>628</sup>. Однако в отличие от иных плановых актов власть не может отказаться от принятия бюджета или принять его не в срок.

---

<sup>627</sup> См.: *Годме П. М.* Финансовое право. С. 217.

<sup>628</sup> *Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К.* Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы.* 2010. № 12. С. 5.

Государственное финансовое планирование направлено на стабилизацию финансовой системы и в этом выходит за рамки государственно-вещной догмы, представляя собой финансовые правоотношения нового поколения финансового права. Правоотношения по поводу составления финансового плана, его изменения, а также реализации финансово-планового акта как единого целого отличаются 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), которые аккумулируются в государственных и местных бюджетах, распределяются и используются<sup>629</sup>.

В. А. Фомин рассматривает бюджетные правоотношения как «урегулированные нормами бюджетного права общественные отношения, участники которых выступают носителями юридических прав и обязанностей, реализующими содержащиеся в этих нормах предписания по образованию, распределению и использованию централизованных государственных и муниципальных денежных фондов»<sup>630</sup>. «Финансовые отношения, возникающие как в процессе образования доходной части бюджета, так и в процессе расходования бюджетных средств, являются и организационными, и имущественными»<sup>631</sup>.

А. А. Лежебокова определяет бюджетные правоотношения как урегулированные нормами бюджетного законодательства общественные отношения сложносоставного характера, возникающие, развивающиеся и изменяющиеся в рамках бюджетного процесса, участники которых реализуют представленные им полномочия по формированию доходов и осуществлению расходов бюджетов бюджетной системы, осуществлению государственных и

---

<sup>629</sup> См.: Кучеров И. И. Бюджетное право России : курс лекций. М. : АО «Центр Юринфор», 2002. С. 61.

<sup>630</sup> Фомин В. А. Финансовые и бюджетные правоотношения в системе правовых категорий // Финансовое право. 2004. № 4. С. 8.

<sup>631</sup> Братусь С. Н. Вопросы общей теории советского права. М. : Юрид. лит., 1960. С. 117.

муниципальных заимствований, регулированию государственного и муниципального долга, составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению проектов бюджетов бюджетной системы РФ, осуществлению бюджетного учета, составлению, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности, а также в процессе осуществления финансового контроля на всех стадиях бюджетного процесса<sup>632</sup>.

Правоотношения по государственному финансовому планированию предшествуют бюджетным правоотношениям, равно как и иным — налоговым, банковским и т. д. Правоотношения, направленные непосредственно на конкретные фонды денежных средств, являются правоотношениями второго уровня по отношению к правоотношениям по поводу государственного финансового планирования.

Относительные правоотношения по поводу бюджетного планирования складываются между конкретными субъектами бюджетного процесса, а также с экспертными организациями. Последние еще должны сформироваться. Примером абсолютных правоотношений являются отношения, связанные с прозрачностью бюджета и раскрытием информации о государственном финансовом планировании.

Проблема раскрытия информации о государственном планировании — это проблема не только конца XX — начала XXI в., она имеет свою историю. В частности, о финансовых планах государства (о бюджете на текущий год) общественность получила некоторую информацию только с 1908 г. «С 1908 года государственная роспись доходов и расходов просматривалась и обсуждалась прежде всего Государственной думой, затем Государственным советом и в заключение утверждалась императором. Ранее бюджетная деятельность была чрезвычайно засекречена: составление росписи государственных доходов и расходов, контроль за ее исполнением считались

---

<sup>632</sup> См.: *Лежебоков А. А.* Некоторые особенности бюджетных правоотношений // *Финансовое право.* 2007. № 10. С. 9–13.

большой государственной тайной и находились в ведении только очень немногих влиятельных высших чиновников»<sup>633</sup>.

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 страны к процессу формирования, утверждения и исполнения государственного бюджета. 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»<sup>634</sup>. В условиях кризиса раскрытию информации и обеспечению прозрачности государственного финансового планирования стали придавать меньше значения — параметры бюджета стали обсуждаться на закрытых совещаниях<sup>635</sup>.

В механизме правового регулирования государственного финансового планирования в бюджетной сфере помимо второго элемента — правоотношений присутствует и элемент правоприменения.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 14.07.05 № 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”»<sup>636</sup> практически вынес финансово-плановые законы за рамки своей компетенции: «...положения Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” в системной взаимосвязи предполагают, что

---

<sup>633</sup> Семенкова Т. Г., Семенков А. В. Указ. соч. С. 96.

<sup>634</sup> Прокофьев С. Е., Макаров А. В. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // Финансы. 2010. № 4. С. 62.

<sup>635</sup> См.: Нетреба П., Бутрин Д. Бюджет перемещается в тень // Коммерсант. 2009. 25 мая.

<sup>636</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 30 (Ч. 2). Ст. 3199 (постановление).

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 (статья 71, пункт “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». В остальных случаях проверка закона (акта) о бюджете невозможна.

Является ли это правилом и возможны ли исключения из него? Думается, что проверка финансово-плановых актов Конституционным Судом РФ возможна. Несмотря на самую широкую дискрецию законодателя, на наш взгляд, существуют ее границы и критерии для проверки принятого финансово-планового акта.

В разделе работы о правоприменении в механизме правового регулирования государственного финансового планирования приведены множественные примеры из судебной практики, в основном касающиеся бюджетов. Поэтому здесь нет необходимости повторяться.

Нельзя не отметить, что в настоящее время в зарубежной практике существует тенденция к расширению сферы судебного контроля. Обращения в суд об оспаривании решений законодательных и представительных органов власти рассматриваются даже в том случае, когда непосредственно права истца пока не нарушены, но потенциально могут быть нарушены, причем возможно нарушение прав не конкретно истца, а неограниченного или неизвестного круга лиц. Например, допускается оспаривание решения о допуске на рынок продукта, который может быть опасен для здоровья или опасность которого для здоровья на день подачи иска не известна, как в случае с продуктами генной инженерии, фармацевтическими продуктами и т. д.

Плановые решения, в том числе в финансовой сфере, относятся к категории сложных рисковых решений, для которых допускается такой расширенный судебный контроль. Гражданин или организация смогут обратиться в суд при отсутствии нарушения конкретных прав конкретного гражданина или организации.

В отличие от всех прочих рисковых решений для плановых решений судебный контроль возможен только в отношении всего финансово-планового акта в совокупности с осознанием особого обобщенного предмета регулирования.

Аналогично практике конституционных судов контроль со стороны иных судов возможен также на основе принципа соразмерности. Верховный Суд РФ в указанном выше определении от 22.04.2002 по делу № 39-Г02-6 обосновывает свою позицию, помещая на одну чашу весов выплату долгов кредиторам бюджета, а на другую — социальные расходы бюджета. Суд исследует соразмерность ограничения прав кредиторов бюджета законом о бюджете. Принцип соразмерности прямо не назван, но позиция суда, очевидно, близка к применению принципа соразмерности.

Исходя из предложенных рассуждений, представляется, что правоприменение в механизме правового регулирования государственного бюджетного планирования возможно. Определяя границу между контролем со стороны судов судебной системы за плановыми актами и контролем в рамках конституционного правосудия, согласимся с немецкими коллегами, которые считают, что она лежит там, где соразмерность в смысле обычных требований отраслевого законодательства соблюдена, но не учтены требования соразмерности, вытекающие из конституционных норм<sup>637</sup>.

---

<sup>637</sup> См.: *Bertmans M.* Op. cit. S. 987.

## 4.2. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных доходов

Механизм правового регулирования государственного финансового планирования государственных доходов неразрывно связан с правовым регулированием бюджетного планирования, и его сложно выделить в самостоятельную категорию.

Бюджетное устройство Российской Федерации с единым финансово-плановым актом о бюджете предопределяет, что государственное финансовое планирование доходов является частью государственного бюджетного планирования. В мире существуют правопорядки, где нет единого бюджета и закона о бюджете, а принимаются два финансово-плановых акта: о государственных доходах и о государственных расходах. В Великобритании общегосударственный бюджет формируется в виде ежегодно принимаемого закона о финансах, регламентирующего вопросы, касающиеся доходной части бюджета, и ежегодно принимаемого закона об ассигнованиях, регулирующего вопросы, связанные с расходной частью бюджета<sup>638</sup>. В таких правопорядках, очевидно, механизм правового регулирования государственного финансового планирования доходов будет самостоятельным явлением.

В государственном хозяйстве доходы вторичны по отношению к расходам. О соотношении государственных расходов и доходов в актуальных публикациях находим мнение, что расходы являются определяющими для доходов, так как государство, закрепив направления своих расходов, находит источники доходов, и уже от их качества и количества будут зависеть только лишь объемы финансирования расходов, но не сам их факт<sup>639</sup>.

---

<sup>638</sup> См.: Шепенко Р. А. Указ. соч. С. 107–123; Кудряшова Е. В. Лекции по бюджетному праву.

<sup>639</sup> См.: Поветкина Н. А. Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. 2015. № 6. С. 15–21; Ее же. К вопросу о признаках доходов бюджета // Рос. юстиция. 2015. № 6. С. 19–22.

В теории финансовой науки юридическая классификация доходов<sup>640</sup> основывается на том, что взимание одних доходов основывается исключительно на суверенитете государства, взимание других имеет иные основания — «используется или не используется для получения дохода сила государственной власти»<sup>641</sup>. Согласно этому критерию доходы делятся на налоговые и неналоговые.

Государственное финансовое планирование в сфере доходов, как и в других сферах государственного финансового планирования, создает первый уровень правового регулирования с обобщенным предметом регулирования. На этом уровне складываются организационные правоотношения. Далее формируется второй уровень регулирования — налоговое право или нормативные акты, регулирующие отношения по поводу неналоговых доходов (доходы от приватизации, фискальные монополии и т. д.). Грань между двумя уровнями регулирования очень тонкая и подвижная.

На основании ч. 2 ст. 40 БК денежные средства считаются поступившими в доходы соответствующего бюджета бюджетной системы РФ с момента их зачисления на единый счет этого бюджета.

В отношении налогов граница организационно-имущественных отношений государства с гражданином (организацией) проведена п. 3 ст. 45 НК<sup>642</sup>.

Обязанность по уплате налога считается исполненной налогоплательщиком (если иное не предусмотрено п. 4 ст. 45 НК):

- с момента предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика (со счета иного лица в случае уплаты им налога за налогоплательщика) в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа (подп. 1 п. 3 ст. 45 НК);

---

<sup>640</sup> См.: Кучеров И. И. Денежные взыскания проблемы правовой идентификации // Журнал рос. права. 2013. № 5. С. 22–36.

<sup>641</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 80.

<sup>642</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Там же. 2000. № 32. Ст. 3340.

- с момента передачи физическим лицом в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства без открытия счета в банке денежных средств, предоставленных банку физическим лицом, при условии их достаточности для перечисления (подп. 1<sup>1</sup> п. 3 ст. 45 НК);

- с момента отражения на лицевом счете организации, которой открыт лицевой счет, операции по перечислению соответствующих денежных средств в бюджетную систему РФ (подп. 2 п. 3 ст. 45 НК);

- со дня внесения физическим лицом в банк, кассу местной администрации либо в организацию федеральной почтовой связи наличных денежных средств для их перечисления в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства (подп. 3 п. 3 ст. 45 НК);

- со дня вынесения налоговым органом в соответствии с НК решения о зачете сумм излишне уплаченных или сумм излишне взысканных налогов, пеней, штрафов в счет исполнения обязанности по уплате соответствующего налога (подп. 4 п. 3 ст. 45 НК);

- со дня удержания сумм налога налоговым агентом, если обязанность по исчислению и удержанию налога из денежных средств налогоплательщика возложена в соответствии с НК на налогового агента (подп. 5 п. 3 ст. 45 НК);

- со дня уплаты декларационного платежа в соответствии с федеральным законом об упрощенном порядке декларирования доходов физическими лицами (подп. 6 п. 3 ст. 45 НК);

- со дня предъявления в банк поручения на перечисление в бюджетную систему РФ на соответствующий счет Федерального казначейства денежных средств со счета налогоплательщика или со счета иного лица в банке при наличии на нем достаточного денежного остатка на день платежа в счет возмещения ущерба, причиненного бюджетной системе РФ в результате преступлений, за совершение которых

УК<sup>643</sup> предусмотрена уголовная ответственность (подп. 7 п. 3 ст. 45 НК).

Граница организационно-имущественных правоотношений в отношении неналоговых доходов бюджета законодательно четко не определена<sup>644</sup>.

В сфере государственных доходов основной акцент смещен на имущественную составляющую финансово-правовых отношений.

Как в случае с применением силы государственной власти, так и в случае его отсутствия имеет место перераспределение имущества в пользу государства и затрагиваются основные права и свободы граждан, включая право частной собственности.

Серьезную долю государственных доходов составляют налоги, которые представляют собой законное изъятие части частной собственности в силу суверенитета государства. Отсюда возникают массив принципов и норм построения взаимоотношений между государством и гражданином<sup>645</sup>, система налогового права, детально разработанного и исследованного на протяжении многих лет<sup>646</sup>.

---

<sup>643</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>644</sup> См.: *Васильева А. Ф.* Теория правоотношений, складывающихся в сфере предоставления публичных услуг // Гос-во и право. 2017. № 7. С. 90–94; *Ее же.* Государство как поставщик публичных услуг // Право и политика. 2008. № 6. С. 1336–1343.

<sup>645</sup> См.: *Кучеров И. И.* Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. 2005. № 4. С. 4–9; *Его же.* Состав принципов налогообложения и их правовое значение // Там же. 2009. № 3. С. 17–22; *Его же.* Новый концептуальный подход к определению налога // Там же. 2008. № 1. С. 16–19; *Матвеев В. В., Воробьев Н. С.* Правовые принципы и новации в соглашении о транстихоокеанском партнерстве // Международное экономическое право. 2016. № 1. С. 46–56; *Кудряшова Е. В.* Принцип плановости в управлении финансами: налоговые аспекты // Налоги и финансовое право. 2012. № 10. С. 211–214; *Ее же.* Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права // Правоведение. 2010. № 6. С. 27–34.

<sup>646</sup> См.: *Кучеров И. И.* Налоговое право : курс лекций. М., 2001; *Его же.* Налоговое право зарубежных стран : курс лекций. М., 2003. (Сер. «Библиотека “ЮрИнфоР”»); *Его же.* К вопросу о юридических конструкциях налогов и сборов // Финансовое право. 2010. № 1. С. 22–27; *Его же.* Объект налога как правовое основание налогообложения // Там же. 2009. № 3. С. 17–22; *Его же.* Состав принципов налогообложения и их правовое закрепление; *Пепеляев С. Г., Кудряшова Е. В.* О юридической классификации налогов // Налоговый вестник. 2002. № 6. С. 11–16; *Налоговое право : учебник / под ред. С. Г. Пепеляева.* М. : Юрист, 2003; *Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева.* М. : Альпина-Паблицер, 2017; *Ашмарина Е. М., Кудряшова Е. В., Иванова Е. С., Мыктыбаев Т. Д.* Налоговое право : учебник для вузов. М., 2011; *Тарибо Е. В.* Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ: некоторые проблемные вопросы // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 82–86; *Его же.* Судебно-конституционная доктрина «факультативности налоговых льгот»: пределы применения // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 2. С. 10–17; *Пепеляев С. Г., Кудряшова Е. В., Никонова М. В.* Правовые основы косвенного налогообложения : учеб. пособие. М., 2015.

Налоговое право оставляет незначительное место для организационных отношений по поводу планирования государственных доходов. Доля организационных отношений, непосредственно касающихся государственного финансового планирования, в сфере государственных доходов весьма невелика.

По поводу неналоговых доходов бюджета также складываются по большей части организационно-имущественные<sup>647</sup> или имущественные правоотношения, и доля организационных правоотношений, исключительного планового характера здесь незначительна.

Таким образом, сфера государственных доходов поглощается, с одной стороны, бюджетным правом, а с другой — налоговым правом и нормативным регулированием взаимоотношений государства и граждан (организаций) по поводу неналоговых доходов. Государственное финансовое планирование именно доходов, в отдельности от государственного финансового планирования в бюджетной сфере практически сведено к минимуму.

Ученые и практики долгое время сетовали на рассогласованность налоговой и бюджетной политики в Российской Федерации: «Бюджетная и налоговая политика Российской Федерации до сих пор не имеет четко выраженной стержневой стратегии. В ее осуществлении нет практического подхода к использованию бюджетной системы не только в фискальных целях, но и в целях положительного, стимулирующего воздействия на экономику и финансы реального сектора, отраслей и предприятий. Бюджетная политика, в основном выполняя свою социально-экономическую функцию, все же оказывает во многом негативное воздействие на финансово-экономическое положение предприятий»<sup>648</sup>. На сегодняшний день финансовое планирование

---

<sup>647</sup> См.: *Кучеров И. И., Торшин А. В.* Налоговая тайна: правовой режим защиты информации. М., 2003; *Кучеров И. И.* Нормы конституций зарубежных стран регулирующие налоговые отношения // Журнал рос. права. 2003. № 4. С. 5–8; *Его же.* Налоговые преступления (теория и практика расследования) : монография. М. : Юринфор, 2011; *Саттарова Н. А.* Горизонтальный мониторинг как фактор эффективности налогового администрирования // Финансовое право. 2014. № 10. С. 22–25; *Черникова Е. В., Леднева Ю. В., Судавичюс Б.* Налоги за пользование природными ресурсами в России и Литве: сравнительно-правовой анализ // Финансовое право. 2017. № 28–34.

<sup>648</sup> Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / отв. ред. А. Г. Зельднер, И. Ю. Ваславская ; Ин-т экономики РАН. М. : Наука, 2006. С. 122.

в сфере государственных доходов является единым целым с государственным финансовым планированием в бюджетной сфере.

В 2017 г. три документа — основные направления налоговой политики, основные направления таможенно-тарифной политики и основные направления бюджетной политики — были объединены в единый документ — основные направления налоговой, бюджетной и таможенно-тарифной политики. Объединение трех документов было проведено внесением изменений в БК Федеральным законом от 28.03.2017 № 47-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона “О парламентском контроле”»<sup>649</sup> (см. пояснительную записку к законопроекту № 84815-7 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации»<sup>650</sup>).

Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, уровень, определяющий формирование доходной части бюджетов, планируемой в основных направлениях налоговой политики и основных направлениях таможенно-тарифной политики фискальной нагрузки (налогов, иных обязательных платежей, в том числе таможенных платежей и пошлин) не соотносится с подходами к обеспечению сбалансированности бюджетов и выполнением соответствующих расходных обязательств бюджетами, заложенными в основных направлениях бюджетной политики. Учитывая, что бюджетная, налоговая и таможенно-тарифная политика — инструменты и неотъемлемые составные части общей экономической политики страны, очевидна практическая целесообразность подготовки единого документа, позволяющего исключить внутренние противоречия между предлагаемыми мерами в налоговой и бюджетной политике, применять единый подход к составлению указанного документа, используемого при составлении проекта федерального бюджета и направляемого в Государственную Думу для рассмотрения в рамках парламентского контроля и в составе материалов к

---

<sup>649</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 2006.

<sup>650</sup> См.: Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности // Государственная Дума : офиц. сайт. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=84815-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=84815-7) (дата обращения: 04.04.2018).

проекту федерального закона о федеральном бюджете. Полномочиями по разработке и представлению указанного документа в Правительство РФ предлагается наделить Минфин России». Соответствующие изменения были внесены и в Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>651</sup>.

Таким образом, в Российской Федерации можно поставить знак равенства между финансово-плановыми актами в сфере государственных доходов и финансово-плановыми актами в бюджетной сфере.

Ученые, исследовавшие плановые правоотношения, задавались вопросом о возможности возникновения споров «при исполнении бюджета по доходам», и на этот вопрос уже был дан утвердительный ответ: «... может возникнуть ситуация, когда надлежащим образом уплаченные физическим или юридическим лицом денежные средства в пользу бюджета публично-правового образования не будут зачислены на его счет»<sup>652</sup>. Таким образом, налицо неисполнение непосредственно запланированного в бюджете с точки зрения доходов. Данная ситуация не входит в круг правоотношений «государство — организация» имущественного характера. Денежные средства уже оказались в бюджетной системе, но не в запланированной доходной части — решается вопрос о принадлежности дохода в рамках плановых правоотношений. В качестве примера спора А. В. Ильин приводит, единственное обнаруженное им постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.06.2009 по делу № А05-5203/2008<sup>653</sup>. Администрация муниципального образования взыскивала с комитета по управлению муниципальным имуществом задолженность, возникшую при перечислении средств, поступивших от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и денежные средства подлежали распределению в бюджет муниципального

---

<sup>651</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>652</sup> Ильин А. В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. С. 128.

<sup>653</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

образования, но вследствие ошибки комитета по управлению имуществом как администратора доходов бюджетов ошибочно поступили в бюджет субъекта РФ<sup>654</sup>. Очевидно, что такого рода споры в сфере государственного финансового планирования доходов — редкость и всегда так или иначе затрагиваются вопросы государственного финансового планирования в бюджетной сфере (бюджет как целое — расходы и доходы).

Поэтому в нашем исследовании мы не видим смысла искусственно выделять механизм правового регулирования государственного финансового планирования в сфере доходов.

Тем не менее государственное финансовое планирование в сфере государственных доходов — существующий феномен, и есть ряд аспектов правового регулирования, о которых необходимо сказать.

Государственное финансовое планирование в сфере государственных доходов должно учитывать теоретические выводы финансового права, которые определяют границы применения программно-целевого метода, а также разумные основы планирования.

Оптимальными источниками формирования доходной части бюджетов различных уровней являются постоянные, периодически возобновляемые доходы. Такие характеристики продиктованы характером выполняемых государством и органами местного самоуправления задач, предполагающих обеспечение выполнения ими публичных функций. Такого рода постоянные, периодически возобновляемые доходы в науке финансового права принято относить к обычным доходам бюджетов. Обычные доходы включают прежде всего налоги.

Чрезвычайные потребности государства из-за их непредвиденности не могут быть покрыты обыкновенными доходами. Для покрытия чрезвычайных потребностей государство использовало чрезвычайные источники, которые финансовая наука подразделили на четыре вида:

---

<sup>654</sup> См.: *Ильин А. В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. С. 139.

1) продажа доменов и государственных предприятий; 2) использование резервного фонда или запасной казны; 3) повышение установленных или введение новых налогов; 4) получение займов.

К числу современных чрезвычайных доходов относятся поступления от приватизации объектов государственной собственности, продажи прав пользования воздушным пространством, морской хозяйственной зоной.

Важным теоретическим и прикладным ограничением планирования государственных доходов является разумность податной нагрузки. Наука финансового права говорит о разумности или «посильности» податной нагрузки с XVII в. «Основным принципом посюжного тягла была его посильность: всякий должен тянуть тягло по своей силе; важно установить не слишком обременительное для населения тягло. Посему уже в этот период устанавливались особые льготы (например, для бедных людей). С учетом этого принципа и производился расчет сумм возможных доходов, причем с большей достоверностью и точностью (с поправкой на низкий уровень платежеспособности части податного населения)»<sup>655</sup>. Налоговый кодекс, последовательно воплощая принцип справедливости налогообложения<sup>656</sup>, в ст. 3 «Основные начала законодательства о налогах» требует при установлении налогов учитывать фактическую способность налогоплательщика к уплате налога.

Статья 25 Всеобщей декларации прав человека гласит, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи. Как и международное право, Конституция содержит общую норму (ст. 7) о том, что политика РФ направлена на создание условий,

---

<sup>655</sup> *Истомина Н. А.* Исследование опыта планирования государственных доходов в России в XVI–XVII веках // Известия Уральского государственного экономического университета. 2010. № 2. С. 50.

<sup>656</sup> См.: *Кучеров И. И.* Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // Финансовое право. 2009. № 4. С. 24–29; *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) // Общественные науки и современность. 2017. № 3. С. 5–14.

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>657</sup>. На основании норм Конституции человек вправе рассчитывать на такой жизненный уровень, который позволял бы не только существовать, но и формировать и проявлять себя как личность, принимать непосредственное участие в производстве материальных и духовных благ<sup>658</sup>. Теоретически, реализуя свои конституционные права, гражданин может требовать признания неконституционной нормы закона о налоге, не учитывающей его платежеспособность до такой степени, что его жизнь не может считаться достойной и обеспечивать развитие человека. Однако этот спор будет относиться к защите конституционных прав граждан и, как нам кажется, не может быть инициирован непосредственно на основе закона о бюджете.

Следует говорить о разумности податной нагрузки не только по отношению к гражданам и организациям, но и к субъектам РФ и муниципалитетам<sup>659</sup>. В этом смысле экономическая наука предлагает опираться на понятие «налоговый (бюджетный) потенциал». «Бюджетный потенциал территории отражает максимально возможную величину доходов бюджета региона при условии достижения им определенных параметров состояния экономики, основанных на данных прогноза социально-экономического развития территории. Из данного определения следует, что налоговый потенциал характеризует способность базы налогообложения в пределах какой-либо административной единицы приносить доходы в виде налоговых поступлений, причем понятие налогового потенциала не

---

<sup>657</sup> См.: Журавлева О. О., Исмаилова Л. Ю., Подшибякин А. С. Принцип справедливости и критерии дифференциации ответственности за налоговые правонарушения // *Финансовое право*. 2013. № 1. С. 15–18.

<sup>658</sup> См.: Кудряшова Е. В. Применение норм налогового кодекса о фактической способности к уплате налога // *Финансы*. 2003. № 10. С. 29–31.

<sup>659</sup> Подробнее см.: Веремеева О. В. Эволюция и становление принципов бюджетной системы Российской Федерации // *Федерализм*. 2011. № 2. С. 199–204; *Ее же*. Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты // *Вестник Российского университета дружбы народов*. Сер. «Юридические науки». 2010. № 4. С. 81–87; *Ее же*. Становление и развитие бюджетного процесса в России // *Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2010. № 1. С. 26–29; *Ее же*. К вопросу о разграничении полномочий в бюджетно-налоговой сфере // *Экономика. Налоги. Право*. 2011. № 6. С. 136–142.

отождествляется с фактическими суммами налогов, поступающих в бюджет за определенный период времени»<sup>660</sup>.

С точки зрения права есть весомые юридические основания для требований об учете податного потенциала муниципалитета, в том числе для целей финансовой помощи их вышестоящих бюджетов. В ст. 132 и 133 Конституции установлены гарантии местного самоуправления, которые отражаются на планировании государственных доходов. Осуществляя государственное финансовое планирование в сфере государственных доходов, Российская Федерация и ее субъекты обязаны обеспечить право на местное самоуправление, которое является конституционным и в данном случае превалирует над государственными интересами в финансовой сфере.

Принцип ресурсной обеспеченности, заявленный в системе стратегического планирования в Российской Федерации, с точки зрения теории финансового права должен рассматриваться с учетом ограничений, которые мы перечислили. В этом ярко проявляются прямые и обратные связи, интегрирующие государственное финансовое планирование в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Государственное финансовое планирование в сфере государственных доходов не претерпело кардинальных изменений с переходом к стратегическому планированию. Тем не менее в сфере государственных доходов присутствуют составляющие государственного планирования как метода управления — целеполагание и горизонт планирования.

Что касается целеполагания в сфере планирования государственных доходов, то тут необходимо отметить следующее. Для государственных доходов цель не может быть самодавяющей категорией, поэтому формирование доходов не претерпевает серьезных перемен при переходе на стратегическую парадигму планирования. Принцип единства кассы препятствует тому, чтобы доходы планировались по целевому принципу.

---

<sup>660</sup> *Большова Л. А., Гуров С. Ю.* Налоговый потенциал региона как механизм планирования доходов государственного бюджета // Вестник Российского университета кооперации. 2014. № 2. С. 19.

Смысл принципа единства кассы заключается в том, чтобы запретить предназначение определенной суммы государственных доходов для определенных целей<sup>661</sup>. Определение принципа единства кассы в публикациях дают через «взаимозаменяемость» или перераспределение средств по статьям бюджета вне зависимости от их источника<sup>662</sup>.

Единство кассы обеспечивает единую, не раздробленную на отдельные составляющие цель государственных и муниципальных доходов — финансовое обеспечение осуществления государством и муниципальными образованиями своих функций.

Горизонт планирования государственных доходов определяется горизонтом планирования бюджета.

В силу развитого правового регулирования отношений второго порядка (налоговое право, нормативные акты о взаимоотношениях государства и граждан по поводу взимания неналоговых доходов) для правового регулирования государственных доходов на первый план выходит принцип плановости финансовой деятельности государства, который применим как к имущественным, так и организационным аспектам финансовой деятельности государства.

Принцип плановости предполагает точное исполнение запланированного, и это означает, что отклонение от плана как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения показателей является нежелательным. В частности, налоговые органы должны видеть свою задачу не в пополнении бюджета любыми способами, а в организации поступлений в бюджет в том объеме, который был запланирован на соответствующий год. Аналогичным образом в сфере использования государственных средств следует стремиться не к бездумной минимизации расходов и искусственной экономии, а к правильной организации использования запланированного

---

<sup>661</sup> Подробнее см.: *Годме П. М.* Финансовое право.

<sup>662</sup> См.: *Pattanayak S., Fainboim I.* Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues. IMF Working Paper, 2010. P. 5.

объема фондов, предназначенных, например, для закупки качественных и необходимых товаров, работ и услуг.

П. М. Годме писал: «Все финансовые стимулы в форме государственных расходов или сокращения доходов (налоговые льготы) применяются в процессе осуществления плана. В результате этого свобода действия органов, распоряжающихся бюджетом, уже не является полной, поскольку они должны согласиться с соответствующими расходами или уменьшением доходов, предусмотренных планом. Иначе они скомпрометируют и воспрепятствуют реализации плана»<sup>663</sup>.

Необходимо отметить, что уровень правосознания государственных служащих, связанных с государственными финансами, не может определяться тем, насколько государственный чиновник радует о пополнении или сохранении государственных средств. Чиновник, который пытается изыскать способы отказать в предоставлении вычетов, затянуть возврат из бюджета причитающихся средств и т. д. наносит ущерб государственным интересам, стремясь исказить плановые показатели, сформированные в рамках законодательно урегулированных процедур.

### **4.3. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере государственных расходов**

Осуществление государственных и муниципальных расходов (далее — государственные расходы) как этап финансовой деятельности представляет собой использование централизованных и децентрализованных денежных фондов для целей осуществления задач и функций государства и местного самоуправления.

---

<sup>663</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 175.

Государственное финансовое хозяйство отличается от частного тем, что объективно государство всегда может покрыть свои расходы, воспользовавшись своим суверенитетом и властными полномочиями. Государственные расходы, тем самым, представляют собой часть публичных расходов, правовое регулирование которой имеет особое значение. «Государство может, пользуясь своим властным положением, обеспечить финансирование любых своих расходов (в принудительном порядке могут быть увеличены налоги, проведена эмиссия и пр.). Поэтому необходимо, чтобы государственные (муниципальные) расходы планировались на единых разумных началах»<sup>664</sup>.

У П. М. Годме мы находим постулат о приоритете ресурсов. Он следующим образом описывает эволюцию подхода к соотношению государственных расходов и доходов: «Распределение государственных средств связывается не только с экономическими потребностями, определенными в плане. Оно зависит также от финансовых ресурсов. Зависимость государственных расходов от возможностей, определяемых имеющимися ресурсами, является, по существу, принципом элементарного финансового благоразумия. Это перенесение в область государственных финансов основного правила частных финансов, в соответствии с которым не следует тратить больше, чем получаешь. Тем не менее, лишь недавно этот принцип начал применяться в государственных финансах. В течение длительного времени для государства ресурсы должны были приспособливаться к необходимым потребностям. Так, налоговые ставки могли быть повышены или можно было ввести налоги для того, чтобы покрыть увеличивавшиеся расходы. Не расходы должны были приспособливаться к имеющимся ресурсам, а ресурсы к необходимым расходам. Государственные расходы рассматривались как нечто неизбежное, требуемое общим интересом. Нужно было собирать необходимые средства,

---

<sup>664</sup> Арбатская Ю. В. Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 13–14.

чтобы покрыть расходы. Золотым правилом государственных финансов считалось: есть расходы, нужно их покрыть. Декрет от 19 июня 1956 года установил противоположное правило. Расходы больше не носят того неизбежного характера, который носили прежде. Расходы на капиталовложения, на обращение товаров могут быть значительно сокращены или увеличены в соответствии с конъюнктурой. Поэтому имеющиеся ресурсы в гораздо большей мере, чем потребности, определяют размеры расходов»<sup>665</sup>.

С развитием концепции социального государства и, соответственно, концепции дефицитного бюджета вновь приоритет расходов над доходами вернулся в практику. В зависимости от необходимого объема государственных расходов изыскиваются средства на их покрытие.

Объем правового регулирования в социальном регулировании государственного финансового планирования расходов весьма значителен, хотя и уступает бюджетной сфере. Остается много места для совершенствования законодательства в этой сфере<sup>666</sup>. В регулировании государственных расходов приоритет отдается правовым средствам потому, что расходы первичны в государственном хозяйстве. Для расходов в государственном финансовом хозяйстве право решает задачи повышения их эффективности и результативности. В «программный» бюджет включаются только те расходы, по которым в программе определяются критерии (индикаторы) их эффективности, что дает возможность впоследствии их проконтролировать<sup>667</sup>.

В социальном регулировании государственного планирования государственных расходов довольно значительную роль играет политика. К числу исключительно политических инструментов реализации государственного финансового планирования в сфере государственных

---

<sup>665</sup> Годме П. М. Финансовое право. С. 181–182.

<sup>666</sup> См.: Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю. А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2016. С. 136–159.

<sup>667</sup> См.: Арбатская Ю. В. Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юрид. журнал. 2013. № 1 (51). С. 30.

расходов можно отнести приоритетные национальные проекты. Национальные проекты 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»<sup>668</sup>. Финансирование национальных проектов рассматривалось в контексте бюджетной реформы, и именно они стали переходным этапом к новому подходу к планированию государственных расходов — «от управления затратами к управлению результатами»<sup>669</sup>. 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 дальнейшей реализации бюджетной реформы и в изменениях законодательства были учтены подходы по оптимизации бюджетных затрат, которые использовались при реализации национальных приоритетных проектов «Образование» и «Здоровье»<sup>670</sup>. Приоритетные национальные проекты могут с точки зрения науки рассматриваться именно как реализация государственного финансового планирования политическими инструментами, так как в правовую форму они так и не были обличены<sup>671</sup>. Приоритетные национальные проекты были и остаются политическими инструментами в социальном регулировании государственного финансового планирования в сфере государственных расходов. Мы также полагаем, что, несмотря на то что результаты реализации приоритетных национальных проектов в финансовой сфере могут оцениваться положительно, приоритетные национальные проекты как политические инструменты государственного финансового

---

<sup>668</sup> Волкова М. Нацпроекты в режиме ручного управления : интервью с Д. Медведевым // Рос. газ. 2006. 13 февр. С. 2.

<sup>669</sup> См.: Лавров А. М. Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // Финансы. 2005. № 9. С. 3–12.

<sup>670</sup> См.: Дмитриев И. Высший пилотаж // Рос. газ. 2006. 9 авг.

<sup>671</sup> Подробнее см.: Кудряшова Е. В. Правовое обеспечение приоритетных национальных проектов в контексте бюджетной реформы // Налоги (газета). 2007. № 7.

планирования имеют характер переходного временного инструмента. В конечном счете, были внесены изменения в БК, которые воплотили опыт приоритетных национальных проектов.

Высказывается и другое мнение. А. С. Матненко пишет, что «по сути, опыт реализации приоритетных национальных проектов представляет собой рождение в России новой 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»<sup>672</sup>. 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 пишет, 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 годы), утвержденную распоряжением Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р<sup>673</sup>, и еще ряд документов. При этом в данной 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.

Государственное финансовое планирование в сфере расходов становится действенным методом управления при наличии горизонта планирования. Государства перешли к среднесрочному планированию расходов раньше, чем в других сферах финансов<sup>674</sup>.

---

<sup>672</sup> Иванченко В. М. Указ. соч. С. 12.

<sup>673</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

<sup>674</sup> См.: Соколова Е. В., Толстых Т. Н. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат // Вестник ТГУ. 2007. Вып. 2. С. 279–282.

Аналогичным образом временной горизонт планирования государственных расходов был увеличен раньше других сфер и в России. Статья 179 БК 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 прогнозами социально-экономического развития соответствующих территорий и определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами. Заказчиком долгосрочной целевой программы может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления для муниципальных целевых программ.

Расширение горизонта государственного финансового планирования связано с теми же проблемами, что и расширение горизонта государственного планирования в бюджетной сфере.

Целеполагание в сфере государственных расходов — составная часть государственного финансового планирования в бюджетной сфере. Однако государственные расходы в принципе обусловлены целями: не бывает расходов без целей. Сквозь весь БК проходит идея целевого характера государственных расходов.

Целевой характер использования государственных средств связано с изменившимся концептуальным подходом к государственным расходам — с переходом к активным государственным расходам. П. М. Годме делил расходы по политическим признакам на нейтральные и активные. Расходы нейтральные не оказывают непосредственного влияния на социальные и экономические условия. Активные расходы направлены на изменение этих условий. П. М. Годме пишет, что нейтральные расходы были связаны с устаревшей уже к середине XX в. позицией о том, что государство должно воздерживаться от вмешательства в экономику и финансы должны оставаться нейтральными, а государственные расходы рассматривались как зло. Финансовая политика стремилась добиться максимальной экономии и

сокращения расходов. Современная П. М. Годме и признаваемая в настоящее время концепция государственных финансов допускает вмешательство государства в экономическую, социальную и политическую сферы и активную роль государственных расходов. П. М. Годме классифицирует активные расходы по целям и по форме, причем целям он придает большее значение.

Цели активных государственных расходов делятся на политические, социальные и экономические<sup>675</sup>. Политически расходы направляются с учетом поддержки политиков у власти. Социально расходы направляются на улучшение жизненного уровня населения. Экономически расходы составляют одну из наиболее важных составляющих «согласованной экономики». Целенаправленное воздействие на экономику осуществляется с помощью дотаций, государственных заказов в определенных отраслях и т. д. П. М. Годме пишет также о дополнительных целях, таких как культура, образование и т. д.<sup>676</sup>.

Роль целеполагания возрастает с внедрением концепции «бюджетирования, ориентированного на результат». Реформирование государственных расходов — важная составляющая бюджетной реформы в Российской Федерации. Основные направления реформирования расходов были указаны в постановлении Правительства РФ № 249, которым одобрена Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах. Суть данного этапа реформы состояла в смещении акцентов бюджетного процесса от «управления бюджетными ресурсами (затратами)» на «управление результатами» путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств в рамках четких среднесрочных ориентиров.

Ядром новой организации бюджетного процесса стала широко известная в мире концепция (модель) «бюджетирования, ориентированного на

---

<sup>675</sup> См.: Поветкина Н. А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 16–22; *Ее же*. Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 65–70.

<sup>676</sup> См.: Годме П. М. Финансовое право. С. 69–72.

результаты (БОР) в рамках среднесрочного финансового планирования». Результативность бюджетных расходов определяется как соотношение между результатами деятельности и расходами на их достижение, а также степень достижения планируемых результатов деятельности. Результативность бюджетных расходов отражается в докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД), правовое регулирование которых содержится в Положении о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, утвержденном постановлением Правительства РФ № 249.

Необходимо отметить еще одну особенность правового регулирования государственного финансового планирования государственных расходов. Государственное финансовое планирование здесь тесно примыкает к правовому регулированию государственных закупок, но, учитывая заявленную тему настоящего исследования, мы не будем подробно останавливаться на государственном планировании закупок.

Ключевую позицию среди финансово-плановых актов в государственном финансовом планировании государственных расходов занимают программы.

Программы являются разновидностью планов, и в подтверждение этому мы можем привести несколько высказываний авторитетных ученых. «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?”. Преобладающей была позиция, что 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». И далее: «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»<sup>677</sup>.

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»<sup>678</sup>.

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:

- направленность на достижение конкретных целей, определенных результатов;
- координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий;
- ограниченная протяженность во времени, с определенным началом и концом»<sup>679</sup>.

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

---

<sup>677</sup> Райзберг Б. А. Указ. соч. С. 192.

<sup>678</sup> Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М. : Юристъ, 2006. С. 211.

<sup>679</sup> Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдеогге Н. Г. Управление проектами. М., 2004. С. 11.

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 целей<sup>680</sup>. Полагаем, что проекты и программы являются разновидностью планов.

В ст. 28 принятого в 2014 г. Федерального закона о стратегическом планировании дается определение государственным программам. Государственные программы РФ разрабатываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования в Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Перечень государственных программ РФ утверждается Правительством РФ. Формирование перечня государственных программ РФ осуществляется исходя из стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования в Российской Федерации и с учетом основных направлений деятельности Правительства РФ.

Статья 28 Федерального закона о стратегическом планировании наделяет полномочиями по разработке, утверждению, реализации и оценке эффективности реализации государственных программ Правительство РФ. Предусмотрен особый порядок для программы вооружения. Исключение государственной программы вооружения из общих правил вполне оправдано не только практикой, но и теорией финансового права. О возможности

---

<sup>680</sup> См.: *Матненко А. С.* Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. 2007. № 1.

государственных расходов, обусловленных исключительно политическими целями и имеющих характер секретных, писал П. М. Годме<sup>681</sup>, и такого рода расходы сохраняются в финансовых системах государств по сей день.

До принятия Федерального закона о стратегическом планировании вопросы программ регулировались целым рядом нормативных актов Правительства РФ.

Постановлением Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 был утвержден Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации<sup>682</sup>. Государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

С. О. Шохин, поднимая проблему целостности программ, писал, что в законодательстве содержатся только самые общие положения о государственных программах и субсидиях, составляющих основу их финансирования, в то время как все конкретное регулирование, вопросы финансирования и софинансирования, использование механизма государственно-частного партнерства делегированы министерствам и ведомствам, координаторам и заказчикам программ. Издаются многочисленные подзаконные акты<sup>683</sup>. Принятый в 2014 г. Федеральный закон о стратегическом планировании призван изменить эту модель регулирования, но пока проблема сохраняется.

---

<sup>681</sup> См.: *Годме П. М.* Финансовое право. С. 71.

<sup>682</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4329.

<sup>683</sup> См.: *Шохин С. О.* Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ. С. 51–55.

Программы, как целевые, так и государственные, являются финансово-плановыми актами. Очевидны их целостный характер и невозможность разбить их на индивидуальные предписания, равно как невозможно вынести части программы в иные акты. Целостность финансово-планового акта и взаимосвязанность всех его предписаний, которые должны дать представление о состоянии регулируемого предмета в будущем, делают невозможным включить в финансово-плановый акт предписания, не связанные с государственным финансовым планированием. В частности, в государственных программах не может устанавливаться какая-либо специальная ответственность за ее нарушение. Вопросы ответственности по действующему законодательству относятся к ведению федерального законодателя. Верховный Суд РФ ясно указывает на то, что нормы об ответственности не могут быть включены в программу. В определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 19.08.2009 № 74-Г09-16 указано, что пункт Программы в части установления административной ответственности получателей бюджетных средств за нецелевое использование субсидий распространяется на отношения, регулирование которых отнесено к ведению Российской Федерации, и в этой связи противоречит действующему федеральному законодательству.

Вынесение вопросов ответственности за рамки финансово-плановых актов в сфере государственных расходов обосновано в теории финансового права. Разная ответственность за неисполнение государственных программ в сфере государственных расходов сделала бы приоритетными одни расходы и второстепенными другие, что совершенно недопустимо с точки зрения теории финансового права.

Программы в государственном планировании государственных расходов имеют обобщенный предмет регулирования и дают целостное представление о положении вещей, которого надлежит достичь в будущем в четко очерченном сегменте на основе государственных расходов. Программы разделяют все черты финансово-плановых актов и формируют механизм

правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов.

На основании и по поводу государственных программ складываются относительные и абсолютные правоотношения, которые составляют элемент механизма правового регулирования государственного финансового планирования.

Относительные правоотношения в сфере государственного планирования расходов носят исключительно организационный характер и возникают по поводу разработки, реализации и оценки эффективности программ. Напомним позицию, высказанную в параграфе об общих соображениях по поводу правоотношений в сфере государственного финансового планирования, согласно которой, несмотря на обращенность плана в будущее, план не является условной нормой — правоотношения по поводу плана возникают и в процессе его разработки, и на его основе сразу с момента его утверждения. Относительные правоотношения возникают между органами власти, которые участвуют в создании, корректировке и реализации программы. Абсолютные правоотношения складываются между планирующим субъектом, который определяет в программе ее цели, направления расходования государственных средств и т. д., и неограниченным кругом лиц, которые могут на основе рекомендаций и ориентиров программы определить приоритеты публичных расходов, стимулы, показатели, а также вступить в правоотношения второго порядка — участвовать в публичных конкурсах для заключения государственных контрактов, использовать льготы и стимулы.

В этой связи нам представляется ошибочной позиция, изложенная в определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 16.11.2012 № ВАС-14459/12<sup>684</sup>, а также позиция нижестоящих судов по этому делу, которая сводилась к следующему. Речь шла об оценке законности проведения открытого конкурса на размещение заказа на поставки для государственных нужд. В решении Суда было указано, что положения программы к

---

<sup>684</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

правоотношениям по поводу проведения открытого конкурса применены быть не могут, поскольку носят рекомендательный характер и направлены на регулирование отношений, возникающих в будущем.

В данном случае планирующий субъект, давая рекомендации в программе, вступает в абсолютные правоотношения с неограниченным кругом субъектов, наделяя их правомочием следовать рекомендациям и правами требовать от государства как единого планирующего органа соответствующих действий.

Как отметили суды в данном деле, согласно разд. III «Мероприятия Программы» Федеральной целевой программы «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» система мероприятий программы преследует цели в том числе по обеспечению софинансирования со стороны коммерческого промышленного сектора в форме привлечения внебюджетных средств как показателя заинтересованности промышленности в успешном завершении мероприятий, гарантии наличия спроса на разрабатываемую продукцию. Так, в частности, программа предполагает кооперацию отечественных предприятий с иностранными производителями или совместную организацию производства, а также возможность приобретения исполнителями проектов за счет внебюджетных средств лицензий у патентообладателей. Если в программе были заявлены определенные цели, эти цели определяют принятие конкретных решений в рамках программы и эти цели ограничивают свободу усмотрения органа исполнительной власти при принятии таких решений, в том числе необходимых решений при проведении открытых конкурсов.

Абсолютные правоотношения в рамках государственного планирования дают основу для оценки последующих действий. Вывод Суда о неприменимости государственной программы ошибочен. Оценивать программу как необязательную рекомендацию неверно, учитывая, что есть два уровня правоотношений — плановые (абсолютные) и конкретные на основе

плановых (участие в конкурсе) — и эти два уровня взаимосвязаны и плановые правоотношения должны учитываться судами.

Правоотношения по проведению открытых конкурсов на размещение заказов на поставки для государственных нужд — это правоотношения второго порядка, которые не могут возникнуть непосредственно напрямую на основе федеральной целевой программы. Однако целеполагание в рамках федеральной целевой программы обязательно для оценки правоотношений по размещению заказов на поставки для государственных нужд в рамках программы. В противном случае нарушается конституционный принцип поддержания доверия граждан.

В правоприменительной практике также есть примеры, где судами было обозначено двухуровневое правовое регулирование в сфере государственного финансового планирования расходов.

Например, в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15.09.2010 № 87-Г10-8<sup>685</sup> была рассмотрена проблема возможности сокращения бюджетных ассигнований без оценки эффективности государственной программы.

Разрешая возникший спор, Суд указал, что принятие решения о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы возможно только путем проведения оценки эффективности ее реализации. Лишь по результатам такой оценки высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ не позднее чем за один месяц до дня внесения проекта закона (решения) о бюджете в законодательный орган может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию программы или о досрочном прекращении ее реализации.

В случае инициации решения об изменении или досрочном прекращении реализации целевой программы государственный заказчик (государственный заказчик-координатор) целевой программы готовит итоговый отчет о ходе ее

---

<sup>685</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

реализации с обоснованием причин прекращения реализации или изменения целевой программы. Мотивированные предложения государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) об изменении или досрочном прекращении реализации целевой программы проходят экспертизу в министерстве экономического развития субъекта. В случае сокращения финансирования целевой программы за счет средств республиканского бюджета и иных источников государственный заказчик (государственный заказчик-координатор) разрабатывает дополнительные меры по привлечению внебюджетных источников финансирования и вносит в установленном порядке изменения и дополнения в целевую программу. По каждой целевой программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. По мнению Суда, только по результатам указанной оценки может быть принято решение о сокращении начиная с очередного финансового года бюджетных ассигнований на реализацию целевой программы, приостановлении или досрочном прекращении ее реализации. В конкретной ситуации, по которой возник спор, Суд указал, что, поскольку в бюджете на предыдущий год не были заложены какие-либо суммы на финансирование программы, не могла проводиться оценка эффективности ее реализации, соответственно, и сокращать финансирование программы нет оснований.

Таким образом, Суд признает необходимость сначала реализации правоотношений по оценке эффективности программы — правоотношения государственного финансового планирования и только затем по результатам реализации этих правоотношений возможно возникновение и изменение организационно-имущественных правоотношений по выделению или сокращению бюджетных ассигнований.

Аналогичная позиция высказана в определениях Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 30-Г11-3<sup>686</sup> и от 18.01.2012 № 30-Г11-4<sup>687</sup>.

---

<sup>686</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>687</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В частности, в деле об оспаривании Закона Санкт-Петербурга от 30.03.2006 № 152-14 «О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге»»<sup>688</sup> Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.07.2008 № 78-Г08-24<sup>689</sup> дело было возвращено на новое рассмотрение, а новым решением Санкт-Петербургского городского суда от 09.04.2008 по делу № 3-6/08<sup>690</sup> заявителям было отказано. В обоснование своих требований заявители сослались на то, что оспоренный Закон Санкт-Петербурга был принят без привлечения экспертов и нарушает их права на информацию относительно строительства делового центра, на участие в обсуждении вопросов, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду. Заявители также утверждали, что Закон в нарушение требований ст. 28 БК был принят без соблюдения принципа гласности, несмотря на то что финансирование программы осуществляется за счет средств бюджета Санкт-Петербурга. К сожалению, суды в данном случае отказали заявителям, не увидев нарушения или угрозы нарушения их прав. Аналогичным образом суды сочли, что право на информацию ограничивается опубликованием плана в средствах массовой информации даже без экспертных оценок.

Очевидно, что в данном случае спор вытекает из абсолютных плановых правоотношений между планирующим субъектом и неограниченным кругом лиц. Учитывая характеристики планового решения как решения по управлению рисками в будущем, без экспертных оценок права неограниченного круга лиц нарушены. В то же время необходимая свобода усмотрения при принятии финансово-планового акта не позволяет оспаривать решение о финансировании такой программы, что обоснованно. К явным недостаткам законодательства относится тот факт, что отсутствует правовая база для требований о привлечении экспертов при финансовом планировании.

---

<sup>688</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2006. № 3.

<sup>689</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>690</sup> См.: Ассоциация лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья : сайт. URL: <http://www.alppp.ru/court/20-apelljacionnyj-sud/04-2008/reshenie-sankt-peterburgskogo-gorodskogo-suda-ot-09-04-2008-po-delu--3-608.html> (дата обращения: 20.04.2017).

Выше приведены примеры из судебной практики, где правоприменение выполняло функцию конкретизации материальных правоотношений.

Рассматривая вопрос о правоотношениях, мы уже можем опираться на судебное правоприменение государственных программ. Соответственно, можно говорить о формировании полноценного механизма правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов.

Правоприменение как элемент механизма правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов разделяет все проблемы, присущие правоприменению в иных секторах государственных финансов.

Таким образом, на вопрос о возможности правоприменения в механизме государственного финансового планирования государственных расходов мы отвечаем утвердительно. Механизм правового регулирования государственного финансового планирования в сфере государственных расходов включает все три элемента и уже к настоящему моменту имеет законченный вид.

#### **4.4. Правовое регулирование государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков**

Среди ученых сложилось мнение, что в современной системе финансового права сформировалась отдельная подотрасль — правовое регулирование финансовых рынков<sup>691</sup>.

---

<sup>691</sup> См.: *Рождественская Т. Э.* Правовое регулирование банковской системы в посткризисный период // *Банковское право.* 2010. № 5. С. 19–21; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право // Там же. 2014. № 6. С. 6–17; *Рождественская Т. Э.* Банковское право как комплексная отрасль законодательства // *Lex Russica.* 2011. № 6. С. 1138–1147.

Взаимосвязь между финансовыми рынками и финансовой системой представляется значительно сложнее, чем взаимосвязь части и целого: «Финансовая система и система финансовых рынков не тождественные понятия, к ним применяются разные методы правового регулирования, они взаимодополняют друг друга, существуют как равноценные субъекты»<sup>692</sup>.

Новая подотрасль — право финансового рынка не исключает существование института или подотрасли (в разных трактовках) валютного права, института денежной эмиссии (или эмиссионного права), института или подотрасли страхового права и т. д., поэтому в нашем исследовании мы будем опираться не только на научные труды, относящиеся уже к правовому регулированию финансовых рынков, но и на исследования в области валютного, банковского и других отраслей права<sup>693</sup>.

Как утверждают исследователи, термин «финансовый рынок» впервые был использован в Комплексной программе мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров, утвержденной Указом Президента РФ от 21.03.1996 № 408<sup>694</sup>. В ней говорится о развитии финансового и фондового рынков. Определения финансового рынка нет, но на основе текста делают предположение, что финансовым рынком названы банковский сектор и сектор коллективных инвестиций<sup>695</sup>.

Далее автор, исследующий понятие финансового рынка, указывает на трактовку структуры финансового рынка, которая дается в Федеральном законе от 23.06.1999 № 117 «О защите конкуренции на рынке финансовых

---

<sup>692</sup> Губенко Е. С. К вопросу о соотношении финансовой системы, системы финансового рынка и национальной платежной системы // Финансовое право. 2017. № 9. С. 4.

<sup>693</sup> См.: Кучеров И. И. Валютное право России : академ. курс лекций. М. : Юстицинформ, 2011; *Его же*. Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016; Омелехина Н. В. Денежные обязательства в системе финансовых правоотношений. М. ; Новосибирск : Наука, 2015; *Ее же*. Обязывание в системе финансово-правового регулирования. Денежная обязанность как форма позитивного обязывания. Новосибирск : Наука, 2014; Смирникова Ю. Л., Тютина Ю. В. Валютное право России : учеб. пособие. М. : РПА МЮ РФ, 2006; Тютина Ю. В. К вопросу о месте валютного права в системе российского права и законодательства // Финансовое право. 2008. № 1. С. 11–16; Кучеров И. И. Право денежного обращения: понятие, предмет и метод. С. 3–7.

<sup>694</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1311.

<sup>695</sup> См.: Нурмухаметов Р. К. Сущность финансового рынка: эволюция взглядов // Финансы. 2017. № 6. С. 55–60.

услуг»<sup>696</sup> (утратил силу). В этом законе рынок финансовых услуг — сфера деятельности финансовых организаций на территории РФ или ее части, определяемая исходя из места предоставления финансовой услуги потребителям. Структура данного Федерального закона представлена сегментами рынка ценных бумаг, рынка банковских услуг, рынка страхования, финансовой аренды (лизинга) доверительного управления денежными средствами или ценными бумагами.

Приведем здесь еще несколько современных норм законодательства, которые затрагивают понятие финансового рынка, хотя и не определяют его должным образом. В ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»<sup>697</sup> мы находим среди целей деятельности саморегулируемых организаций «развитие финансового рынка Российской Федерации, содействие созданию условий для эффективного функционирования финансовой системы Российской Федерации и обеспечения ее стабильности».

Понимание финансового рынка как единого взаимосвязанного многосекторального рынка реализовано в законодательстве в 2013 г. с наделением Банка России функций мегарегулятора<sup>698</sup> и иными изменениями в его статусе<sup>699</sup>. В Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>700</sup> (далее — Федеральный закон о Банке России) Федеральным законом от 23.07.2013 №

---

<sup>696</sup> См.: СЗ РФ. 28.06.1999 № 26. Ст. 3174

<sup>697</sup> См.: Там же. 2015. № 29 (Ч. 1). Ст. 4349.

<sup>698</sup> См.: *Рождественская Т. Э., Гузнова Е. А.* Гармонизация законодательства о финансовом рынке в Евразийском экономическом союзе на основе международно-признанных стандартов: цели, принципы, содержание // *Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право.* 2016. № 4. С. 79–96; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г., Чистюхин В. В.* Единый регулятор финансовых рынков: новый ответ на вызовы современности // *Законодательство.* 2013. № 10. С. 22–35; *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Единый регулятор финансовых рынков (на примере России и Казахстана) // *Евразийский юрид. журнал.* 2015. № 9 (88). С. 71–74.

<sup>699</sup> См.: *Кудряшова Е. В.* Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // *Банковское право.* 2017. № 1. С. 20–24; *Шашкова А. В.* Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 // *Вестник МГИМО — Университета.* 2014. № 4 (37). С. 253–263; *Рождественская Т. Э.* Правовое регулирование банковской системы в посткризисный период. С. 19–22; *Поветкина Н. А.* Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // *Актуальные проблемы российского права.* 2014. № 12. С. 2771–2775.

<sup>700</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»<sup>701</sup> (далее — Федеральный закон № 251-ФЗ) были внесены изменения в связи с формированием мегарегулятора.

Статья 3 была дополнена новыми целями деятельности Банка России, а именно целью развития финансового рынка РФ и целью обеспечения стабильности финансового рынка РФ.

Федеральным законом № 251-ФЗ внесена гл. VII<sup>1</sup> «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования», и на основе ст. 45<sup>3</sup> один раз в три года Банк России представляет в Государственную Думу проект основных направлений развития финансового рынка РФ.

В первом документе, изданном на основе этой статьи, — в Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов, одобренных Советом директоров Банка России 26.05.2016<sup>702</sup>, мы не найдем точного определения финансового рынка. В то же время документ официально охарактеризован как «кросс-секторальный», поскольку он содержит описание запланированных действий Банка России во всех секторах финансового рынка.

В Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р<sup>703</sup>, указано, что финансовый рынок становится одним из приоритетных секторов экономики, эффективность управления которым может оказывать влияние на общую эффективность государственной

---

<sup>701</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 30 (Ч. 1). Ст. 4084.

<sup>702</sup> См.: Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: [https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11106/onrfr\\_2016-18.pdf](https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11106/onrfr_2016-18.pdf) (дата обращения: 02.02.2018).

<sup>703</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

экономической политики. Соответственно, определяется взаимосвязь финансового рынка с экономикой.

Ученым не удалось синтезировать из законодательства единообразное понимание финансового рынка: «Во-первых, во всех законодательных и нормативных документах отсутствует определение сущности финансового рынка и не определены критерии отнесения тех или иных институтов к финансовому рынку. Во-вторых, складывается впечатление, что Банк России не стремится строго очертить границы финансового рынка, делая этот вопрос открытым ввиду отсутствия единства мнений среди ученых и экспертного сообщества»<sup>704</sup>.

В поисках понимания финансового рынка мы можем опереться только на науку<sup>705</sup>.

В самом общем виде финансовый рынок определяется как важнейший элемент финансовой системы<sup>706</sup>. Финансовый рынок — это рынок, на котором «объектом покупки-продажи выступают разнообразные финансовые инструменты и финансовые услуги»<sup>707</sup>. Л. П. Белых определяет финансовые рынки как «общее обозначение тех рынков, на которых проявляются спрос и предложение на различные платежные средства»<sup>708</sup>.

«Финансовый рынок — это механизм перераспределения капитала между кредиторами и заемщиками при помощи посредников на основе спроса и предложения на капитал. На практике он представляет собой совокупность кредитных организаций (финансово-кредитных институтов), направляющих поток денежных средств от собственников к заемщикам и обратно. Главная функция этого рынка состоит в трансформации бездействующих денежных средств в ссудный капитал. Процесс аккумуляирования и размещения финансовых ресурсов, осуществляемый

---

<sup>704</sup> Нурмухаметов Р. К. Указ. соч. С. 57.

<sup>705</sup> См.: Хабриева Т. Я. Современное правотворчество и задачи юридической науки. С. 5–13.

<sup>706</sup> См.: Современные финансовые рынки / под ред. В. В. Иванова. М., 2014. С. 8.

<sup>707</sup> Бланк И. А. Основы финансового менеджмента. Киев : Ника-Центр, 1999. Т. 1. С. 185.

<sup>708</sup> Белых Л. П. Основы финансового рынка. М. : Финансы : ЮНИТИ, 1999. С. 14.

финансовой системой, непосредственно связан с функционированием финансовых рынков и деятельностью финансовых институтов»<sup>709</sup>.

Исследователи понятий финансового рынка отмечают, что при всем разнообразии подходов и определений в экономических исследованиях преобладают описательный и прагматический подход. Описательный подход фиксирует факты в пределах небольших временных интервалов. Прагматический («технологический») подход заключается в описании технологий отдельных финансовых операций и процессов<sup>710</sup>. На основе анализа экономических определений финансового рынка выдвигается также позиция, что в большинстве случаев сущность финансового рынка определяется через предмет сделок на финансовом рынке, который связан с финансовыми инструментами и финансовыми услугами<sup>711</sup>.

Определения финансового рынка приводятся в юридической литературе и публикациях.

«Под финансовым рынком понимается тот сегмент экономики, на котором денежные средства, различные финансовые продукты, а также услуги становятся товаром. Развивая эмпирический подход, можно сказать, что финансовый рынок — это рынок (или система экономико-правовых отношений), который связан с использованием денег в качестве средства накопления (депозиты), платежа, кредита (займа), а также рынок различных финансовых инструментов и продуктов, включая такие инструменты, как ценные бумаги, производные финансовые инструменты, или такие продукты, как страховые продукты, и т. д. Элементами финансового рынка являются услуги инфраструктуры финансового рынка, позволяющего обеспечить оборот финансовых

---

<sup>709</sup> Гаджимурадова Л. А. Учебное пособие по дисциплине «Финансовые рынки и институты» для направления «Экономика», профиль подготовки «Финансы и кредит». Махачкала : ДГИНХ, 2011. С. 5.

<sup>710</sup> Горловская И. Г. Финансовый рынок как превращенная форма экономических отношений // Вестник Омского университета. Сер. «Экономика». 2003. Вып. 3. С. 68–74.

<sup>711</sup> См.: Нурмухаметов Р. К. Указ. соч. С. 55–60.

инструментов (например, переводов денежных средств или ценных бумаг)»<sup>712</sup>.

«Финансовый рынок — чрезвычайно сложная система, в которой деньги и другие финансовые активы его участников обращаются самостоятельно, независимо от обращения реальных товаров. Этот рынок оперирует многообразными финансовыми инструментами, обслуживается специфическими финансовыми институтами, располагает разветвленной и разнообразной инфраструктурой»<sup>713</sup>.

«Под финансовым рынком можно понимать совокупность экономических отношений, возникающих в связи с перемещением свободных денежных средств и иных финансовых инструментов от их владельцев к другим субъектам при активном участии финансовых посредников для размещения этих средств в целях извлечения максимальной прибыли, но сопровождающихся высокими рисками»<sup>714</sup>.

В финансово-правовых исследованиях выдвинуто предположение, что финансовый рынок сформировался уже давно и не связан с изменениями последних десятилетий. К. С. Бельский полагает, что в странах Западной Европы финансовый рынок образовался уже к середине XIX в., а в России начало развития финансового рынка он связывает с отменой крепостного права в 1861 г.<sup>715</sup>. Сделки, описанные в литературе конца XIX — начала XX в., свидетельствуют о высоком развитии и разнообразии финансовых инструментов и отчасти подтверждают эту мысль<sup>716</sup>.

Однако на основе исследования экономических публикаций и анализа законодательства нам представляется такой подход несколько упрощенным.

---

<sup>712</sup> Гузнов А. Г., Рождественская Т. Э. Организации финансового рынка и финансово-правовые механизмы урегулирования их несостоятельности. М.: Норма, 2016. С. 11. Подробнее см.: *Их же*. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: монография. М., 2017.

<sup>713</sup> Шохина Э. Х. Правовые аспекты реализации стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 гг. // *Налоги (журнал)*. 2007. № 6. С. 24.

<sup>714</sup> Тропская С. С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // *Гос-во и право*. 2017. № 3. С. 74.

<sup>715</sup> См.: Бельский К. С. Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до XX века // *Гос-во и право*. 2014. № 10. С. 81–92.

<sup>716</sup> См.: Кудряшова Е. В. Производные финансовые инструменты: казнить нельзя помиловать // *Хоз-во и право*. 2003. № 12. С. 62–77.

Как минимум, до XXI в. речь шла о множестве рынков или финансовых секторов: банковский, страховой и т. д.<sup>717</sup>. Ставилась под сомнение сама возможность государственного вмешательства государства в финансовую сферу<sup>718</sup>. Так было вплоть до первой декады XXI в. и системного кризиса 2008 г., который явно показал взаимосвязь всех секторов финансов между собой и с экономическими процессами. Неэффективность антикризисных мер в отдельном финансовом секторе подтолкнула к признанию финансового рынка единым механизмом. Поиск определений финансового рынка в финансово-правовых исследованиях, на наш взгляд, связан с адаптацией системы финансового права к новым реалиям и выдвиганием нового современного института финансового права — публичного права финансовых рынков, хотя этому институту приписывают двухвековую историю.

Представляется, что необходимая совокупность предпосылок формирования финансово-правового института публичного права финансового рынка сложились недавно и к ним относят следующие:

- предпосылки экономического характера: развитие в стране рыночных (капиталистических) отношений и, как следствие, формирование финансового рынка;

- предпосылки организационно-правового характера: наделение Банка России полномочиями по мегарегулированию финансового рынка;

- предпосылки регуляторного характера: постепенная унификация подходов в регулировании отдельных сегментов финансового рынка<sup>719</sup>.

Новый институт (или подотрасль) «публичное право финансового рынка» имеет уже несколько определений. К публичному праву финансового рынка

---

<sup>717</sup> См.: Кудряшова Е. В. Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // Банковское право. 2005. № 5. С. 45–47; Шохин С. О. Тенденции развития финансового права истоки и современность. С. 5–8.

<sup>718</sup> См.: Кудряшова Е., Голубков М. Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок // Хоз-во и право. 2007. № 5. С. 68–72.

<sup>719</sup> См.: Тропская С. С. Указ. соч. С. 73–79.

относят часть правовых норм, которая регулирует поведение участников финансового рынка и предусматривает контроль за их соблюдением<sup>720</sup>.

«Под публичным правом финансового рынка понимается подотрасль финансового права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся по поводу государственного регулирования и надзора на финансовом рынке»<sup>721</sup>.

Доктринальные подходы к механизму правового регулирования государственного финансового планирования в настоящее время окончательно не оформились.

Доля правового регулирования в системе социального регулирования государственного финансового планирования на финансовых рынках меньше, чем в других секторах финансов. Государственное финансовое планирование на финансовых рынках по большей части опирается на политические и экономические инструменты.

Следует отметить, что государственное финансовое планирование в сфере финансовых рынков не всегда едино. В Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов говорится, что на сегодняшний день в отношении некоторых секторов финансового рынка РФ утверждены и действуют самостоятельные стратегии развития. Так, Правительством РФ утверждены Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года (см. распоряжение от 22.07.2013 № 1293-р<sup>722</sup>), Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации (см. распоряжение от 25.12.2012 № 2524-р<sup>723</sup>). Банком России принята Стратегия развития национальной платежной системы<sup>724</sup> (одобрена Советом директоров Банка России

---

<sup>720</sup> См.: *Бельский К. С.* Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до XX века. С. 81–92.

<sup>721</sup> *Тропская С. С.* Указ. соч. С. 77.

<sup>722</sup> См.: Рос. газ. 2013. 5 авг.

<sup>723</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 2). Ст. 8029.

<sup>724</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

15.03.2013, протокол № 4). До 2015 г. действовала принятая Правительством РФ и Банком России Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года (см. заявление Правительства РФ и Банка России от 05.04.2011 № 1472п<sup>725</sup>). Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов учитывают вектор развития, заданный указанными документами, с поправкой на изменения внешней и внутренней среды, произошедшие с момента утверждения указанных документов.

Социальное регулирование в сфере финансовых рынков опирается на экономические меры, которые также реализуются скоординированно, но тем не менее в отдельных секторах финансового рынка. Банк России поднимает или опускает процентную ставку, планируя научно обоснованный экономический эффект. Планируемый экономический эффект может достигаться без политического или юридического оформления — только на основе объективных законов экономики. В ст. 35 Федерального закона о Банке России предлагается незакрытый перечень инструментов и методов денежно-кредитной политики Банка России, которые по сути своей являются экономическими средствами воздействия. Среди этих средств: 1) процентные ставки по операциям Банка России; 2) обязательные резервные требования; 3) операции на открытом рынке; 4) рефинансирование кредитных организаций; 5) валютные интервенции; 6) установление ориентиров роста денежной массы; 7) прямые количественные ограничения; 8) эмиссия облигаций от своего имени; 9) другие инструменты, определенные Банком России.

Фактическое установление экономических параметров в их системе исходя из научно обоснованных предположений об их воздействии на банковский сектор представляет собой экономическую составляющую социального регулирования государственного финансового планирования в банковской сфере.

---

<sup>725</sup> См.: Вестник Банка России. 2011. № 5.

Определенная роль отводится в социальном регулировании государственного финансового планирования в сфере финансовых рынков политическим инструментам.

В социальном регулировании государственного финансового планирования в сфере финансового рынка значительное место отводится политической, а именно информационной, составляющей. В специальном докладе Всемирного банка «Принципы эффективного банкротства»<sup>726</sup> в качестве предложений по предотвращению развития системного финансового кризиса среди прочего было предложено оперативно информировать и обеспечивать полноту информации, предоставляемой участниками финансовых рынков. При этом национальным властям государств рекомендовалось предоставлять своевременную и точную общую информацию о состоянии финансовых рынков, предотвращая спекуляции с помощью недостоверной информации. Непосредственно центральным банкам или аналогичным организациям в докладе предложено издавать специальные отчеты о финансовой стабильности, которые «успокаивают» рынки.

Федеральным законом № 251-ФЗ в Федеральный закон о Банке России была включена гл. VII<sup>1</sup> «Развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение стабильности его функционирования». Согласно ст. 45<sup>1</sup> Банк России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ. Банк России не менее двух раз в год публикует обзор финансовой стабильности. Такого рода документ носит информационно-политический характер.

Примером информационно-политического воздействия является также «Информация Банка России от 13 сентября 2013 г. “О системе процентных инструментов денежно-кредитной политики Банка России”»<sup>727</sup>.

---

<sup>726</sup> См.: Principles for Effective Insolvency and Creditor / Debtor Regimes // The World Bank. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/the-world-bank-principles-for-effective-insolvency-and-creditor-rights> (дата обращения: 15.05.2018).

<sup>727</sup> См.: Вестник Банка России. 2013. № 51.

В системе социального регулирования в банковской сфере важную роль играют стратегии. Они находятся на грани политического и правового регулирования.

Механизм правового регулирования государственного финансового планирования в денежно-кредитной сфере пока формируется, и с принятием Федерального закона о стратегическом планировании его значение серьезно возросло.

Развитию финансового планирования на финансовых рынках способствует расширение вмешательства Банка России в функционирование финансовых рынков, а также подчинение его целей стратегическим целям, заявленным Правительством РФ. Собственно, сокращение независимости центральных банков и подчинение их стратегическим целям государства позволяет нам говорить именно о государственном финансовом планировании в сфере финансовых рынков.

Согласно классическому подходу центральные банки должны обеспечить автоматическое денежное обращение. Этот классический подход устарел, и теперь считается, что центральные банки осуществляют «разумное планирование» взамен автоматических правил<sup>728</sup>. Здесь следует сказать несколько слов об эволюции статуса центральных банков и о научных взглядах на статус Банка России.

Статья 11 Конституции в ч. 1 устанавливает, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2 ст. 11 Конституции). В ч. 2 ст. 75 Конституции подчеркнуто, что свою основную функцию — защиту и обеспечение устойчивости рубля — Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти.

---

<sup>728</sup> См.: *Smith Vera C.* The rationale of central banking and the free banking alternative. Reprint originally published: The rationale of central banking. Westminster, England : P. S. King & Son Ltd. Yeager ; Indianapolis : LibertyPress, 1990. P. 192.

По поводу особенного статуса Банка России высказались многие ученые, работающие в сфере финансового права<sup>729</sup>. Все авторы неизменно отмечают вытекающий из Конституции и законодательства особый правовой статус Банка России. В то же время особенность этого статуса трактуется по-разному. В силу рамок нашего исследования — государственное финансовое планирование — мы не можем останавливаться подробно на полном анализе точек зрения ученых, поэтому назовем лишь некоторые. Ю. А. Крохина считает Банк России «главным денежно-кредитным органом» государства, который руководствуется «публичными интересами финансовой деятельности государства»<sup>730</sup>. Т. Э. Рождественская полагает, что Банк России является органом государственной власти с присущими ему государственно-властными полномочиями, но не входящим в систему разделения властей<sup>731</sup>.

Конституционный Суд РФ, анализируя правовую природу полномочий Банка России, относит их к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения (см. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”»<sup>732</sup>).

Несмотря на независимый статус, Банк России до принятия БК осуществлял кассовое исполнение бюджета, а с принятием Кодекса является в

---

<sup>729</sup> См.: *Пастушенко Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006; *Кобзарь Д. А.* Компетенция Банка России как элемент его конституционно-правового статуса: скрытый конфликт // *Банковское право.* 2005. № 5. С. 11–13; *Игнатовская И. И.* Конституционно-правовое регулирование денежно-кредитных отношений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2000; *Чегринец Е. А.* Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского союза (на примере европейской системы центральных банков) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001; *Барейбойм П.* Конституционная экономика и центральный банк // *Рос. юстиция.* 1997. № 11; *Братко А. Г.* Центральный банк в банковской системе России. М., 2001; *Гейвандов Я. А.* Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации. М., 2003; *Глушко А. В.* Правовая природа центральных банков // *Финансовая право.* 2007. № 4; *Голубев С. А.* Правовое положение Банка России // *Юрид. работа в кредитной организации.* 2005. № 3; *Качанов Р. Е.* Бесправие Банка России как следствие неурегулированности его статуса // *Современное право.* 2007. № 5 и др.

<sup>730</sup> *Крохина Ю. А.* Финансовое право России : учебник для вузов. М., 2004. С. 553.

<sup>731</sup> См.: *Рождественская Т. Э.* Банковский надзор в Российской Федерации: теоретико-правовые основы : монография. М. : ЮРКОМПАНИ, 2012. С. 51.

<sup>732</sup> См.: ВКС РФ. 2001. № 2.

том числе участником бюджетного процесса (ст. 152 БК), причем непосредственно бюджетного планирования. Банк России помимо прочего на основании ст. 155 БК разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы основные направления денежно-кредитной политики.

С принятием Федерального закона о стратегическом планировании Банк России получает статус участника стратегического планирования на федеральном уровне (п. 1 ст. 9).

При разнящихся трактовках правового статуса Банка России ученые единодушны во мнении, что Банк России относится к государственной власти. Поэтому, относясь на основе Федерального закона о стратегическом планировании к системе стратегического планирования в качестве ее участника, Банк России осуществляет государственное финансовое планирование.

Управленческое воздействие государственного планирования в банковской сфере, как и в других сферах, должно воплощать два минимально необходимых элемента — целеполагание и горизонт отсечения. Целеполагание государственного планирования в банковской сфере в системе стратегического планирования в России подчинено общим целям стратегического планирования. В то же время за счет особого статуса Банка России здесь имеется специфика.

В ст. 3 Федерального закона о Банке России четко указаны цели деятельности Банка России, которые включают: защиту и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы; развитие финансового рынка РФ; обеспечение стабильности финансового рынка РФ.

Последние две цели были добавлены Федеральным законом № 251-ФЗ. Данный Федеральный закон ознаменовал создание в России единого регулятора на финансовых рынках. При этом, по мнению некоторых авторов,

речь идет о создании нового органа на базе функционирующего Банка России<sup>733</sup>.

В связи с принятием Федерального закона о стратегическом планировании возникает вопрос, как соотносятся цель системы стратегического планирования, участником которой является теперь Банк России, целеполагание на основе Федерального закона о стратегическом планировании и цели, установленные в Федеральном законе о Банке России.

Политически Банк России в принимаемых им стратегиях уже давно указывает на интеграцию целей стратегий в денежно-кредитной сфере с социально-экономическими целями. В Федеральном законе о стратегическом планировании законодатель формирует правовые основания для этого, но нам думается, что это создает непростую ситуацию в законодательстве.

В ст. 10 «Полномочия участников стратегического планирования» Федерального закона о стратегическом планировании поясняется, что Банк России: 1) осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом о Банке России; 2) осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством РФ.

Таким образом, цели Банка России, заявленные в специальном Федеральном законе о Банке России, входят в систему целей стратегического планирования. Участники системы стратегического планирования, осуществляя деятельность по стратегическому планированию на основе Федерального закона о стратегическом планировании, в том числе сами осуществляют целеполагание, принимая во внимание основную цель — социально-экономическое развитие.

Возможно, опираясь на буквальное толкование законодательства, со вступлением в силу Федерального закона о стратегическом планировании перечень целей деятельности Банка России перестал быть закрытым.

---

<sup>733</sup> См.: *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г., Чистюхин В. В.* Указ. соч. С. 22–35.

Интересным представляется вопрос о деятельности Банка России по поддержке ценовой стабильности, или, как ее еще называют, по инфляционному таргетированию. На заседании Государственной Думы при представлении Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 и период 2015 и 2016 годов<sup>734</sup> (одобрены Советом директоров Банка России 08.11.2013) Председатель Банка России указала: «...Принцип нашей политики на ближайшую трехлетку — это достижение цели по постепенному снижению инфляции на сбалансированной основе. Задача Центрального банка — найти в своих решениях правильный баланс между экономическим ростом и ценовой стабильностью. Денежно-кредитная политика не будет настолько жесткой, чтобы подавлять экономический рост, но она не будет и настолько мягкой, чтобы разгонять инфляцию. Чтобы этого достичь необходимо завершить начатый еще в 2011 году переход к новому способу проведения политики — инфляционному таргетированию. ЦБ не просто декларирует необходимость снижения инфляции, но и совместно с Правительством устанавливает цели по инфляции, публично берет на себя эти обязательства и затем так же публично отчитывается об их достижении, либо о причинах отклонений»<sup>735</sup>.

Федеральным законом № 251-ФЗ Федеральный закон о Банке России дополнен ст. 34<sup>1</sup>, где таргетирование инфляции не совсем цель, а, скорее, средство. В названной статье основная цель денежно-кредитной политики Банка России определяется как защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста. Рассматриваемую статью Федерального закона о Банке России в публикациях комментируют следующим образом: «Обратим внимание на то

---

<sup>734</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>735</sup> Выступление Председателя Банка России Э. С. Набиуллиной на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации с представлением «Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов» 20 ноября 2013 года // Центральный банк Российской Федерации : сайт. URL: [https://www.cbr.ru/press/st/press\\_centre/Nabiullina\\_20112013/](https://www.cbr.ru/press/st/press_centre/Nabiullina_20112013/) (дата обращения: 15.05.2018).

обстоятельство, что наряду с формулированием цели финансовой стабильности в Законе о Банке России уточняется цель осуществления денежно-кредитной политики: защита и обеспечение устойчивости рубля посредством поддержания ценовой стабильности, в том числе для формирования условий сбалансированного и устойчивого экономического роста (34<sup>1</sup>). С учетом конституционных полномочий Банка России задачи, связанные с денежно-кредитной политикой, останутся приоритетными. Однако могут быть периоды, когда более значимой станет задача обеспечения финансовой стабильности»<sup>736</sup>. Ценовая стабильность увязывается с финансовой стабильностью и поддержанием устойчивого экономического роста. Статья 34<sup>1</sup>, на наш взгляд, более всего отражает интеграцию Банка России в систему стратегического планирования.

Посмотрим на проблему шире, ведь «таргетирование» инфляции не российское изобретение. Такая цель деятельности центрального банка появилась впервые в Новой Зеландии в 1989 г.; в числе первых государств, подхвативших эту тенденцию, были Канада, Австралия, Израиль, Швеция и Чешская Республика<sup>737</sup>. Планирование инфляции становится стандартной процедурой у центральных банков по всему миру и к середине 2008 г. большинство центральных банков в странах ОЭСР и все большее число банков в странах с развивающейся экономикой применяют планирование инфляции. Подобное изменение финансового режима произошло без какой-либо международной координации действий стран. Страны, применяющие режим планирования инфляции, делают это в основном в силу успешности такого механизма для удержания инфляции на низком и стабильном уровне<sup>738</sup>.

В настоящее время в специальных практических источниках высказываются сомнения в положительном эффекте узконаправленной цели таргетирования инфляции в смысле удерживания ее на определенном уровне:

---

<sup>736</sup> Рожественская Т. Э., Гузнов А. Г., Чистюхин В. В. Указ. соч. С. 31.

<sup>737</sup> См.: *William A. Alen* Inflation targeting: British experience : handbooks on Centralbanking. № 1. Bank of England, 1999.

<sup>738</sup> См.: *Мухин А. С.* Методы планирования инфляции центральными банками: зарубежный и отечественный опыт // *Управленческие науки в современной России.* 2014. № 1. С. 345–348.

центральные банки должны стремиться к высокой инфляции в хорошие времена, чтобы оставить пространство для маневра в сторону очень низкой инфляции во времена похуже. Следует поменять «ограниченный мандат» центральных банков<sup>739</sup>. Центральным банкам предлагается принять полноценное участие в управлении экономикой, а не выполнять узко поставленную задачу правительств.

В одном из исследований Банка международных расчетов отмечается, что с учетом опыта кризиса 2008–2010 гг. центральные банки вступают в новую (четвертую) фазу развития, когда они будут меньше полагаться на рыночные механизмы и активно регулировать финансовый сектор, тесно сотрудничать с правительствами, при этом идея независимости центральных банков будет на время отложена<sup>740</sup>.

Горизонт отсечения (планирования) в банковской сфере не предполагает планирование на длительные периоды времени, поскольку денежно-кредитная сфера наиболее подвижная часть финансов. Большое значение придается гибкости регулирования.

Горизонт планирования в банковской сфере на сегодняшний день составляет три года. Трехлетний период «одновременно позволяет учитывать влияние денежно-кредитной политики на экономику и дает субъектам экономики ориентиры для принятия решений на среднесрочном горизонте планирования» (Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2017 год и период 2018 и 2019 годов<sup>741</sup>). В неофициальных заявлениях представители Банка России говорят о планах на пятилетний период. Однако оперативность была и остается основной отличительной чертой его актов: «Безусловно, что по месту в иерархии источников финансового права акты Центрального банка Российской Федерации обладают не столь высокой юридической силой, но по своему назначению, да и по порядку принятия они призваны оперативно решать

---

<sup>739</sup> См.: *Verma S.* Retooling central banks' mandates // *Euromoney Magazine*. 2012. Nov., 1.

<sup>740</sup> См.: *Goodhart C. A. E.* The changing role of central banks // *BIS Working Papers*. № 326. Basel, 2010.

<sup>741</sup> См.: Вестник Банка России. 2016. № 108.

вопросы в сфере денежно-кредитных отношений, так как их существование направлено на решение текущих первостепенных задач в финансово-кредитной области»<sup>742</sup>. Поэтому расширение горизонта планирования в денежно-кредитной сфере не может оцениваться положительно.

В Основных направлениях развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов отмечается мировая тенденция к сокращению горизонта прогнозирования макропоказателей и отказу от количественных ориентиров развития финансового рынка в пользу оценки степени выполнения запланированных стратегиями мероприятий.

Мы выяснили, что государственное финансовое планирование как метод управления в сфере финансовых рынков имеет минимально необходимые составляющие управляющего воздействия — целеполагание и горизонт планирования. Теперь обратимся к элементам механизма правового регулирования и его специфике в этой сфере.

В советский период объем правового регулирования в социальном регулировании разных финансовых секторов, которые теперь составляют финансовые рынки, был значительно больше в силу планового характера, например, всей банковской деятельности, а также по причине ограниченного круга кредитных организаций, которые одновременно являлись государственными учреждениями.

В советское время, с возобновления банковской деятельности в 1921 г., четко разграничивали планирование краткосрочного кредитования и долгосрочного кредитования. Планы краткосрочных и долгосрочных кредитов имели разное правовое регулирование.

В учебнике советского периода отмечалось, что «важнейшим принципом краткосрочного кредитования является плановость. Госбанк СССР разрабатывает и представляет в Совет Министров СССР на утверждение кредитные планы Госбанка СССР, разрабатывает расчеты краткосрочных кредитов на пятилетие (с распределением по годам) к сводному финансовому

---

<sup>742</sup> Арзуманова Л. Л. Документы Банка России: правовой статус // Lex Russiaca. 2011. № 4. С. 687.

балансу (ст. 28 Устава Госбанка СССР)»<sup>743</sup>. Долгосрочное кредитование подразделялось на мероприятия, определенные планом (в пределах лимитов капитальных вложений), и на кредитование сверх этих лимитов, которое было возможным только в случаях, установленных законодательством<sup>744</sup>.

После 1992 г. некоторое время существовал вакуум в сфере планирования банковского и финансового сектора. Собственно, такой же, как и в других сферах. Принятие плановых, стратегических и программных документов совпало, а возможно, и было вызвано кризисом 1998 г.

Утратившим ныне силу постановлением Правительства РФ от 10.07.1998 № 762 «О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране»<sup>745</sup> был принят и утвержден программный план стабилизационных мер Правительства Российской Федерации. План действовал очень недолго, и постановлением Правительства РФ от 20.12.1998 № 1529 «Об утверждении плана действий по реализации документа “О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране”»<sup>746</sup> был отменен вместе с принятием нового плана.

В 1998 г. в развитие программного документа о мерах по стабилизации социально-экономического положения Советом директоров Банка России и Президиумом Правительства РФ была одобрена программа «О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации»<sup>747</sup>.

Очевидно, что документ имел больше политическое значение. В публикациях давали положительные оценки и самому этому политическому документу, и его реализации. Например, депутат Государственной Думы В. А. Тарачев высказал мнение, что именно благодаря успешной реализации программы было положено начало новому этапу реформирования и развития

---

<sup>743</sup> Советское финансовое право / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. С. 358.

<sup>744</sup> См.: Там же. С. 371.

<sup>745</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3564.

<sup>746</sup> См.: Там же. № 52. Ст. 6411.

<sup>747</sup> См.: Вестник Банка России. 1998. № 84.

банковского сектора в России, а также был преодолен коллапс платежной системы и системный банковский кризис<sup>748</sup>.

В тексте документа содержались цели реструктуризации банковской системы в краткосрочной перспективе — до середины 1999 г. и среднесрочной перспективе. Хотя, несмотря на название «цели», только некоторые позиции можно назвать достаточно ясными, чтобы считаться целями. Целями реструктуризации банковской системы были названы:

- восстановление способности банковской системы оказывать базовый комплекс услуг;
- увеличение капитала жизнеспособного ядра банковской системы, улучшение качества активов, создание долгосрочной ресурсной базы для банковского обслуживания потребностей реального сектора экономики и проведения платежей;
- реструктуризация отдельных крупных неплатежеспособных банков, ликвидация которых принесла бы значительные социальные и экономические издержки;
- восстановление доверия к банкам со стороны частных вкладчиков, кредиторов и клиентов, в том числе иностранных партнеров;
- недопущение утраты банковских технологий и имущественных комплексов, которые могут быть использованы для ведения конкурентоспособной банковской деятельности;
- отстранение неспособного к конструктивной работе банковского управленческого персонала, его замена на управленцев, добросовестно защищающих интересы всех кредиторов, клиентов и акционеров банка;
- привлечение к участию в капиталах банков новых собственников, в том числе иностранных инвесторов;
- восстановление нормального функционирования финансовых рынков, в том числе межбанковского денежного рынка.

---

<sup>748</sup> См.: Тарачев В. А. Критический анализ новой редакции Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2004. № 3. С. 20–26.

В среднесрочной перспективе целью программы является восстановление деятельности банковской системы на коммерческих принципах и создание условий для ее активной работы с реальным сектором экономики, повышения ответственности руководителей и собственников банков за результаты их деятельности по управлению банками.

Представляется, что документ был дистанцирован от принимающих его субъектов и вынесен за рамки их властных полномочий — он был «одобрен». Поэтому программе о мерах по реструктуризации банковского сектора довольно сложно дать правовую оценку.

В 2001 г. Правительство РФ и Банк России приняли и начали реализовывать Стратегию развития банковского сектора Российской Федерации, являющуюся приложением к письму Правительства РФ и Банка России от 30.12.2001 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации»<sup>749</sup>.

Стратегия принималась на среднесрочную перспективу — пять лет. Основными целями дальнейшего развития банковского сектора были признаны укрепление его устойчивости, повышение качества осуществления функций по аккумулированию денежных средств и их трансформации в кредиты и инвестиции, укрепление доверия вкладчиков и других кредиторов банков, усиление защиты их интересов, предотвращение использования кредитных организаций в недобросовестной коммерческой практике.

В. А. Тарачев пишет: «С начала 2001 г. разгорелись жаркие дискуссии относительно дальнейшего развития реформирования банковского сектора. Первоначально проект реформирования банковской системы был представлен Центральным банком РФ, а 8 февраля опубликован в “Вестнике Банка России” под заголовком “Концептуальные вопросы развития банковской системы Российской Федерации”. Позднее, в июле, был представлен альтернативный проект рабочей группы по банковской реформе Российского союза промышленников и предпринимателей. Рабочую группу возглавил

---

<sup>749</sup> См.: Вестник Банка России. 2002. № 5.

А. Л. Мамут, председатель наблюдательного совета МДМ-банка. «Проект Мамута» был представлен 16 июля на заседании Совета по предпринимательству при Правительстве Российской Федерации. Однако этот документ какой-либо широкой поддержки не получил»<sup>750</sup>.

Вновь сложно оценить правовую природу документа, поскольку он был частью письма Правительства РФ и Банка России, а такие документы не имеют нормативного характера.

В сфере финансовых рынков, на наш взгляд, существует системная проблема, которую можно охарактеризовать как проблему системы правового взаимодействия коммерческих банков с Банком России<sup>751</sup>. Проблема уходит корнями в 90-е гг. XX в. (постперестроечный период) и сохраняется по сей день, несмотря на попытки ученых провести фундаментальные исследования в этой области.

Е. Н. Пастушенко изучил систему актов Банка России и разделил их на нормативные акты, правоприменительные акты, интерпретационные и договорные акты<sup>752</sup>. Однако в ряде случаев, осуществляя финансовое планирование в банковской сфере, Банк России издавал акты, выпадающие из этой классификации и находящиеся в сфере политики. Например, письма Банка России относятся в классификации к интерпретационным актам, которые Банк России издает, принимая решения оперативного характера и для разъяснений законодательства<sup>753</sup>. Стратегия развития банковской системы на среднесрочную перспективу никак не может относиться к оперативным вопросам. Полагаем, что в 2001 г. снова был издан не правовой, а политический документ.

---

<sup>750</sup> Тарачев В. А. Указ. соч. С. 25.

<sup>751</sup> См.: Запольский С. В. Эффективность администрирования в управлении экономикой // Правовая информатика. 2017. № 3. С. 4–13; Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : кол. монография / Б. В. Россинский [и др.]. М. : ИЗИСИП, 2017; Бельский К. С., Запольский С. В., Казанцев Н. М. и др. Финансовое право: Методология исследований, генезис, система : монография. М., 2013.

<sup>752</sup> См.: Пастушенко Е. Н. Правовые акты Банка России как категория финансового права // Системообразующие категории в финансовом праве: состояние и перспективы трансформации : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Харьков, 2010. С. 133.

<sup>753</sup> См.: Ее же. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 34.

В 2005 г. появился новый документ — «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года», изданный в форме заявления Правительства РФ и Банка России от 05.04.2005 № 983п-П13, 01-01/1617<sup>754</sup>.

Основной целью развития банковского сектора на среднесрочную перспективу было заявлено повышение устойчивости банковской системы и эффективности функционирования банковского сектора.

В 2005 г. цель стратегии развития банковского сектора подчинена целям социально-экономического развития. В Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период 2008 года прямо указано, что ее цель — реформирование банковского сектора — будет способствовать реализации Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 годы), прежде всего преодолению сырьевой направленности российской экономики за счет ее ускоренной диверсификации и реализации конкурентных преимуществ.

Вновь правовая природа Стратегии остается неопределенной, поскольку сложно говорить о правовой природе «заявления». Очевидно, мы имеем дело с документом политическим.

В период с 2008 по 2011 г. стратегические документы, аналогичные принимавшимся ранее, не издавались. Только в 2011 г. была принята Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года.

В указанной Стратегии указана цель развития банковского сектора РФ на среднесрочную перспективу — активное участие в модернизации экономики на основе существенного повышения уровня и качества банковских услуг, предоставляемых организациям и населению, и обеспечения его системной устойчивости. Достижение этой цели — необходимое условие развития российской экономики и повышения ее конкурентоспособности на

---

<sup>754</sup> Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

международной арене за счет диверсификации и перехода на инновационный путь развития.

Правовая природа Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года в целом так же неоднозначна, как и правовая природа ранее принятых стратегий. Обращает на себя внимание тот факт, что Правительство РФ и Банк России начиная со Стратегии, принятой в 2001 г., не выносят стратегии за рамки сроков своих властных полномочий. Стратегию 1998 г. отличает тот факт, что она принята на пике кризиса 1998 г. и имеет самый короткий горизонт.

В литературе относительно стратегий в рамках государственного финансового планирования в денежно-кредитном секторе мы читаем следующее: «Можно заметить, что для банковской системы существенное значение имеют даже не указы и постановления Президента и Правительства, а программные документы, такие как стратегии развития финансового и банковского рынков на соответствующие периоды. Примечательно то, что, хотя правовая природа данных документов вызывает сомнения, в том числе с точки зрения их нормативного характера, значение их в последние годы все более возрастает. В рамках программных задач, обозначенных в Стратегиях, принимается не только подзаконные акты, но и федеральные законы»<sup>755</sup>. Отмечая сомнительность правовой природы, автор цитаты не отрицает значение стратегий и ставит их выше указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

В цитате упоминаются стратегии развития финансового рынка, в частности, Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года.

Обращает на себя внимание, что в указанной Стратегии прямо написано, что она ограничивается приоритетными направлениями деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка на

---

<sup>755</sup> Лаутс Е. Б. Источники банковского права // Лекции по предпринимательскому праву. Новое в правовом регулировании бизнеса : сборник / отв. ред. Е. П. Губин, Е. Б. Лаутс. Подготовлено для справочной правовой системы «Гарант», 2013.

период до 2020 г. При этом Стратегия не затрагивает вопросы развития банковского и страхового секторов, а также вопросы их регулирования, контроля и надзора.

В соответствии со ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений Правительства РФ.

Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением, следовательно, не имеет нормативного характера. Однако вряд ли ориентиры для развития финансового рынка до 2020 г. можно считать текущим вопросом.

Оценивая правовую природу перечисленных выше стратегий, мы займем консервативную позицию. Полагаем, что вопрос о нормативном характере стратегии может решаться исходя из характера утверждающего акта. Заявления Правительства РФ и Банка России могут указывать на политический характер стратегий. Стратегии создают контекст, в котором должно толковаться содержание принятых на ее основе нормативных актов. Но в целом можно сказать, что стратегии стоят на грани политического и правового инструментария.

Полагаем, что по содержанию стратегии могут быть нормативными актами, но с учетом особенностей плановых актов. В частности, необходимо учитывать, что стратегия имеет обобщенный предмет регулирования — сферу финансового рынка или его сектор. Стратегия представляет собой целостный, неразделимый на отдельные положения акт.

Ряд финансово-плановых актов перечислен в ст. 18 Федерального закона о Банке России. Согласно указанной статье Совет директоров Банка России во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики, проект

основных направлений развития финансового рынка и основные направления единой государственной денежно-кредитной политики и представляет эти документы для рассмотрения в Национальный финансовый совет, а также Президенту РФ, в Правительство РФ и Государственную Думу.

Рассмотрение проекта основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики и основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики входит в компетенцию Национального финансового совета (ст. 13 указанного Федерального закона).

На основании ст. 45 Федерального закона о Банке России Банк России не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

В ст. 45 Федерального закона о Банке России определено содержание основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год, которые включают:

- концептуальные принципы, лежащие в основе денежно-кредитной политики, проводимой Банком России;
- краткую характеристику состояния экономики РФ;
- прогноз ожидаемого выполнения основных параметров денежно-кредитной политики в текущем году;
- количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Банком России на текущий год, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки;
- сценарный (состоящий не менее чем из двух вариантов) прогноз развития экономики РФ на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта, предусматриваемых каждым сценарием;

- прогноз основных показателей платежного баланса РФ на предстоящий год;

- целевые ориентиры, характеризующие основные цели денежно-кредитной политики, заявляемые Банком России на предстоящий год, включая интервальные показатели инфляции, денежной базы, денежной массы, процентных ставок, изменения золотовалютных резервов;

- основные показатели денежной программы на предстоящий год;

- варианты применения инструментов и методов денежно-кредитной политики, обеспечивающих достижение целевых ориентиров при различных сценариях экономической конъюнктуры.

Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете очередной финансовый год и плановый период. Это один из аспектов подотчетности Банка России Государственной Думе.

Обычно Государственная Дума по итогам рассмотрения основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики принимает постановление, где принимает к сведению указанный документ.

Представляется, что основные направления денежно-кредитной политики с принятием Федерального закона о стратегическом планировании приобретают статус документа, а именно отраслевого документа стратегического планирования РФ (подп. «а» п. 2 ст. 11 Федерального закона). С точки зрения доктрины финансового права следует считать основные направления денежно-кредитной политики финансово-плановым актом.

Из выступления Председателя Банка России, которое мы цитировали выше, следует, что основные направления денежно-кредитной политики являются обязательными и Банк России берет на себя обязательства отчитаться о причинах отклонений. Именно такой обязательной силой обладают финансово-плановые нормативные акты — в этом их специфика.

Рассуждения о правовой природе основных направлений денежно-кредитной политики мы находим у современного исследователя О. М. Крылова. Он указывает, что основные направления единой денежно-кредитной политики относятся к актам планирования. Относительно правовой природы актов планирования он соглашается с мнением о том, что форма акта государственного управления должна определять юридическую природу, что предполагает подразделение актов-документов на нормативные акты и акты применения права. К сожалению, ясной позиции об отнесении актов планирования к одной из названных категорий О. М. Крылов не высказывает<sup>756</sup>. Иную, более ясную позицию относительно правовой природы единой денежно-кредитной политики как планового акта в современных публикациях найти сложно.

Даже если считать правовую природу основных направлений денежно-кредитной политики неопределенной, государственное финансовое планирование в банковской сфере в любом случае опирается на стратегии, утвержденные Правительством РФ. Их нормативный характер определяется и их содержанием, и их формой, а значит, нормативные правовые акты — финансово-плановые акты сформировались как элемент механизма правового регулирования.

Анализ правоотношений в механизме правового регулирования государственного финансового планирования в денежно-кредитной сфере является достаточно сложным, учитывая, что в действующем законодательстве пока не оформилась окончательно их правовая основа — плановые акты. Вместе с тем, как и в других финансовых сферах, здесь мы встречаем абсолютные и относительные правоотношения.

Можно привести пример, скорее, не урегулированных правом, а описанных фактических относительных отношений между Банком России и другими государственными органами. В ст. 21 Федерального закона о Банке

---

<sup>756</sup> См.: *Крылов О. М.* Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : монография / отв. ред. С. В. Запольский. М. : КОНТАКТ, 2014.

России описано фактическое и политическое взаимодействие между Банком России и иными государственными органами. Для реализации возложенных на него функций Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства РФ. Председатель Банка России или по его поручению один из его заместителей участвует в заседаниях Правительства РФ, а также может принимать участие в заседаниях Государственной Думы при рассмотрении законопроектов, касающихся вопросов экономической, финансовой, кредитной и банковской политики.

В качестве примера относительных плановых правоотношений на сегодняшний день мы можем привести правоотношения, связанные с основными направлениями единой денежно-кредитной политики. Представление в Государственную Думу основных направлений единой денежно-кредитной политики является одним из аспектов подотчетности Банка России Государственной Думе. Как прямо написано в Федеральном законе о Банке России, Государственная Дума рассматривает основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и принимает соответствующее решение не позднее принятия Государственной Думой федерального закона о федеральном бюджете на предстоящий год. Обычно Государственная Дума по итогам рассмотрения основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики принимает решение принять их к сведению.

Есть примеры, когда Государственная Дума возвращала представленный акт на доработку. Комментируя ст. 45 Федерального закона о Банке России, В. И. Солдатова и Ю. В. Сапожникова<sup>757</sup> приводят в качестве примера постановление Государственной Думы от 21.12.2000 г. № 976-III ГД «Об Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2001 год», в котором Банку России было предложено доработать документ с учетом заключений комитетов Государственной Думы

---

<sup>757</sup> См.: Солдатова В. И., Сапожникова Ю. В. Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный). М. : Юстицинформ, 2011.

и до 1 февраля 2001 г. представить указанный документ в Государственную Думу. Банку России предлагалось в Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2001 год предусмотреть:

- корректировку основных показателей единой государственной денежно-кредитной политики с учетом изменений макроэкономических параметров на конец 2000 г. и принятого Государственной Думой Федерального закона от 27.12.2000 № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год»<sup>758</sup>;

- сценарии реализации единой государственной денежно-кредитной политики с учетом возможного ухудшения конъюнктуры мировых рынков и результатов переговоров по реструктуризации задолженности Парижскому клубу кредиторов;

- приложения к Основным направлениям единой государственной денежно-кредитной политики на 2001 год, содержащие расчеты, обосновывающие заявленные в указанном документе целевые показатели инфляции и роста денежной массы, а также годовой прогнозный платежный баланс РФ.

Основные направления единой денежно-кредитной политики — финансово-плановый акт, который связан с проектом федерального бюджета. Сроки представления основных направлений в Государственную Думу неоднократно менялись и в действующей редакции четко увязаны с внесением проекта федерального закона о федеральном бюджете. Согласно ст. 45 Федерального закона о Банке России ежегодно, не позднее срока внесения в Государственную Думу Правительством РФ проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, Банк России представляет в Государственную Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и не позднее 1 декабря — основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год.

---

<sup>758</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 1 (Ч. 1). Ст. 2.

В приведенном примере мы видим ситуацию, когда основные направления единой денежно-кредитной политики исходя из требований бюджетного законодательства и Федерального закона о Банке России действительно представляются раньше, но возвращаются на доработку и окончательно рассматриваются уже после того, как закон о федеральном бюджете уже принят. В данном случае это пример правоотношений между Банком России и Государственной Думой.

На основе уже принятых к сведению Государственной Думой и опубликованных основных направлений единой денежно-кредитной политики возникают особого рода абсолютные правоотношения по поводу планирования между Банком России и неограниченным кругом заинтересованных лиц.

Пример таких правоотношений мы можем привести, сославшись на подп. 4 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>759</sup>. Согласно этому подпункту для государственной регистрации кредитной организации и получения лицензии на осуществление банковских операций в Банк России в установленном им порядке представляется ряд документов, в числе которых бизнес-план, утвержденный собранием учредителей (участников) кредитной организации. При этом порядок составления бизнес-плана кредитной организации и критерии его оценки устанавливаются нормативными актами Банка России.

В настоящее время требования к содержанию бизнес-плана кредитной организации и его представлению в Банк России установлены указанием Банка России от 05.07.2002 № 1176-У «О бизнес-планах кредитных организаций»<sup>760</sup>. В приложении № 4 к данному указанию установлено следующее: «Кредитная организация самостоятельно определяет экономические параметры, принятые за основу при планировании банковской деятельности. Вместе с тем размер прогнозируемого норматива обязательных

---

<sup>759</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>760</sup> См.: Вестник Банка России. 2002. № 39.

резервов не может быть менее норматива обязательных резервов, действующего на дату представления бизнес-плана в Банк России. Рекомендуется использовать прогнозы основных макроэкономических показателей, ежегодно публикуемые Минэкономразвития России, целевые ориентиры “Основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики” на предстоящий год, официально устанавливаемые Банком России в соответствии с Федеральным законом “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” не позднее 1 декабря текущего года, расчетную прогнозную величину среднегодового курса рубля к доллару, рассчитываемую Минфином России при подготовке проекта федерального бюджета на предстоящий год, а также иные источники прогнозной информации».

Таким образом, Банк России и неограниченный круг лиц принимают за основу общее видение состояния финансов банковского сектора, отраженное в основных направлениях единой денежно-кредитной политики на соответствующий период. Публикуя основные направления, Банк России вступает в правоотношения с неограниченным кругом лиц, которые в своей экономической деятельности опираются на план. Для тех, кто решил создать кредитную организацию, основные направления единой денежно-кредитной политики являются обязательными при составлении бизнес-плана кредитной организации, а в последующем, допуская или отказывая в создании кредитной организации (осуществляя правоприменительную деятельность), Банк России опирается на основные направления единой денежно-кредитной политики. Отметим, что как в первом, так и во втором случае имеет значение не каждое в отдельности положение основных направлений, а документ в целом, что является особенностью правовой природы финансово-планового акта.

Специалисты банковской сферы указывали, что Банк России высказывал намерение начать работу по введению обязательного бизнес-планирования для банков. «Об этом сообщил на Международном банковском форуме в Сочи директор департамента лицензирования деятельности и финансового

оздоровления кредитных организаций Банка России М. Сухов. Периодичность составления бизнес-планов должна быть не реже чем один раз в 2–3 года. В случае непредоставления бизнес-плана или его неэффективности ЦБ РФ сможет применять к банкам меры надзорного реагирования за несоблюдение требований»<sup>761</sup>. В то же время, как и в других областях финансового планирования, невозможно установить жесткие требования, ответственность и санкции. «Изданные Базельским комитетом документы по вопросам банковской практики также подчеркивают необходимость разработки банками стратегии своей деятельности и установления системы подотчетности за реализацию этой стратегии. В то же время, заформализовав процесс стратегического планирования в кредитных организациях единым нормативным документом, Банк России не получит должного результата, поскольку у всех банков имеются свои особенности»<sup>762</sup>.

Мы постепенно подходим к проблеме правоприменения в механизме правового регулирования государственного финансового планирования в банковской сфере.

Плановый акт предполагает отклонения с учетом внешних условий, но эти отклонения должны быть обоснованы. Статья 45 Федерального закона о Банке России предусматривает среди обязательных положений основных направлений единой денежно-кредитной политики на предстоящий год количественный анализ причин отклонения от целей денежно-кредитной политики, заявленных Банком России на текущий год, оценку перспектив достижения указанных целей и обоснование их возможной корректировки.

Даже являясь однозначно нормативным правовым актом, как это было справедливо для кредитного плана в советский период, финансово-плановый акт не предполагает ответственность за отклонение от него. Об обязательности кредитных планов известный исследователь банковского права М. М. Агарков

---

<sup>761</sup> *Адамов Т. Н.* Анализ современных тенденций банковского планирования // Вестник академии. 2010. № 2. С. 70–71.

<sup>762</sup> *Грицай М. Н.* Роль органов банковского надзора в формировании системы стратегического планирования в банках // *Тетра Economicus*. 2009. Т. 7. С. 123.

написал так: «Выполнение кредитным учреждением утвержденного в надлежащем порядке кредитного плана является для него обязательным. Однако выполнение плана совершенно очевидно стоит в зависимости от того, будут ли фактически поступления средств соответствовать плановым предположением. Если поступления будут меньше, чем это было предположено, то очевидно, что и в расходной части кредитное учреждение не сможет сполна выполнить плана. Отступление кредитного учреждения в своей оперативной деятельности от плановых предположений не дает клиенту, интересы которого нарушены таким отступлением, права на гражданский иск к банку. Клиент может только обратиться с жалобой в административном порядке в соответствующий орган надзора»<sup>763</sup>.

Кредитный план, как и прочие планы, регулировал общее состояние кредитного дела, поэтому каждый конкретный получатель кредита не мог требовать выдачи именно ему денежных средств — он мог только написать жалобу в административном порядке в орган надзора. Мы можем наблюдать пример абсолютных правоотношений, в рамках которых каждый конкретный получатель бюджетных средств не может требовать исполнения отдельной строки бюджета в его пользу.

Для государственного финансового планирования в банковской сфере затруднительно или даже невозможно судебное правоприменение в виде признания недействующими основных направлений единой денежно-кредитной политики. Широкая дискреция Банка России гарантирована его статусом органа власти и элементами независимости. В данном случае на основании закона Государственная Дума решает вопрос о принятии к сведению или возвращении на доработку основных направлений единой денежно-кредитной политики в Российской Федерации. В силу независимого конституционного статуса Банка России Государственная Дума может рекомендовать доработку, но не отклонить

---

<sup>763</sup> Агарков М. М. Основы банковского права: Учение о ценных бумагах. 3-е изд. М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 15.

основные направления единой денежно-кредитной политики или обязать Банк России изменить этот документ.

В заключение приведем весьма интересный пример квазиправоприменения стратегий в условиях кризиса, который дает нам рекомендация Высшего Арбитражного Суда РФ, изложенная в письме от 20.01.1999 № С1-7/УП-61 «О применении законодательства о несостоятельности (банкротстве)»<sup>764</sup>. Постановлением Правительства РФ от 20.12.1998 № 1529<sup>765</sup> утвержден план действий по реализации мер Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране.

Планом было предусмотрено до завершения реструктуризации просроченной задолженности приостановить подачу заявлений о признании несостоятельными организаций, имеющих задолженность перед бюджетами и государственными внебюджетными фондами. Соответствующие государственные органы должны были издать конкретные нормативные акты, конкретизирующие план и ограничивающие подачу заявлений, однако такие акты приняты не были. Несмотря на рекомендацию, количество заявлений о несостоятельности, поступающих в арбитражные суды, возросло и значительную долю среди них составляли обращения в связи с долгами перед государством организаций топливно-энергетического комплекса, предприятий оборонной промышленности.

Высший Арбитражный Суд РФ учел положение плана мер по стабилизации положения в стране и в числе прочего рекомендовал арбитражным судам:

- при поступлении заявлений о признании банкротами организаций, имеющих задолженность перед бюджетами и государственными внебюджетными фондами, в порядке подготовки дел к судебному разбирательству предлагать вышестоящим по отношению к заявителям

---

<sup>764</sup> Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

<sup>765</sup> См.: СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6411.

органам представить сведения, подтверждающие обоснованность требований заявителей;

- активнее использовать полномочия в части принятия мер к примирению должника и кредиторов и достижению ими мирового соглашения;

- тщательно исследовать возможности должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов, в том числе в связи с находящимися в производстве делами по искам должников к своим контрагентам;

- избегать поспешности и формализма при введении той или иной процедуры банкротства, учитывать социально-экономические последствия банкротства организации.

Таким образом, перед нами пример правоприменения, основанного на плановом акте. В данном случае непосредственно был применен плановый акт, минуя решения государственных органов, которым было поручено издать соответствующие акты в рамках плана. Более последовательный подход к правоприменению в аналогичной ситуации предусматривает обязательство в судебном порядке соответствующих государственных органов издать необходимые акты на основе планового акта. Механизм правового регулирования государственного финансового планирования предполагает не только оценку конкретного решения на основе финансово-планового акта, но и понуждение к действию. Широкая свобода усмотрения в государственном планировании не только ограничивает, но и управомочивает и обязывает действовать. К сожалению, судебный порядок обязания принять соответствующие акты — слишком громоздкая процедура в условиях кризиса, и финансовая практика нашла наиболее оптимальный путь, выразившийся в письме Высшего Арбитражного Суда РФ.

В поисках более оперативных вариантов правоприменения можно было бы обратиться к понятию «финансовая дисциплина». Действия государственных органов, не издавших нормативные правовые акты, ограничивающие подачу заявлений о признании банкротами кредитных организаций, следует признать нарушением финансовой дисциплины.

Полагаем, что суды, рассматривая конкретные заявления о банкротстве с учетом принятой программы мер по предотвращению кризисов, вполне могли бы обосновывать решение о принятии таких заявлений ссылкой на план и на нарушение финансовой дисциплины со стороны государственных органов, проигнорировавших его.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В XXI в. человечество столкнулось с парадоксом планирования: при усугубляющейся тенденции к недостоверности прогнозов и планов востребованность даже минимально корректных планов только растет.

Юридическая наука в условиях ускоряющихся темпов научно-технического прогресса и качественных изменений в окружающем мире должна отражать перемены в общественных отношениях и трансформацию норм права, составляющих правовую действительность. Обобщение наиболее важных актуальных достижений экономической, политической и других общественных наук позволило связать их с новыми явлениями в праве, а также указать на пробелы в правовом регулировании. В настоящем исследовании обрела научную форму совокупность правовых явлений, включающая исторические и актуальные нормы права, политический контекст и толкование норм о государственном финансовом планировании. В результате наука финансового права продвинулась на новый уровень отражения правовой действительности.

Обобщающий термин «государственное финансовое планирование» в настоящем исследовании базируется на понятии «государственное управление» в широком смысле слова, подразумевающим процесс достижения целей и задач государства через субъекты управления. Данный подход является оригинальным, но позволяет существенно оптимизировать процесс исследования и отразить все аспекты управления финансами.

В диссертации рассмотрены этапы становления правового регулирования, которые во многом определили современную правовую основу для государственного финансового планирования. Особенности эволюции финансово-правовых взглядов обусловили законодательно установленную интеграцию государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

В результате ретроспективного анализа развития государственного финансового планирования установлено, что его правовое регулирование сложилось задолго до развития правовых аспектов иных видов планирования, но на протяжении всего периода эволюции (вплоть до начала XXI в.) сохраняло свою автономность.

В начале XXI в. в России политические, экономические и иные социальные аспекты всех видов государственного планирования достигли такого уровня стабильности, который позволил облечь их в правовую форму. Кульминационным моментом в систематизации разрозненных правовых норм о планировании стало принятие Федерального закона о стратегическом планировании, выстроившего систему стратегического планирования, интегрировавшего в нее государственное финансовое планирование и задавшего вектор развития правового регулирования всех аспектов государственного планирования в Российской Федерации.

Государственное финансовое планирование в контексте стратегического планирования — это метод управления государственными финансами «из будущего в настоящее», минимально необходимыми элементами управляющего воздействия которого являются целеполагание и горизонт планирования. Данный научный вывод имеет важное значение для содержания правового регулирования, поскольку определяет необходимость учитывать в нормах законов целеполагание и горизонт планирования. Научное понимание государственного финансового планирования как метода управления позволяет обнаружить однородные отношения в разных областях финансов и выявить общие закономерности их правового регулирования. При этом планирование сохраняет свое значение как функция управления, а также по-прежнему может рассматриваться как процесс целеполагания, прогнозирования, программирования и мониторинга.

В диссертации показано, что программно-целевой подход, доминирующий сейчас в государственном финансовом планировании, не является единственно

возможным. Изучение ретроспективы его законодательного регулирования демонстрирует, что названному подходу были альтернативы.

В основу правового регулирования государственного финансового планирования мог быть положен нормативный подход в виде государственных стандартов.

В основу построения доктрины правового регулирования государственного финансового планирования положена категория механизма правового регулирования, подробно разработанная в теории права. С опорой на эту категорию выстроена логика исследования. Научное содержание и специфику механизма правового регулирования государственного финансового планирования составляют финансово-плановые акты, относительные и абсолютные правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, а также правоприменение (в основном исследовалось судебное правоприменение, как имеющее четкие внешние формы и наиболее пригодное для научного анализа).

Путем проведения системного теоретико-правового исследования правовой природы финансово-плановых актов установлено, что эти акты относятся к правовым. Они могут содержать только программные предписания и финансовые показатели, а также иные предписания, относящиеся к государственному финансовому планированию. Предписания, не связанные непосредственно с государственным финансовым планированием, как, например, предписания об ответственности, нормы о компетенции органов власти, в финансово-плановых актах не допускаются.

Специфика правовой природы финансово-плановых актов состоит в том, что они не могут рассматриваться как набор индивидуальных предписаний, а являются целостными нормативными актами. Такие акты могут изменяться и дополняться только с учетом содержания всех положений в единстве и взаимосвязи.

Финансово-плановые акты создают особый уровень регулирования с обобщенным предметом регулирования, обращенным в будущее. На

основании и во исполнение финансово-плановых актов, включая заявленные в них цели, издаются последующие нормативные правовые, индивидуально-правовые акты и совершаются иные действия, которые формируют собственный уровень регулирования.

По результатам исследования правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, отнесены к предмету финансового права. Эти правоотношения подразделяются на относительные и абсолютные.

Относительные правоотношения включают как отношения между уполномоченными органами, так и отношения между уполномоченными органами и независимым экспертным органом. В условиях стратегического планирования возрастает значение экспертного сопровождения государственного финансового планирования и назревает необходимость создания экспертного органа, который бы имел законодательно установленный независимый статус. Сравнительно-правовое исследование позволило обнаружить примеры существования подобных независимых органов (опыт Италии, Нидерландов, США). В некоторых странах (например, в Италии) их статус определен в конституции.

Субъектами абсолютных правоотношений являются государство и неограниченный круг лиц.

Правоотношения, складывающиеся по поводу государственного финансового планирования, являются организационными финансовыми правоотношениями (правоотношениями первого порядка), которые предшествуют организационно-имущественным финансовым правоотношениям, возникающим по поводу собирания, распределения и использования денежных средств (правоотношениям второго порядка), создавая для них основу.

Рассмотрен такой элемент механизма правового регулирования государственного финансового планирования, как правоприменение.

Проанализированы примеры из судебной практики, свидетельствующие о специфике применения финансово-плановых актов.

Важное значение для оценки финансово-плановых актов и их применения судами имеют сформулированные в практике Конституционного Суда РФ принципы соразмерности и поддержания доверия граждан к действиям государства с учетом широкой дискреции органов исполнительной и законодательной власти в финансовой сфере.

Проведенное теоретико-правовое исследование позволяет обособить сложившуюся устойчивую группу урегулированных правом общественных отношений, складывающихся по поводу государственного финансового планирования, в институт государственного финансового планирования в системе российского финансового права. Формирование этого института обнаруживает общие закономерности, применимые к нормам о государственном финансовом планировании в разных областях финансов, а также способствует единообразию в толковании финансового законодательства.

Система науки финансового права на основе сформулированной в исследовании научной концепции пополнилась институтом государственного финансового планирования.

Создание института государственного финансового планирования восполняет пробел в системе науки финансового права и открывает возможности для выявления общих закономерностей правового регулирования, а значит, для совершенствования нормотворчества и правоприменительной практики.

Финансово-правовой институт государственного финансового планирования включает в себя совокупность научных знаний о действующем правовом регулировании и научных концепциях по развитию правового регулирования государственного финансового планирования в Российской Федерации.

В теорию финансового права привнесено новое, авторское научно-теоретическое содержание принципа плановости финансовой деятельности государства, который, согласно предложенной концепции, имеет два аспекта — внутренний и внешний.

Внутреннее содержание принципа плановости предполагает точное исполнение запланированного в финансово-плановых актах, а это означает, что невыполнение показателей, равно как и отклонение от плана в сторону уменьшения или увеличения, является нежелательным. Финансово-правовое регулирование на основе принципа плановости финансовой деятельности государства допускает только обоснованные отклонения, которые в конечном счете оцениваются с точки зрения их соответствия целям финансово-плановых актов.

Внешний аспект нового научного содержания названного принципа имеет значение для интеграции государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации. В этом смысле принцип плановости финансовой деятельности означает, что финансово-плановые акты должны рассматриваться и толковаться в контексте системы стратегического планирования в Российской Федерации и на всех этапах финансовой деятельности должно учитываться подчинение целей государственного финансового планирования конечным стратегическим целям государственной политики.

Интеграция государственного финансового планирования в систему стратегического планирования в Российской Федерации и его взаимная увязка с социально-экономическим планированием предполагают, что принципу ресурсной обеспеченности стратегического планирования в Российской Федерации, согласно которому при разработке и утверждении документов стратегического планирования должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения, коррелирует принцип плановости финансовой деятельности государства в современном его понимании.

Доктринальные выводы и обобщения подтвердились при исследовании правового регулирования государственного финансового планирования в разных областях финансов.

Роль права в социальном регулировании государственного финансового планирования в различных областях государственных финансов неравнозначна. В диссертации проведена научная оценка объема и значения правового регулирования для каждой сферы финансов.

Эмпирически подтверждено, что в бюджетной сфере правовое регулирование государственного финансового планирования играет главенствующую роль, в сфере государственных расходов значение правового регулирования уменьшается, в сфере финансового рынка доля правового регулирования значительно сокращается и на первый план выходит политический и экономический инструментарий регулирования.

Механизм правового регулирования государственного финансового планирования в бюджетной сфере включает в себя законы (акты) о бюджете как финансово-плановые акты, правоотношения и правоприменительную практику. Сделанный Конституционным Судом РФ вывод о том, что закон о бюджете не может включать предписания, не связанные с государственным финансовым планированием, обрел прочное научное обоснование. В бюджетной сфере особенно ярко проявляется необходимость в независимом экспертном органе, поскольку отсутствие необходимой экспертной поддержки для деятельности законодательных органов власти ставит под вопрос полноценность и самостоятельность законов (актов) о бюджете.

В бюджетной сфере помимо относительных складываются абсолютные правоотношения между государством и неограниченным кругом лиц на основе опубликованных законов (актов) о бюджете, которые принимаются гражданами и организациями за основу для вступления в организационно-имущественные правоотношения.

Исследование судебной практики показывает невозможность оспаривания отдельных предписаний в законе (акте) о бюджете без учета их в системе и взаимосвязи с остальными. В то же время приводятся примеры, что судебное правоприменение в механизме правового регулирования государственного планирования в бюджетной сфере возможно.

Планирование государственных доходов в силу бюджетного устройства Российской Федерации, предусматривающего единый закон (акт) о бюджете, поглощается планированием в бюджетной сфере.

Выявленные общие закономерности в правовом регулировании государственного финансового планирования позволили сделать ряд важных научных выводов относительно государственного финансового планирования в сфере расходов. Федеральные целевые программы и государственные программы как финансово-плановые акты не могут содержать положений, не относящихся к государственному финансовому планированию. На основе программ помимо относительных формируются абсолютные правоотношения, а значит, субъекты принимают решения о вступлении в организационно-имущественные правоотношения (например, об участии в государственных закупках) на основе программ. Следовательно, программы как финансово-плановые акты, устанавливающие цели и иные плановые предписания, должны приниматься во внимание судами при разрешении споров.

В результате проведенного исследования установлено, что в сфере финансового рынка объем правового регулирования государственного финансового планирования ограничен по сравнению с другими секторами финансов и уступает место иным инструментам регулирования (политике, экономике) в силу необходимости оперативного управляющего воздействия. Идентифицированы финансово-плановые акты в механизме правового регулирования государственного планирования на финансовом рынке.

Придание Банку России статуса участника стратегического планирования в Российской Федерации создает нормативную основу для интеграции

государственного финансового планирования на финансовом рынке в систему стратегического планирования в Российской Федерации.

Анализ законодательства в ретроспективе, изучение судебной практики, а также теоретические обобщения в совокупности дают возможность говорить о сформировавшейся целостной финансово-правовой доктрине правового регулирования государственного финансового планирования.

Данная доктрина предлагает решение научной задачи — выявление доктринальных закономерностей правового регулирования государственного финансового планирования.

На основе этой доктрины обнаруживаются новые взаимосвязи финансового права с другими отраслями права. Благодаря сформулированному новому научному знанию о правовом регулировании государственного финансового планирования выявляются научные закономерности во всех областях финансов: в бюджетной сфере, в сфере государственных расходов, в сфере финансового рынка. Думается, что доктрина правового регулирования государственного финансового планирования создает почву для дальнейших исследований в сфере управления финансами, изучения межотраслевых связей в праве, а также для развития нормотворчества и правоприменения.

Доктрина правового регулирования государственного финансового планирования позволяет решить также менее масштабные, но насущные задачи финансово-правовой науки, напрямую связанные с практикой. С помощью системного доктринального подхода могут быть упорядочены издание, толкование и применение финансово-плановых актов, уточнена квалификация правоотношений, усовершенствовано правоприменение.

Сформированное в исследовании объективное системное знание о правовом регулировании государственного финансового планирования знаменует собой важное достижение и шаг вперед в развитии

науки финансового права. Значительная составляющая правовой действительности оказалась в орбите финансово-правовой науки. Правовое регулирование государственного финансового планирования нашло свое место в отрасли и науке финансового права, восполнив пробелы в системе финансового права и в научном отражении правовой действительности.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****Нормативные правовые акты,  
руководящие и распорядительные документы**

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. газ. — 1993. — 25 дек.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 г.) // СУ РСФСР. — 1918. — № 51. — Ст. 582.
3. Конституция СССР 1924 г., утвержденная Постановлением II Съезда Советов СССР от 31 января 1924 г. // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. — 1924. — № 2. — Ст. 24.
4. Конституция СССР 1936 г., утвержденная Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. — 1936. — 6 дек.
5. Конституция СССР 1977 г., принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // ВВС СССР. — 1977. — № 41. — Ст. 617.
6. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Рос. газ. — 1997. — 23 дек.
7. О референдуме в Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Рос. газ. — 2004. — 30 июня.
8. Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления : Закон РФ от 15.04.1993 № 4807-I // ВСНД и ВС РФ. — 1993. — № 18. — Ст. 635.

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 30. — Ст. 3012.
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 12 авг.
11. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Рос. газ. — 2004. — 30 дек.
12. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
13. Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
14. О банках и банковской деятельности : Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 // СЗ РФ. — 1996. — № 6. — Ст. 492.
15. О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2002 год : Федеральный закон от 11.02.2002 № 17-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 7. — Ст. 628.
16. 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 : Федеральный закон от 26.04.2007 № 63-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 18. — Ст. 2117.
17. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений : Федеральный закон от 20.08.2004 № 120-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 34. — Ст. 3535.
18. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 09.04.2009 № 58-ФЗ // СЗ РФ. — 2009. — № 15. — Ст. 1780.
19. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере

финансовых рынков : Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 30 (Ч. 1). — Ст. 4084.

20. О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О парламентском контроле» : Федеральный закон от 28.03.2017 № 47-ФЗ // СЗ РФ. — 2017. — № 14. — Ст. 2006.

21. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 05.08.2000 № 116-ФЗ // СЗ РФ. — 2000. — № 32. — Ст. 3339.

22. О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 10.05.1995 № 73-ФЗ // Рос. газ. — 1995. — 12 мая.

23. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации : Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 30. — Ст. 2871 (утратил силу).

24. О защите конкуренции на рынке финансовых услуг : Федеральный закон от 23.06.1999 № 117 // СЗ РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3174 (утратил силу).

25. О парламентском контроле : Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2304.

26. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка : Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ // СЗ РФ. — 2015. — № 29 (Ч. 1). — Ст. 4349.

27. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Рос. газ. — 2014. — 3 июля.

28. О Счетной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // СЗ РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1649.

29. О федеральном бюджете на 1996 год : Федеральный закон от 31.12.1995 № 228-ФЗ // СЗ РФ. — 1996. — № 1. — Ст. 21.

30. О федеральном бюджете на 2001 год : Федеральный закон от 27.12.2000 № 150-ФЗ // СЗ РФ. — 2001. — № 1 (Ч. 1). — Ст. 2.

31. О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов : Федеральный закон от 24.07.2007 № 198-ФЗ // СЗ РФ. — 2007. — № 31. — Ст. 3995; Там же. — Прил. 1 (прил. 1–7, 10, 12, 16, 19, 22, 25, 28); Там же. — Прил. 2 (прил. 31, 34–35, 37–38, 41–48).

32. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.

33. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : Федеральный закон от 10.07.2002 № 83-ФЗ // СЗ РФ. — 2002. — № 28. — Ст. 2790.

34. Об архивном деле в Российской Федерации : Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ // СЗ РФ. — 2004. — № 43. — Ст. 4169.

35. Об информации, информатизации и защите информации : Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ // СЗ РФ. — 1995. — № 8. — Ст. 609 (утратил силу).

36. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // СЗ РФ. — 2006. — № 31 (Ч. 1). — Ст. 3448.

37. Об исполнении федерального бюджета за 2008 год : Федеральный закон от 28.12.2009 № 382-ФЗ // СЗ РФ. — 2010. — № 1. — Ст. 3.

38. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.

39. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ // Рос газ. — 2011. — 11 февр.

40. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов : Указ Президента РФ от 09.02.2011 № 167 // СЗ РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 939.

41. Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов : Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 769 // СЗ РФ. — 1996. — № 22. — Ст. 2666 (утратил силу).

42. Об Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СЗ РФ. — 2017. — № 4. — Ст. 637.

43. Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 // СЗ РФ. — 1996. — № 23. — Ст. 2756 (утратил силу).

44. Об утверждении Комплексной программы мер по обеспечению прав вкладчиков и акционеров : Указ Президента РФ от 21.03.1996 № 408 // СЗ РФ. — 1996. — № 13. — Ст. 1311 (утратил силу).

45. О бюджетной политике в 2010–2012 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 // Парламент. газ. — 2009. — 29 мая.

46. О бюджетном прогнозе Российской Федерации на долгосрочный период : постановление Правительства РФ от 31.08.2015 № 914 // СЗ РФ. — 2015. — № 37. — Ст. 5138.

47. О Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах : постановление Правительства РФ от 30.07.1998 № 862 // Рос. газ. — 1998. — 8 авг.

48. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (вместе с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах) : постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 // Рос. газ. — 2004. — 1 июня.

49. О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 1996 год» : постановление Правительства РФ от 21.03.1996 № 309 // СЗ РФ. — 1996. — № 13. — Ст. 1363.

50. О мерах по стабилизации социально-экономического положения в стране : постановление Правительства РФ от 10.07.1998 № 762 // СЗ РФ. — 1998. — № 29. — Ст. 3564.

51. О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года : постановление Правительства РФ от 15.08.2001 № 584 // Рос. газ. — 2001. — 21 авг.

52. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» : постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 // Рос. газ. — 1995. — 21 июля.

53. О Федеральной целевой программе «Преодоление последствий радиационных аварий на период до 2015 года» : постановление Правительства РФ от 29.06.2011 № 523 // СЗ РФ. — 2011. — № 29. — Ст. 4462.

54. О Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» : постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 // СЗ РФ. — 2001. — № 51. — Ст. 3341.

55. О федеральном государственном учреждении «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» : постановление Правительства РФ от 20.12.2005 № 777 // СЗ РФ. — 2005. — № 52 (Ч. 3). — Ст. 5740 (утратило силу).

56. Об утверждении плана действий по реализации документа «О мерах Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации по стабилизации социально-экономического положения в стране» : постановление Правительства РФ от 20.12.1998 № 1529 // СЗ РФ. — 1998. — № 52. — Ст. 6411.

57. Об утверждении плана первоочередных мер Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 22.05.1998 № 496 // СЗ РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2456.

58. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 // СЗ РФ. — 2010. — № 32. — Ст. 4329.

59. Об утверждении правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов : постановление Правительства РФ от 22.02.2012 № 159 // СЗ РФ. — 2012. — № 10. — Ст. 1247.

60. <О Концепции межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 года> : распоряжение Правительства РФ от 08.08.2009 № 1123-р // СЗ РФ. — 2009. — № 33. — Ст. 4129.

61. <О Концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006–2008 годах> : распоряжение Правительства РФ от 03.04.2006 № 467-р // СЗ РФ. — 2006. — № 15. — Ст. 1640.

62. <О Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы)> : распоряжение Правительства РФ от 19.01.2006 № 38-р // СЗ РФ. — 2006. — № 5. — Ст. 589.

63. <Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года> : распоряжение Правительства РФ от 30.06.2010 №1101-р // СЗ РФ. — 2010. — № 28. — Ст. 3720.

64. <Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации> : распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р // СЗ РФ. — 2012. — № 53 (Ч. 2). — Ст. 8029.

65. <Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года> : распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 № 1293-р // Рос. газ. — 2013. — 5 авг.

66. <Об утверждении Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года> : распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р // СЗ РФ. — 2009. — № 3. — Ст. 423.

67. Об утверждении Государственной программы «Управление государственными финансами» : распоряжение Правительства РФ от 04.03.2013 № 293-р // СЗ РФ. — 2013. — № 10. — Ст. 1061.

68. Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года : распоряжение Правительства РФ от 30.12.2013 № 2593-р // СЗ РФ. — 2014. — № 2 (Ч. 2). — Ст. 219.

69. Программа «О мерах по реструктуризации банковской системы Российской Федерации» (одобрена Советом директоров Банка России и Президиумом Правительства РФ 17 и 21 декабря 1998 г.) // Вестник Банка России. — 1998. — № 84.

70. О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года : заявление Правительства РФ и Банка России от 05.04.2011 № 1472п // Вестник Банка России. — 2011. — № 5.

71. Заявление Правительства РФ и Банка России от 05.04.2005 № 983п-П13, 01-01/1617. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

72. О стратегии развития банковского сектора : письмо Правительства РФ и Банка России от 30.12.2001 // Вестник Банка России. — 2002. — № 5.

73. О бизнес-планах кредитных организаций : указание Банка России от 05.07.2002 № 1176-У // Вестник Банка России. — 2002. — № 39.

74. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2014 год и период 2015 и 2016 годов (одобрены Советом директоров Банка России 08.11.2013). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

75. Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2017 год и период 2018 и 2019 годов (утверждены Банком России) // Вестник Банка России. — 2016. — № 108.

76. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов (одобрены Советом директоров Банка России 26.05.2016) // Центральный банк Российской Федерации : сайт. — Режим доступа : [https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11106/onrfr\\_2016-18.pdf](https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11106/onrfr_2016-18.pdf). — Загл. с экрана.

77. Стратегия развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15.03.2013, протокол № 4). — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

78. О генеральном плане поселения : письмо Росстроя от 23.05.2008 № ВБ-2323/02. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

79. Об утверждении Порядка исполнения сводной бюджетной росписи федерального бюджета на 2007 г. и внесения изменений в нее : приказ Минфина России от 08.12.2006 № 163н // БНА. — 2007. — № 5.

80. О целевой программе Санкт-Петербурга «Строительство административного делового центра в Санкт-Петербурге» : Закон Санкт-Петербурга от 30.03.2006 № 152-14 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2006. — № 3.

### **Судебная практика**

81. По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с запросами групп депутатов Государственной Думы, а также Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Думы Чукотского автономного округа и жалобами ряда граждан : Постановление Конституционного Суда РФ от 29.01.2004 № 2-П // Рос. газ. — 2004. — 4 февр.

82. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов «О федеральном бюджете на 2002 год», «О федеральном бюджете на 2003 год», «О федеральном бюджете на 2004 год» и приложений к ним : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.04.2004 № 9-П // Рос. газ. — 2004. — 28 апр.

83. По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П // СЗ РФ. — 2006. — № 22. — Ст. 2375.

84. 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» : Постановление Конституционного Суда РФ от 24.05.2001 № 8-П // Рос. газ. — 2001. — 16 июня.

85. 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» : Постановление Конституционного Суда РФ от 26.12.2002 № 17-П // Рос. газ. — 2003. — 9 янв.

86. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия : Постановление Конституционного Суда РФ от 17.06.2004 № 12-П // Рос. газ. — 2004. — 25 июня.

87. По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации : Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1997 № 21-П // Рос. газ. — 1998. — 6 янв.

88. По делу о проверке конституционности частей первой, второй и третьей статьи 2 и части шестой статьи 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 года «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И. В. Шестоपालко, О. Е. Сачковой и М. И. Крючковой : Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.1997 № 10-П // ВКС РФ. — 1997. — № 5.

89. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Головинова Михаила Павловича на нарушение его конституционных прав положениями абзаца второго статьи 1, части третьей статьи 4 и части второй статьи 6 Федерального закона «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2004 № 423-О. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

90. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кулагина Андрея Яковлевича на нарушение его конституционных прав статьей 156 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении

изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» : Определение Конституционного Суда РФ от 15.04.2008 № 324-О-О. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

91. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Симоченко Алексея Ильича на нарушение его конституционных прав статьями 5, 9, 10, 11, 12 и 13 Федерального закона «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2000 № 261-О. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

92. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Чернина Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 12 Федерального закона «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации», положениями Федерального закона «О федеральном бюджете на 2004 год» и постановления Правительства Российской Федерации «О выплате в 2005 году отдельным категориям граждан Российской Федерации предварительной компенсации (компенсации) по вкладам в Сберегательном банке Российской Федерации» : Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 № 479-О. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

93. Определение Конституционного Суда РФ от 09.04.2002 № 68-О // Рос. газ. — 2002. — 24 июля.

94. По делу о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке

России)» : Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 № 268-О // ВКС РФ. — 2001. — № 2.

95. Определение Верховного Суда РФ от 23.03.1998 № 45-Г98-1. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

96. Определение Верховного Суда РФ от 04.12.2001 по делу № 50-Г01-16. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

97. Определение Верховного Суда РФ от 22.04.2002. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

98. Определение Верховного Суда РФ от 15.12.2004 № 83-Г04-14. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

99. Определение Верховного Суда РФ от 23.03.2005 по делу № 78-Г05-6. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

100. Определение Верховного Суда РФ от 01.08.2007 по делу № 34-Г07-10. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

101. Определение Верховного Суда РФ от 21.09.2007 по делу № 41-В07-34. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

102. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.12.2011 № 30-Г11-3. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

103. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.01.2012 № 30-Г11-4. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

104. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 15.09.2010 № 87-Г10-8. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

105. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 23.07.2008 № 78-Г08-24. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

106. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 года : Обзор судебной практики Верховного Суда РФ от 07.06.2006 (утвержден постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 07.06.2006 и 14.06.2006) // БВС РФ. — 2006. — № 9.

107. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2007 № 6874/07. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

108. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.04.2008 № 4269/08 по делу № А79-2177/2007. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

109. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 16.11.2012 № ВАС-14459/12. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

110. О применении законодательства о несостоятельности (банкротстве) : письмо Высшего Арбитражного Суда РФ от 20.01.1999 № С1-7/УП-61. — Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

111. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 17.08.2007 № А29-8624/2006-2э. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

112. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 14.01.2008 по делу № А79-2177/2007. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

113. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.06.2009 по делу № А05-5203/2008. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

114. Решение Арбитражного суда Чувашской Республики от 08.06.2007 по делу № А79-2177/2007. — Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

### **Зарубежные нормативные акты и судебная практика**

115. 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 // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz : сайт. — Режим доступа : <http://bundesrecht.juris.de/stabg/index.html>. — Загл. с экрана.

116. *Hazell v. Hammersmith & Fulham* [1991] 1 All E. R., 545.

117. *Westdeutsche Landesbank Girocentrale v. London Borough of Islington* [1994] 4 All E. R., 890.

118. *Kleinwort Benson v. Birmingham C. C.* [1996] All E. R., 730.

### **Проекты законов**

119. Законопроект № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Государственная Дума: офиц. сайт. — Режим доступа : <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=143912-6&02>. — Загл. с экрана.

120. Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

### **Учебные и научные издания, сборники, публикации в периодической печати**

121. *Alastair Hudson. The law of financial derivatives / Alastair Hudson.* — London : Sweet & Maxwell, 1998.

122. *Anderson, B.* The Changing Role of Parliament in the Budget Process // OECD Journal on Budgeting. — 2009. — Vol. 1.
123. *Baldwin, R.* Rules and Government / R. Baldwin. — Oxford : Clarendon Press, 1995.
124. *Barnes, J.* Towards a third generation of administrative procedure // Comparative Administrative Law / S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseh. — Northampton : Edward Elgar Publishing Inc, 2010.
125. *Benjamin, J.* Narratives of financial law // Oxford Journal of Legal Studies. — 2010. — Vol. 30. — № 4.
126. *Bertmans, M.* Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Planung // Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag herausgeber / Wilfried Erbguth. — München : C. H. Beck, 2000.
127. *Birk, D.* Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109–115 GG) // Juristische Arbeitsblatt. — 1983.
128. *Craig, P. P.* Administrative law / P. P. Craig. — 5th Ed. Reprinted. — London : Sweet & Maxwell, 2006.
129. *Di Fabio, U.* Risikoentscheidungen im Rechtsstaat / U. Di Fabio. — Tübingen : Mohr, 1994.
130. *Goodhart, C. A. E.* The changing role of central banks // BIS Working Papers. — № 326. — Basel, 2010.
131. *Halfman, W.* Measuring the Stakes: The Dutch Planning Bureaus // Scientific Advice to Policy Making: International Comparison / J. Lentsch, P. Weingart. — Opladen : Verlag Barbara Bdrich, 2009.
132. *Hansch, H.-M.* Gesamtwirtschaftliche Stabilität als Verfassungsprinzip (Die gesamtwirtschaftliche Stabilität der deutschen Wirtschaftsverfassung und die Europäische Währungsunion. Diss. Univ. Erlangen Nürnberg) / H.-M. Hansch. — Berlin : Duncker & Humblot, 2002.
133. *Hofmann, E.* Abwägung im Recht. Chancen un Grenzen numerischer Verfahren im Öffentlichen Recht / E. Hofmann. — Tübingen, 2007.

134. *Hölscheidt, S.* Das Haushaltsrecht der Europäischen Gemeinschaften // Die Öffentliche Verwaltung. — 1989. — Heft 12.

135. *Hoppe, W.* Zur Struktur von Normen des Planungsrecht // Deutsches Verwaltungsblatt. — 1974. — № 17.

136. *Imboden, M.* Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer / M. Imboden. — Heft 18. — Berlin, 1960.

137. *Imboden, M.* Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut // Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. — Heft 18. — Berlin : New York : De Gruyter, 1960.

138. *Johns, F.* Financing as governance // Oxford Journal of Legal Studies. — 2011. — № 31 (2).

139. *Joyce, P.* The Strategic, Enabling State: A Case Study of the UK, 1997–2007 // The International Journal of Leadership and Public Services. — 2008. — Vol. 4. — Issue 3.

140. *Kunz, H.* Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen : dissertation / H. Kunz. — St. Gallen, 1958.

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

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

143. *Obermayer, K.* Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt / K. Obermayer. — München, 1956.

144. *Ossenbühl, F.* Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratischen Rechtstaates an die planende staatliche Tätigkeit? // Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. — München, 1974.

145. *Pattanayak, S.* Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues / S. Pattanayak, I. Fainboim. — IMF Working Paper, 2010.
146. *Porter, T.* Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life / T. Porter. — New Jersey : Princeton University Press, 1996.
147. *Reese, J. H.* The Role of the Bureau of the Budget in the legislative process // *Journal of Public Law*. — 1966. — № 15.
148. *Rubin, I.* Budget formats: Choices and Implications // *Local budgeting*. — Washington : The IBRD and World Bank, 2007.
149. *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.
150. *Schmitt Glauser, W.* Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung / W. Schmitt Glauser, E. König // *Juristische Arbeitsblätter*. — 1980. — № 6.
151. *Schramm, T.* Zum Stellenwert von Plänen in der Rechtsnormhierarchie am Beispiel der Raumplanung // *Deutsches Verwaltungsblatt*. — 1974. — № 17.
152. *Schrijver, N.* The Evolution of Sustainable Development in International law: Inception, Meaning and Status / N. Schrijver. — Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
153. *Schulte, H.* Ziele der Raumordnung // *Neue Verwaltungszeitung*. — 1999. — № 9.
154. *Shashkova, A. V.* Emergence and Activity of Legal Entities in Russia in the Pre-Revolutionary Period (comparative analysis) / A. V. Shashkova, I. A. Rakittskaya, E. Ya. Pavlov // *Bylye Gody*. — 2017. — Vol. 46. — Is. 4.
155. *Shick, A.* Crisis budgeting // *OECD Journal on budgeting*. — 2009. — № 3.
156. *Smith Vera, C.* The rationale of central banking and the free banking alternative. Reprint originally published: The rationale of central banking / C. Smith Vera. — Westminster, England : P. S. King & Son Ltd. Yeager ; Inianapolis : LibertyPress, 1990.

157. *Stolleis, M.* Entwicklungsstufen der Verwaltungsrechtswissenschaft // Grundlagen des Verwaltungsrechts / hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann, Andreas Voßkuhle. — Bnd. 1. — München : Verlag C. H. Beck, 2006.

158. *Talapina, E.* The emergence of public economic law in Russia: A comparative view [L'émergence du droit public économique en Russie: Un regard comparatif] // Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest. — Vol. 38. — Issue 2. — 2007. — June.

159. Telling and Duxbury's planning law and procedure / ed. by R. M. C. Duxbury. — 14th ed. — Oxford : University Press, 2010.

160. *Thieme, W.* Verwaltungslehre / W. Thieme. — 4 Auf. — Köln, 1984.

161. *Ugboro, I. O.* Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence From Public Transit Organizations // Administration & Society. — 2011. — Vol. 43 (1).

162. *Verma, S.* Retooling central banks' mandates // Euromoney Magazine. — 2012. — Nov., 1.

163. *Wilke, U.* Zielorientierung in Kommunalverwaltungen // Verwaltungsrundschau. — 2000. — Vol. 4.

164. *William, A.* Alen Inflation targeting: British experience : handbooks on Centralbanking. № 1 / A. William. — Bank of England, 1999.

165. *Wolf, R.* "Planung auf Zeit" — eine neue Chance für die Stadtentwicklung? // Festschrift Heiko Faber. — Tübingen, 2007.

166. *Wood, S.* Why "indicative planning" failed: british industry and the formation of National economic development (counsil 1960–64) // Twentieth century british history. — 2000. — Vol. 11. — Issue 4.

167. *Аворник, Г. К.* Актуальные проблемы правового обеспечения приоритетных национальных проектов стран СНГ // Научные труды Российской академии юридических наук. — Вып. 7 : в 2 т. — М. : Изд. группа «Юрист», 2007. — Т. 2.

168. *Агарков, М. М.* Основы банковского права: Учение о ценных бумагах / М. М. Агарков. — 3-е изд. — М. : Волтерс Клувер, 2005.
169. *Адамов, Т. Н.* Анализ современных тенденций банковского планирования // Вестник академии. — 2010. — № 2.
170. Административное право России : учебник / под ред. Л. Л. Попова. — М. : Юристъ, 2005.
171. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2006.
172. *Аккерман, Е.* Бюджет — это всегда политика : интервью председателя комитета по бюджету Совета Федерации Евгения Бушмина // РБК daily. — 2006. — 11 окт.
173. Актуальные проблемы государственного администрирования в финансово-экономической сфере : кол. монография / А. М. Воронов [и др.]. — М., 2014.
174. *Александров, Н. Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н. Г. Александров. — М. : Госюриздат, 1961.
175. *Алексеев, А. А.* Юридическое значение бюджетного закона // Реформы и право. — 2011. — № 3.
176. *Алексеев, Л. И.* Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе / Л. И. Алексеев. — М., 1968.
177. *Алексеев, С. С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит., 1966.
178. *Амосов, А. И.* Социально-экономическая эволюция России / А. И. Амосов. — М. : Наука, 2004.
179. Анализ бюджетной задолженности в Российской Федерации. Способы погашения и методы профилактики ее возникновения / С. Баткибеков [и др.]. — М. : ИЭПП, 2003.
180. Аналитический вестник Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. — Вып. 21 : Экспертное сопровождение

проектов федеральных законов: состояние, проблемы и возможные пути решения. — М., 2004. — (Сер. «Экономическая политика»).

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

182. *Андреева, Л. В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. — М. : Волтерс Клувер, 2009.

183. *Андриченко, Л. В.* Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал рос. права. — 2017. — № 5.

184. *Анисимов, А.* Бюджетный закон — ось бюджетного процесса / А. Анисимов, Г. Крылов // Хоз-во и право. — 1993. — № 6.

185. *Анисимов, А.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь / А. Анисимов, Г. Крылов // Хоз-во и право. — 1995. — № 10.

186. *Арбатская, Ю. В.* Проблемы реализации принципа эффективности в бюджетном праве // Академический юрид. журнал. — 2013. — № 1 (51).

187. *Арзуманова, Л. Л.* Документы Банка России: правовой статус // Lex Russiaca. — 2011. — № 4.

188. *Аснофф, И.* Стратегическое управление / И. Аснофф. — М. : Экономика, 1989.

189. *Атаманчук, Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. — М. : Экономика, 2000.

190. *Атаманчук, Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — 3-е изд., доп. — М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005.

191. *Афанасьев, В. Г.* Социальная информация и управление обществом / В. Г. Афанасьев. — М. : Политиздат, 1975.

192. *Ашмарина, Е. М.* Структура финансового права РФ на современном этапе // Гос-во и право. — 2004. — № 9.

193. *Байбаков, Н. К.* Народнохозяйственное планирование и последовательное создание материально-технической базы коммунизма // Плановое хозяйство. — 1977. — № 12.
194. *Баранов, А. П.* Механизм правового регулирования как процессуальная система // История гос-ва и права. — 2011. — № 8.
195. *Баранов, В. В.* Конкретизация в праве: понятие и пределы / В. В. Баранов, В. В. Лазарев // Конкретизация законодательства как технико-юридический прием нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики. — Н. Новгород, 2008.
196. *Барейбойм, П.* Конституционная экономика и центральный банк // Рос. юстиция. — 1997. — № 11.
197. *Бахрах, Д. Н.* Административные методы управления // Правовые вопросы управления : уч. зап. — № 299. — Пермь, 1973.
198. *Белых, Л. П.* Основы финансового рынка / Л. П. Белых. — М. : Финансы : ЮНИТИ, 1999.
199. *Бельский, К. С.* Идеи и трагедии большого ученого-административиста (к 100-летию со дня рождения И. П. Карадже-Искрова) // Гос-во и право. — 1996. — № 3.
200. *Бельский, К. С.* Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до XX века // Гос-во и право. — 2014. — № 10.
201. *Бельский, К. С.* Полицейское право как подотрасль административного права / К. С. Бельский, Б. П. Елисеев, И. И. Кучеров // Гос-во и право. — 2001. — № 12.
202. *Бельский, К. С.* Финансовое право / К. С. Бельский. — М. : Юрист, 1994.
203. *Бельский, К. С.* Финансовое право: методы и средства // Гос-во и право. — 2010. — № 8.
204. *Берендс, Э.* Опыт системы административного права / Э. Берендс. — Т. 1, вып. 1. — Ярославль, 1898.

205. *Берцинский, С. М.* Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Сов. гос-во и право. — 1965. — № 1.
206. *Бескоровайная, С. А.* Эволюционные процессы в сфере экономического планирования как теоретический аспект определения места бюджетирования в функционале финансового менеджмента // Международный бухгалтерский учет. — 2012. — № 25.
207. *Бесчеревных, В. В.* Демократический централизм — принцип организации бюджетной системы СССР // Вестник МГУ. — Сер. X, Право. — 1962. — № 4.
208. *Бесчеревных, В. В.* Компетенция Союза ССР в области бюджета / В. В. Бесчеревных. — М. : Юрид. лит., 1976.
209. *Блажевич, И. Н.* Комплексные отрасли и институты права // Академический вестник. — 2010. — № 3.
210. *Бланк, И. А.* Основы финансового менеджмента / И. А. Бланк. — Киев : Ника-Центр, 1999. — Т. 1.
211. *Бобылев, А. И.* Механизм правового воздействия на общественные отношения // Гос-во и право. — 1999. — № 5.
212. *Богачева, О. В.* Международный опыт программного бюджетирования / О. В. Богачева, А. М. Лавров, О. К. Ястребова // Финансы. — 2010. — № 12.
213. *Боголепов, М. И.* Финансовое равновесие // Финансы и народное хозяйство. — 1928. — № 44 (104).
214. *Болтинова, О. В.* Бюджет — основополагающая категория бюджетного права // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 10.
215. *Болтинова, О. В.* Бюджетное право : учеб. пособие / О. В. Болтинова. — М. : Норма, 2009.
216. *Болтинова, О. В.* К вопросу о новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 5.

217. *Болтинова, О. В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 3.

218. *Болтинова, О. В.* К вопросу о реализации принципа прозрачности (открытости) бюджета // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 7.

219. *Болтинова, О. В.* Принципы бюджетного процесса в Российской Федерации // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. — 2017. — № 8.

220. *Болтинова, О. В.* Стадии бюджетного процесса в зарубежных странах / О. В. Болтинова. — М., 2002.

221. *Болтинова, О. В.* Становление и развитие бюджетного законодательства Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 3.

222. *Большова, Л. А.* Налоговый потенциал региона как механизм планирования доходов государственного бюджета / Л. А. Большова, С. Ю. Гуров // Вестник Российского университета кооперации. — 2014. — № 2.

223. *Бондаренко, Э. Н.* К вопросу о соотношении социальных и технических норм // Вопросы советского государства и права : труды Томского университета. — Томск, 1974.

224. *Братко, А. Г.* Центральный банк в банковской системе России / А. Г. Братко. — М., 2001.

225. *Братусь, С. Н.* Вопросы общей теории советского права / С. Н. Братусь. — М. : Юрид. лит., 1960.

226. *Брызгалов, А. И.* О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе // Гос-во и право. — 2004. — № 4.

227. *Брюмменхофф, Д.* Теория государственных финансов / Д. Брюмменхофф ; пер. 7-го нем. изд. ; под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. — М. : Пионер-пресс, 2002.

228. *Бухарева, О.* На шесть лет вперед: Стратегическое планирование пока слабо увязано с бюджетным // Российская газета : сайт. — Режим доступа : <http://www.rg.ru/2012/08/05/planirovanie-site.html>. — Загл. с экрана.
229. *Быков, А. Г.* План и хозяйственный договор / А. Г. Быков. — М. : Изд. Моск. ун-та, 1975.
230. *Бычкова, О.* Новый кризис: теперь проблемы у государства / О. Бычкова, Т. Лысова, И. Мтибишвили // Vedomosti.ru : сайт. — Режим доступа : [http://www.vedomosti.ru/tnews/news/3389/novyj\\_krizis\\_teper\\_problemy\\_u\\_gosudarstva](http://www.vedomosti.ru/tnews/news/3389/novyj_krizis_teper_problemy_u_gosudarstva). — Загл. с экрана.
231. Бюджетная система России : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. Г. Б. Поляка. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007.
232. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. О. В. Врублевской, М. В. Романовского. — 3-е изд. — М. : Юрайт-Издат, 2004.
233. Бюджетное право / А. Е. Абрамова [и др.]. — М., 2009.
234. Бюджетные отношения в Российской Федерации: Новые подходы к анализу и правовому регулированию / сост. и общ. ред. В. Н. Лексина, А. Н. Швецова. — М. : Формула права, 2001.
235. *Васильев, А. М.* Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права / А. М. Васильев. — М. : Юрид. лит., 1976.
236. *Васильева, А. Ф.* Государство как поставщик публичных услуг // Право и политика. — 2008. — № 6.
237. *Васильева, А. Ф.* Теория правоотношений, складывающихся в сфере предоставления публичных услуг // Гос-во и право. — 2017. — № 7.
238. *Васильева, Н. В.* О некоторых проблемах составления проектов бюджетов, рассмотрения и утверждения проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований // Академический юрид. журнал. — 2008. — № 2.

239. *Венгеров, А. Б.* Теория государства и права / А. Б. Венгеров. — М. : Юриспруденция, 2001.
240. *Веремеева, О. В.* Бюджетный процесс в Российской Федерации: некоторые правовые и экономические аспекты // Вестник Российского университета дружбы народов. — Сер. «Юридические науки». — 2010. — № 4.
241. *Веремеева, О. В.* К вопросу о разграничении полномочий в бюджетно-налоговой сфере // Экономика. Налоги. Право. — 2011. — № 6.
242. *Веремеева, О. В.* Становление и развитие бюджетного процесса в России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2010. — № 1.
243. *Веремеева, О. В.* Эволюция и становление принципов бюджетной системы Российской Федерации // Федерализм. — 2011. — № 2.
244. *Винницкий, Д. В.* Предмет российского налогового права // Журнал рос. права. — 2002. — № 10.
245. *Вислогузов В.* ФНС влечет банковская тайна // Коммерсантъ. — 2010. — 26 февр.
246. *Власенко, Н. А.* Теория государства и права : науч.-практ. пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения / Н. А. Власенко. — М. : ИЗиСП : ИД «Юриспруденция», 2009.
247. Военный энциклопедический словарь : в 2 т. Т. 2 / ред. А. П. Горкин [и др.]. — М. : Оникс 21 век, 2004. — (Сер. «Энциклопедические словари»).
248. *Волкова, М.* Нацпроекты в режиме ручного управления : интервью с Д. Медведевым // Рос. газ. — 2006. — 13 февр.
249. *Воронова, Л. К.* Закон о государственном бюджете Украины // Очерки финансово-правовой науки современности : монография / под общ. ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — М. ; Харьков : Право, 2011.
250. *Гавеля, В. Л.* Целеполагание в структуре деятельности человека : монография / В. Л. Гавеля. — Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2000.

251. *Гаврилова, Ю. А.* Юридическое смыслообразование как проблема теории права // Журнал рос. права. — 2017. — № 3.
252. *Гаджимурадова, Л. А.* Учебное пособие по дисциплине «Финансовые рынки и институты» для направления «Экономика», профиль подготовки «Финансы и кредит» / Л. А. Гаджимурадова. Махачкала : ДГИНХ, 2011.
253. *Гейвандов, Я. А.* Основы правового регулирования банковской системы в Российской Федерации / Я. А. Гейвандов. — М., 2003.
254. *Глушко, А. В.* Правовая природа центральных банков // Финансовая право. — 2007. — № 4.
255. *Годме, П. М.* Финансовое право / П. М. Годме ; пер. с англ. Р. О. Халфиной. — М. : Прогресс, 1978.
256. *Голубев, С. А.* Правовое положение Банка России // Юрид. работа в кредитной организации. — 2005. — № 3.
257. *Голунский, С. А.* К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права // Сов. гос-во и право. — 1961. — № 4.
258. *Горбунов, А. Н.* Государственные программы: новая идея управления? (интервью с А. В. Бусаровой, начальником отдела программно-целевых методов бюджетного планирования Департамента бюджетной политики и методологии Минфина России) // Бюджет. — 2011. — № 8.
259. *Горбунова, О. Н.* Бюджетное право России : учеб. пособие / О. Н. Горбунова, А. Д. Селюков, Ю. В. Другова. — М. : ООО «ТК Велби», 2002.
260. *Горбунова, О. Н.* Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения // Финансовое право. — 2018. — № 2.
261. *Горбунова, О. Н.* Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. — М., 2003.
262. *Гордон, Л. А.* Потребности и интересы // Сов. педагогика. — 1939. — № 8–9.

263. *Горловская, И. Г.* Финансовый рынок как превращенная форма экономических отношений // Вестник Омского университета. — Сер. «Экономика». — 2003. — Вып. 3.

264. *Городецкий, В.* Переход городов на режим устойчивого развития: опыт Новосибирска (выступление в Госдуме России) // Муниципальная власть. — 2009. — Янв. — февр.

265. *Горшенев, В. М.* Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. гос-во и право. — 1978. — № 3.

266. *Горшенев, В. М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М. : Юрид. лит., 1972.

267. Государственное право Германии / пер. с нем. — М., 1994.

268. *Грачева, Е. Ю.* История финансового права // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. — 2015. — № 3 (7).

269. *Грачева, Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Федеральные и региональные аспекты финансового права: круглый стол, посвященный 75-летию академика Н. И. Химичевой : тезисы выступлений (2–3 октября 2003 г.) / под ред. Е. В. Покачаловой. — Саратов, 2004.

270. *Грачева, Е. Ю.* Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. — 2013. — № 6.

271. *Грачева, Е. Ю.* Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачева. — М. : Юриспруденция, 2000.

272. *Грачева, Е. Ю.* Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 9.

273. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право России: вчера и сегодня // Вестник Московского университета. — Сер. 11, Право. — 2012. — № 3.

274. *Грачева, Е. Ю.* Финансовое право: вчера и сегодня // Lex Russica. — 2012. — № 2.

275. *Грицай, М. Н.* Роль органов банковского надзора в формировании системы стратегического планирования в банках // *Terra Economicus*. — 2009. — Т. 7.

276. *Губенко, Е. С.* К вопросу о соотношении финансовой системы, системы финансового рынка и национальной платежной системы // *Финансовое право*. — 2017. — № 9.

277. *Губин, Е. П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е. П. Губин. — М. : Юристъ, 2006.

278. *Гузнов, А. Г.* Организации финансового рынка и финансово-правовые механизмы урегулирования их несостоятельности / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская. — М. : Норма, 2016.

279. *Гузнов, А. Г.* Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : монография / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская. — М., 2017.

280. *Гурвич, М. А.* Советское финансовое право / М. А. Гурвич. — М. : Госюриздат, 1952.

281. *Давид, Р.* Основные правовые системы современности / Р. Давид. — М., 1996.

282. *Давыдов, К. В.* Дискреционные административные акты и административные процедуры: вопросы теории и практики // *Правовая наука и реформа юридического образования*. — 2014. — № 4.

283. *Давыдов, К. В.* Дискреция и ошибки законодателя // *Журнал административного судопроизводства*. — 2017. — № 2.

284. *Давыдов, К. В.* Законодательство об административных процедурах и дискреционные административные акты: проблемы теории и практики // *Вестник Воронежского государственного университета*. — Сер. «Право». — 2015. — № 2.

285. *Давыдов, К. В.* Судебный контроль за дискреционными административными актами и процедурами в РФ: правовые проблемы и

возможные пути их решения // Актуальные вопросы публичного права. — 2014. — № 4.

286. *Давыдов, К. В.* Судебный контроль за дискреционными административными актами: европейский и российский опыт // Современные правовые проблемы административного судопроизводства и административного процесса : материалы Первой Всерос. науч.-практ. онлайн-конф. студентов, аспирантов и молодых ученых / под науч. ред. Ю. Н. Старилова, К. В. Давыдова ; под общ. ред. Л. П. Чумаковой. — Новосибирск, 2015.

287. *Денисов, С. А.* Бюрократизация правовой системы // Правоведение. — 2006. — № 5.

288. *Дмитриев, В. К.* Балансовые методы и макро моделирование в прогнозировании и стратегическом планировании // Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — 2-е изд. — М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008.

289. *Дмитриев, М.* Высший пилотаж // Рос. газ. — 2006. — 9 авг.

290. *Древаль, Л. Н.* Субъекты российского финансового права / Л. Н. Древаль ; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : Юриспруденция, 2008.

291. *Дутковский Е.В.* Миф и право как социальные регуляторы // Вестник Российской правовой академии. - 2016. - № 1.

292. *Жарова, Е. Ю.* Пути повышения эффективности правовых программ // Адвокатская практика. — 2006. — № 3.

293. *Жез, Г.* Общая теория бюджета / Г. Жез. — М. : Госфиниздат СССР, 1930.

294. *Жук, М. С.* Форма выражения института права // Общество и право. — 2010. — № 1.

295. *Журавлева, О. О.* Принцип сотрудничества налоговых органов и налогоплательщиков // Журнал рос. права. — 2013. — № 3.

296. *Журавлева, О. О.* Принцип справедливости и критерии дифференциации ответственности за налоговые правонарушения /

О. О. Журавлева, Л. Ю. Исмаилова, А. С. Подшибякин // Финансовое право. — 2013. — № 1.

297. *Загайнов, Л. И.* Социалистическое государство и законы экономики / Л. И. Загайнов. — М., 1975.

298. *Зажуцкий, В. И.* Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации // Гос-во и право. — 1996. — № 11.

299. *Залоило, М. В.* Проблемы обеспечения качества закона // Журнал рос. права. — 2017. — № 1 (241).

300. *Запольский, С. В.* К вопросу о природе финансовых правоотношений // Финансы. — 2007. — № 8.

301. *Запольский, С. В.* Наука финансового права — от статики к динамике // Финансовое право. — 2008. — № 9.

302. *Запольский, С. В.* О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. — 2006. — № 8.

303. *Запольский, С. В.* Эффективность администрирования в управлении экономикой // Правовая информатика. — 2017. — № 3.

304. *Зинков, Е. Г.* Пространство в праве / Е. Г. Зинков. — Краснодар : Изд-во «Кубанько», 2011.

305. *Иванов, А. А.* Учение Ю. К. Толстого о правоотношении // Гос-во и право. — 2018. — № 2.

306. *Иванченко, В. М.* Планирование как исторический феномен жизнедеятельности человека и общества / В. М. Иванченко. — М. : Наука, 2009.

307. *Иловайский, С. И.* Учебник финансового права / С. И. Иловайский. — 4-е изд. — Одесса, 1904.

308. *Ильин, А. В.* Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств / А. В. Ильин. — М. : Инфотропик Медиа, 2011.

309. Институты финансового права / под ред. Н. М. Казанцева. — М. : ИЗиСП : ИД «Юриспруденция», 2009.

310. *Иоффе, О. С.* План и договор в социалистическом хозяйстве / О. С. Иоффе. — М., 1971.
311. *Исаев, А. А.* Настоящее и будущее русского общественного хозяйства : избр. статьи / А. А. Исаев. — М. : Общество купцов и промышленников России, 2005.
312. *Истомина, Н. А.* Исследование опыта планирования государственных доходов в России в XVI–XVII веках // Известия Уральского государственного экономического университета. — 2010. — № 2.
313. *Истомина, Н. А.* О практике составления первых сводных общегосударственных финансовых документов // Финансы. — 2010. — № 4.
314. История финансового законодательства России : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова. — М. : ИКЦ «МарТ» ; Ростов н/Д : Изд. центр «МарТ», 2003. — (Сер. «Экономика и управление»).
315. *Казакевич, Т. А.* Целесообразность и цель в общественном регулировании / Т. А. Казакевич. — Л., 1969.
316. *Казанцев, Н. М.* Институты финансового права // Журнал рос. права. — 2005. — № 9.
317. *Казимирчук, В. П.* Право и методы его изучения / В. П. Казимирчук. — М., 1965.
318. *Казьмин, И. Ф.* Повышение качества советского законодательства в свете решений XXVII Съезда КПСС / И. Ф. Казьмин, А. В. Мицкевич, А. С. Пиголкин // Труды ВНИИСЗ. — М., 1987. — Т. 36.
319. *Калина, Е. С.* Проблемы государственного управления финансами в контексте административной реформы // Вестник Южно-Уральского государственного университета. — Сер. «Право». — 2010. — № 38.
320. *Каменицер, С. Е.* Основы управления промышленным производством / С. Е. Каменицер. — М., 1971.
321. *Карасева, М. В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект) / М. В. Карасева. — М. : Юристъ, 2003.

322. *Карасева, М. В.* Финансовое право и политика в современной России // Правовая политика и правовая жизнь. — 2000. — Ноябрь.
323. *Карасева, М. В.* Финансовое право: Общая часть / М. В. Карасева. — М., 1999.
324. *Карасева, М. В.* Финансовое правоотношение / М. В. Карасева. — М. : Изд-во «Норма», 2001.
325. *Качанов, Р. Е.* Бесправие Банка России как следствие неурегулированности его статуса // Современное право. — 2007. — № 5.
326. *Керимов, Д. А.* Категория цели в современном праве // Правоведение. — 1964. — № 3.
327. *Кечекьян, С. Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян. — М. : Изд-во АН СССР, 1958.
328. *Князев, С. Д.* Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение // Гос-во и право. — 2003. — № 10.
329. *Кобзарь, Д. А.* Компетенция Банка России как элемент его конституционно-правового статуса: скрытый конфликт // Банковское право. — 2005. — № 5.
330. *Ковалев, В. В.* Введение в финансовый менеджмент / В. В. Ковалев. — М. : Финансы и статистика, 2007.
331. *Козлов, Ю. М.* Избранные труды. Сборник научных трудов / Ю. М. Козлов. — М. : Проспект, 2017.
332. *Колдин, В. Я.* Проблемы методологии правоприменения // Гос-во и право. — 2011. — № 1.
333. *Колобова, Г. А.* Стратегические направления модернизации политико-правовых механизмов регулирования экономики // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2012. — № 1–2.
334. *Комягин, Д. Л.* Бюджет как элемент стратегического планирования // Финансовое право. — 2012. — № 9.

335. *Конюхова, Т. В.* Институты бюджетного права Российской Федерации : науч.-практ. пособие / Т. В. Конюхова. — М. : Эксмо, 2009.
336. *Коростелев, Н. Ю.* Документы стратегического планирования в контексте «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / Н. Ю. Коростелев, Н. Б. Зиновьева // Делопроизводство. — 2015. — № 1.
337. *Кочмола, К. В.* Совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования / К. В. Кочмола, О. А. Петренков // Финансовые исследования. — 2007. — № 14.
338. *Кравцов, А. К.* План и право (правовой аспект планирования социалистического государственного производства) / А. К. Кравцов. — Воронеж, 1976.
339. *Кравченко, А.* Феномен бюрократизации права: постановка проблемы / А. Кравченко, А. Мамычев // Власть. — 2010. — № 3.
340. *Крохина, Ю. А.* Финансовое право России : учебник для вузов / Ю. А. Крохина. — М. : Норма, 2004.
341. *Крылов, О. М.* Правовое регулирование денежного обращения в Российской Федерации : монография / О. М. Крылов ; отв. ред. С. В. Запольский. — М. : КОНТАКТ, 2014.
342. *Кудрявцев, В. Н.* Право: развитие общего понятия / В. Н. Кудрявцев, А. М. Васильев // Сов. гос-во и право. — 1985. — № 7.
343. *Кудряшова, Е.* Проблемы возврата активов кредитной организации в процессе банкротства: особые основания недействительности сделок / Е. Кудряшова, М. Голубков // Хоз-во и право. — 2007. — № 5.
344. *Кудряшова, Е. В.* Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал рос. права. — 2009. — № 10.
345. *Кудряшова, Е. В.* Лекции по бюджетному праву : учеб. пособие / Е. В. Кудряшова. — М. : Финансовая академия, 2010.
346. *Кудряшова, Е. В.* Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. — 2010. — № 5.

347. *Кудряшова, Е. В.* Правовое обеспечение приоритетных национальных проектов в контексте бюджетной реформы // *Налоги (газета)*. — 2007. — № 7.

348. *Кудряшова, Е. В.* Правовые аспекты присутствия государства в сфере банкротства кредитных организаций // *Банковское право*. — 2005. — № 5.

349. *Кудряшова, Е. В.* Применение норм налогового кодекса о фактической способности к уплате налога // *Финансы*. — 2003. — № 10.

350. *Кудряшова, Е. В.* Принцип плановости в управлении финансами: налоговые аспекты // *Налоги и финансовое право*. — 2012. — № 10.

351. *Кудряшова, Е. В.* Принцип плановости финансовой деятельности государства и местного самоуправления в современной науке финансового права // *Правоведение*. — 2010. — № 6.

352. *Кудряшова, Е. В.* Проблемы налогового администрирования крупнейших налогоплательщиков // *Налоговые споры: теория и практика*. — 2006. — № 3.

353. *Кудряшова, Е. В.* Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования) / *Е. В. Кудряшова*. — М. : БИБЛИО ГЛОБУС, 2013.

354. *Кудряшова, Е. В.* Соотношение права и политики в социальном регулировании государственного финансового планирования // *Налоги и финансовое право*. — 2014. — № 7.

355. *Кудряшова, Е. В.* Центральный банк Российской Федерации в системе стратегического планирования России // *Банковское право*. — 2017. — № 1.

356. *Кузнецова, Е. И.* Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой : монография / *Е. И. Кузнецова*. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006.

357. *Кузык, Б. Н.* Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование : учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — 2-е изд. — М. : ЗАО «Издательство “Экономика”», 2008.

358. *Курбатов, И. А.* Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 2.

359. *Курбатов, И. А.* Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. — 2015. — № 4.

360. *Кутафин, О. Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект) / О. Е. Кутафин. — М. : Юрид. лит., 1980.

361. *Кутафин, О. Е.* Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. — М. : Норма, 2008.

362. *Кутлер, П.* О едином финансовом плане // Финансы и народное хозяйство. — 1928. — № 50 (110).

363. *Кучеров, И. И.* Бюджетное право России : курс лекций / И. И. Кучеров. — М. : АО «Центр Юринфор», 2002.

364. *Кучеров, И. И.* Валютное право России / И. И. Кучеров. — М. : ИЗИСП, 2011.

365. *Кучеров, И. И.* Валютное право России : академ. курс лекций / И. И. Кучеров. — М. : Юстицинформ, 2011.

366. *Кучеров, И. И.* Государственная налоговая политика: цели и методы осуществления // Финансовое право. — 2005. — № 4.

367. *Кучеров, И. И.* Денежные взыскания проблемы правовой идентификации // Журнал рос. права. — 2013. — № 5.

368. *Кучеров, И. И.* Законные платежные средства: теоретико-правовое исследование : монография / И. И. Кучеров. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2016.

369. *Кучеров, И. И.* К вопросу о юридических конструкциях налогов и сборов // Финансовое право. — 2010. — № 1.

370. *Кучеров, И. И.* Налоговая тайна: правовой режим защиты информации / *И. И. Кучеров, А. В. Торшин.* — М., 2003.
371. *Кучеров, И. И.* Налоговое право : курс лекций / *И. И. Кучеров.* — М., 2001.
372. *Кучеров, И. И.* Налоговое право зарубежных стран : курс лекций / *И. И. Кучеров.* — М., 2003. — (Сер. «Библиотека “ЮрИнфоР”»).
373. *Кучеров, И. И.* Налоговые преступления (теория и практика расследования) : монография / *И. И. Кучеров.* — М. : Юринфор, 2011.
374. *Кучеров, И. И.* Новый концептуальный подход к определению налога // *Финансовое право.* — 2008. — № 1.
375. *Кучеров, И. И.* Нормы конституций зарубежных стран регулирующие налоговые отношения // *Журнал рос. права.* — 2003. — № 4.
376. *Кучеров, И. И.* Объект налога как правовое основание налогообложения // *Финансовое право.* — 2009. — № 3.
377. *Кучеров, И. И.* Право денежного обращения: понятие, предмет и метод // *Финансовое право.* — 2013. — № 3.
378. *Кучеров, И. И.* Право денежной эмиссии и его реализация // *Финансовое право.* — 2015. — № 3.
379. *Кучеров, И. И.* Слагаемые финансовой безопасности и ее правовое обеспечение // *Журнал рос. права.* — 2017. — № 6.
380. *Кучеров, И. И.* Состав принципов налогообложения и их правовое значение // *Финансовое право.* — 2009. — № 3.
381. *Кучеров, И. И.* Справедливость налогообложения и ее составляющие (правовой аспект) // *Финансовое право.* — 2009. — № 4.
382. *Лавров, А. М.* Бюджетная реформа 2001–2008 гг.: от управления затратами к управлению результатами // *Финансы.* — 2005. — № 9.
383. *Лагутин, И. Г.* К вопросу о понятии регионального финансового права // *Журнал рос. права.* — 2017. — № 3.
384. *Лазарев, Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки / *Б. М. Лазарев.* — М. : Юрид. лит., 1988.

385. *Лапин, Б. Н.* Гражданско-процессуальный аспект применения права // Правоведение. — 1980. — № 2.
386. *Лаптев, А. С.* Эволюция взглядов на программно-целевое планирование // Гражданин и право. — 2009. — № 4.
387. *Лаптев, В. В.* Предмет и система хозяйственного права / В. В. Лаптев. — М., 1969.
388. *Лаптева, В. В.* Эффективность закона и методы ее изучения // Эффективность закона: методология и конкретные исследования / отв. ред. В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. — М., 1997.
389. *Лаутс, Е. Б.* Источники банковского права // Лекции по предпринимательскому праву. Новое в правовом регулировании бизнеса : сборник / отв. ред. Е. П. Губин, Е. Б. Лаутс. — Подготовлено для справочной правовой системы «Гарант», 2013.
390. *Лафитский, В. И.* Конституция России и процесс глобализации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2008. — Вып. 4 (№ 15).
391. *Лебедев, В. А.* Финансовое право : учебник / В. А. Лебедев. — М. : Статут, 2000. — (Сер. «Золотые страницы российского финансового права»).
392. *Лежебоков, А. А.* Некоторые особенности бюджетных правоотношений // Финансовое право. — 2007. — № 10.
393. *Логвинов, С. А.* Макроэкономическое стратегическое планирование : учеб. пособие / С. А. Логвинов. — М. : ИНФРА-М, 2001.
394. *Лоскутов, В. А.* От номенклатуры к бюрократии? // Чиновник. — 1998. — № 2.
395. *Лукьянова, Т. Г.* Методы финансовой деятельности // Гражданское право. — 2006. — № 4.
396. *Лунев, А. Е.* Государство, демократия, законность / А. Е. Лунев. — М., 1967.

397. *Мазур, И. И.* Управление проектами / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдеогге. — М., 2004.
398. *Маланыч, И. Н.* Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 13.
399. *Маланыч, И. Н.* Стратегические цели как объекты правового регулирования в законодательстве субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 13.
400. *Малько, А. В.* Механизм правового регулирования // Правоведение. — 1996. — № 3.
401. *Малько, А. В.* Правовая политика современной России: цели и средства / А. В. Малько, К. В. Шундилов // Гос-во и право. — 2001. — № 7.
402. *Манохин, В. М.* О предмете и задачах науки управления в современный период // Сов. гос-во и право. — 1965. — № 2.
403. *Марченко, М. Н.* Об основных тенденциях развития права в условиях глобализации // Гос-во и право. — 2009. — № 6.
404. *Маршалова, А. С.* Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие / А. С. Маршалова. — М. : Изд-во «Омега-Л», 2009.
405. *Матвеев, В. В.* Правовые принципы и новации в соглашении о транстихоокеанском партнерстве / В. В. Матвеев, Н. С. Воробьев // Международное экономическое право. — 2016. — № 1.
406. *Матненко, А. С.* Бюджетная деятельность государства как финансово-правовая категория // Законодательство и экономика. — 2008. — № 6.
407. *Матненко, А. С.* Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // Lex Russica. — 2009. — № 1.
408. *Матненко, А. С.* Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства // Реформы и право. — 2007. — № 1.

409. *Матненко, А. С.* Программно-целевое бюджетное планирование: понятие и проблемы правового регулирования // *Финансовое право*. — 2008. — № 11.
410. *Матузов, Н. И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. — Саратов, 1972.
411. *Матузов, Н. И.* Право и политика: антиподы или союзники? // *Правовая политика и правовая жизнь*. — 2001. — № 1.
412. *Махерова, И. В.* К вопросу об организационных правоотношениях в предмете финансового права // *Финансовое право*. — 2008. — № 11.
413. *Микеладзе, П. В.* Единый финансовый план / П. В. Микеладзе ; под ред. С. М. Кузнецова. — М. : Госфиниздат, 1929.
414. *Минюк, Н. В.* Законотворчество как форма выражения правовой политики // *Гос-во и право*. — 2007. — № 6.
415. *Михайлов, С. В.* Категория интереса в российском гражданском праве / С. В. Михайлов. — М. : Статут, 2002.
416. *Мицкевич, Л. А.* Междисциплинарный научно-практический круглый стол «административное усмотрение» / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева // *Административное право и процесс*. — 2017. — № 12.
417. *Мицкевич, Л. А.* Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / Л. А. Мицкевич, А. Ф. Васильева // *Гос-во и право*. — 2015. — № 10.
418. *Мишин, А. А.* Принцип разделения властей / А. А. Мишин. — М. : Наука, 1984.
419. *Мухин, А. С.* Методы планирования инфляции центральными банками: зарубежный и отечественный опыт // *Управленческие науки в современной России*. — 2014 — № 1.
420. *Налоговое право : учебник* / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Юристъ, 2003.

421. Налоговое право : учебник для вузов / Е. М. Ашмарина [и др.]. — М., 2011.
422. Налоговое право : учебник для вузов / под ред. С. Г. Пепеляева. — М. : Альпина-Паблицер, 2017.
423. *Нарышкин, С. Е.* Научные концепции развития российского законодательства : монография / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — 7-е изд., доп. и перераб. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2015.
424. Научные основы государственного управления в СССР / И. А. Азовкин [и др.]. — М. : Наука, 1968.
425. Национальные проекты подорожали // Известия. — 2006. — 28 июля.
426. *Невирко, Д. Д.* Методика организации научного исследования и практика оформления его результатов : учеб. пособие / Д. Д. Невирко, В. Е. Шинкевич, Н. А. Горбач. — Красноярск, 2009.
427. *Недбайло, П. Е.* Введение в общую теорию государства и права / П. Е. Недбайло. — Киев, 1971.
428. *Недбайло, П. Е.* Применение советских правовых норм / П. Е. Недбайло. — М., 1960.
429. *Нерсесянц, В. С.* Теория права и государства : краткий учебный курс / В. С. Нерсесянц. — М. : Норма, 2001.
430. *Нерсесянц, В. С.* Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства / В. С. Нерсесянц. — М. : Изд-во НОРМА, 2012. — Гл. 3.
431. *Нерсесянц, В. С.* Юриспруденция: Введение в курс общей теории права и государства / В. С. Нерсесянц. — М., 1998.
432. *Нестеренко, Т. Г.* Предпосылки и основные направления бюджетной реформы в Российской Федерации // Реформы и право. — 2007. — № 1.
433. *Нетреба, П.* Бюджет перемещается в тень / П. Нетреба, Д. Бутрин // Коммерсант. — 2009. — 25 мая.

434. *Никитский, А. А.* Основы финансовой науки и политики / А. А. Никитский. — М., 1909.
435. *Ноздрачев, А. Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование / А. Ф. Ноздрачев. — М. : Экономика, 1982.
436. *Нурмухаметов, Р. К.* Сущность финансового рынка: эволюция взглядов // Финансы. — 2017. — № 6.
437. *Озеров, И. Х.* Основы финансовой науки / И. Х. Озеров. — М., 1908.
438. *Ойкен, В.* Основные принципы экономической политики // Рос. экономический журнал. — 1993. — № 6.
439. *Омелехина, Н. В.* Денежные обязательства в системе финансовых правоотношений / Н. В. Омелехина. — М. ; Новосибирск : Наука, 2015.
440. *Омелехина, Н. В.* К вопросу о классификации правоотношений, возникающих в финансовой деятельности публичных образований // Юрид. наука и практика. — 2010. — Т. 6. — № 1.
441. *Омелехина, Н. В.* Обязывание в системе финансово-правового регулирования. Денежная обязанность как форма позитивного обязывания / Н. В. Омелехина. — Новосибирск : Наука, 2014.
442. *Орлова, О. Е.* Программно-целевое планирование // Руководитель автономного учреждения. — 2012. — № 1. — Янв.
443. *Остроумов, С. В.* Подходы к пониманию доктрины и ее соотношение со смежными понятиями // Пробелы в российском законодательстве. — 2012. — № 4.
444. Ответственность за нарушение финансового законодательства / Р. Ю. Абросимов [и др.]. — М., 2014.
445. *Охотский, Е.* Стратегическая цель модернизации — современное социальное государство // Право и управление. XXI век. — 2010. — № 4 (17).
446. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Банка России как категория финансового права // Системообразующие категории в финансовом праве:

состояние и перспективы трансформации : материалы Междунар. науч.-практ. конф. — Харьков, 2010.

447. *Патлаевский, И. Ю.* Курс финансового права / И. Ю. Патлаевский. — Одесса, 1885.

448. *Пауль, А. Г.* Бюджет — ось бюджетно-правового регулирования // Финансовое право. — 2007. — № 11.

449. *Пауль, А. Г.* Закон (решение) о бюджете: правовая природа и специфика // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2012. — № 1.

450. *Пауль, А. Г.* Процессуальные нормы бюджетного права / А. Г. Пауль ; под общ. ред. М. В. Карасевой. — СПб. : Питер, 2003.

451. *Пепеляев, С. Г.* О юридической классификации налогов / С. Г. Пепеляев, Е. В. Кудряшова // Налоговый вестник. — 2002. — № 6.

452. *Пепеляев, С. Г.* Правовые основы косвенного налогообложения: учеб. пособие / С. Г. Пепеляев, Е. В. Кудряшова, М. В. Никонова. — М., 2015.

453. *Петров, А. С.* Сущность, научные основы и методология планирования экономического и социального развития : учеб. пособие для слушателей веч. спец. фак. препод. кадров / А. С. Петров, В. К. Никишова. — М. : Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984.

454. *Петров, Г. И.* Время в советском социальном управлении // Правоведение. — 1983. — № 6.

455. *Петров, Г. И.* Фактор времени в советском праве // Правоведение. — 1982. — № 6.

456. *Пешин, Н. Л.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. — М. : Статут, 2007.

457. *Пешкова, Х. В.* Интересы в структуре правового статуса субъектов бюджетного права // Вестник ВГУ. — 2007. — № 2.

458. *Пешкова, Х. В.* Управленческие процедуры: инструментарий бюджетного устройства государства // Труды Института государства и права Российской академии наук. — 2016. — № 6.

459. *Пискотин, М. И.* Советское бюджетное право (основные проблемы) / М. И. Пискотин. — М. : Юрид. лит., 1971.

460. *Пискунов, А. А.* Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации на долгосрочный период» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. — 2012. — № 2 (170).

461. *Побежимова, Н. И.* К вопросу о предмете административного и полицейского права // Актуальные вопросы административно-деликтного права : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 70-летию профессора А. П. Шергина. — М. : ВНИИ МВД России, 2005.

462. *Поветкина, Н. А.* Бюджетное законодательство Российской Федерации: перспективы развития // Финансовое право. — 2015. — № 9.

463. *Поветкина, Н. А.* Государственное управление и система государственных органов в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Государственная служба. — 2017. — Т. 19. — № 2.

464. *Поветкина, Н. А.* К вопросу о признаках доходов бюджета // Рос. юстиция. — 2015. — № 6.

465. *Поветкина, Н. А.* Концепция правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Журнал рос. права. — 2015. — № 8.

466. *Поветкина, Н. А.* Национальная безопасность Российской Федерации: финансово-правовые условия обеспечения // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. — 2017. — № 8.

467. *Поветкина, Н. А.* Платежный баланс Российской Федерации: правовой аспект // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 12.

468. *Поветкина, Н. А.* Понятие и правовые меры обеспечения сбалансированности бюджета // Вестник Новосибирского государственного университета. — Сер. «Право». — 2015. — № 3.

469. *Поветкина, Н. А.* Принцип системности в механизме обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации // Финансовое право. — 2017. — № 11.

470. *Поветкина, Н. А.* Принципы правового обеспечения финансовой устойчивости Российской Федерации: теоретические подходы и классификация // Журнал рос. права. — 2017. — № 5.

471. *Поветкина, Н. А.* Расходы бюджета: понятие, признаки, особенности // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.

472. *Поветкина, Н. А.* Роль и значение доходов бюджета // Финансовое право. — 2015. — № 6.

473. *Поветкина, Н. А.* Российская Федерация как субъект бюджетного права : монография / Н. А. Поветкина ; под ред. Ю. А. Крохиной. — М., 2004.

474. *Поветкина, Н. А.* Современная концепция субъектов бюджетного права // Финансовое право. — 2004. — № 1.

475. *Поветкина, Н. А.* Финансовая устойчивость Российской Федерации: Правовая доктрина и практика обеспечения : монография / Н. А. Поветкина. — М. : ИЗИСП : Юрид. фирма КОНТАКТ, 2016.

476. *Поветкина, Н. А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. — 2015. — № 3.

477. *Полежаев, П. Т.* О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе / П. Т. Полежаев, В. С. Шелестов // Сов. гос-во и право. — 1960. — № 10.

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

479. Право и финансовый контроль / Н. М. Казанцев [и др.] ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М. : Эксмо, 2009.

480. Правовая политика в современной России: проблемы формирования (обзор круглого стола журналов «Государство и право» и «Правовая политика и правовая жизнь») // Гос-во и право. — 2011. — № 6.

481. Проблемы планирования и управления: опыт системных исследований / под ред. Е. П. Голубкова, А. М. Жандарова. — М., 1987.

482. Прогнозирование и планирование в условиях рынка : учеб. пособие / Е. А. Черныш [и др.]. — М. : ПРИОР, 2000.

483. *Прокофьев, С. Е.* Австралийский опыт бюджетного устройства и построения бюджетной системы // Финансы. — 2004. — № 12.

484. *Прокофьев, С. Е.* Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах / С. Е. Прокофьев, А. В. Макаров // Финансы. — 2010. — № 4.

485. Публичные и частные интересы в финансовом праве / Т. В. Конюхова [и др.]. — М., 2011.

486. *Пушкарева, В. М.* История мировой и русской финансовой науки и политики / В. М. Пушкарева. — М. : Финансы и статистика, 2003.

487. *Пушкарева, В. М.* История финансовой мысли и политики налогов / В. М. Пушкарева. — М. : Финансы и статистика, 2001.

488. *Пятковская, Ю. В.* К вопросу об элементах финансового права // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 11.

489. *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-во Саратов. ун-та, 1991. — Вып. 9.

490. *Рабинович, П. М.* Время в правовом регулировании (философско-юридические аспекты) // Правоведение. — 1990. — № 3.

491. *Радбрух Густав.* Философия права / Радбрух Густав ; пер. с нем. М. : Междунар. отношения, 2004.

492. *Райзберг, Б. А.* Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие / Б. А. Райзберг. — М. : ИНФРА-М, 2009.

493. *Райхер, В. К.* Абсолютные и относительные права (к проблеме деления хозяйственных прав) // Известия экономического факультета Ленинградского политехнического института им. М. И. Калинина. — Вып. 1. — Л., 1928.

494. *Рассолов, М. М.* Финансовое право / М. М. Рассолов. — М., 2002.

495. *Рихтер, И.* Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт ; пер. с нем. — М. : Юристъ, 2000.

496. *Ровинский, Е. А.* Основные вопросы теории советского финансового права / Е. А. Ровинский. — М. : Госюриздат, 1960.

497. *Ровинский, Е. А.* Проблемы совершенствования советской финансовой системы в современный период / Е. А. Ровинский. — М. : ВЮЗИ, 1960.

498. *Ровинский, Е. А.* Финансовые правоотношения в период развернутого строительства коммунизма // Уч. зап. ВЮЗИ. Вып. 9 : Вопросы советского финансового и государственного права. — М., 1960.

499. *Рождественская, Т. Э.* Банковский надзор в Российской Федерации: теоретико-правовые основы : монография / Т. Э. Рождественская. — М. : ЮРКОМПАНИ, 2012.

500. *Рождественская, Т. Э.* Банковское право как комплексная отрасль законодательства // Lex Russica. — 2011. — № 6.

501. *Рожественская, Т. Э.* Гармонизация законодательства о финансовом рынке в Евразийском экономическом союзе на основе международно-признанных стандартов: цели, принципы, содержание / Т. Э. Рожественская, Е. А. Гузнова // Международное сотрудничество евразийских государств: политика, экономика, право. — 2016. — № 4.

502. *Рожественская, Т. Э.* Единый регулятор финансовых рынков (на примере России и Казахстана) / Т. Э. Рожественская, А. Г. Гузнов // Евразийский юрид. журнал. — 2015. — № 9 (88).

503. *Рожественская, Т. Э.* Единый регулятор финансовых рынков: новый ответ на вызовы современности / Т. Э. Рожественская, А. Г. Гузнов, В. В. Чистюхин // Законодательство. — 2013. — № 10.

504. *Рожественская, Т. Э.* Правовое регулирование банковской системы в посткризисный период // Банковское право. — 2010. — № 5.

505. *Рожественская, Т. Э.* Публичное банковское право / Т. Э. Рожественская, А. Г. Гузнов // Банковское право. — 2014. — № 6.

506. *Ромашов, Р. А.* Приоритетные национальные проекты: миф или политико-правовая реальность // Научные труды Российской академии юридических наук. — Вып. 7 : в 2 т. — М. : Изд. группа «Юрист», 2007. — Т. 2.

507. *Рукавишникова, И. В.* Метод финансового права / И. В. Рукавишникова ; отв. ред. Н. И. Химичева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юристъ, 2006.

508. *Рыбаков, В. А.* Время в развитии права (философско-юридический аспект) // Гос-во и право. — 2010. — № 8.

509. *Рябова, Е. В.* К вопросу о закреплении методов бюджетного планирования в источниках бюджетного права / Е. В. Рябова, Д. А. Кузнецов, М. М. Лозовой // Государственный аудит. Право. Экономика. — 2012. — № 4.

510. *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.

511. *Сабикенов, С. Н.* Об объективном характере интересов в праве // Сов. гос-во и право. — 1981. — № 6.
512. *Сазонов, Ю.* Модернизации нет альтернатив // Финансовый контроль. — 2009. — № 12 (97).
513. *Саттарова, Н. А.* Горизонтальный мониторинг как фактор эффективности налогового администрирования // Финансовое право. — 2014. — № 10.
514. *Саттарова, Н. А.* К вопросу о бюджете // Финансовое право. — 2008. — № 1.
515. *Саттарова, Н. А.* Конституционно-правовые основы управления финансами // Финансовое право. — 2012. — № 10.
516. *Саттарова, Н. А.* Некоторые теоретические проблемы обоснования финансовой ответственности как вида юридической ответственности // Финансовое право. — 2005. — № 11.
517. *Саттарова, Н. А.* О понятии и сущности публичных финансов // Публичные финансы в XXI веке : сб. науч. ст. / под ред. А. Д. Селюкова и В. А. Слепова. — М., 2017.
518. *Саттарова, Н. А.* О части четвертой Бюджетного кодекса РФ // Финансовое право. — 2008. — № 3.
519. *Саттарова, Н. А.* Применение мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства // Право и экономика. — 2005. — № 8.
520. *Саттарова, Н. А.* Современные аспекты межотраслевых связей финансового права // Финансовое право. — 2012. — № 5.
521. *Саттарова, Н. А.* Теоретические вопросы финансово-правового принуждения // Финансовое право. — 2005. — № 4.
522. *Саттарова, Н. А.* Финансово-правовая ответственность / Н. А. Саттарова. — Казань, 2009.
523. *Саттарова, Т. А.* Финансовая политика современного государства // Правовое государство: теория и практика. — 2012. — № 3.

524. *Сегаль, А.* К подготовке контрольных цифр и промфинплана будущего года // *Финансы и народное хозяйство.* — 1928. — № 19 (79).

525. *Селюков, А. Д.* Механизм администрирования финансовой деятельности государства // *Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата.* — 2016. — № 4.

526. *Селюков, А. Д.* Правовое регулирование бюджетных отношений: Теория и практика : в 2 ч. / А. Д. Селюков. — М., 2002. — Ч. 1.

527. *Селюков, А. Д.* Принцип системности в бюджетном праве // *Финансовое право.* — 2012. — № 6.

528. *Селюков, А. Д.* Финансовая деятельность государства как категория финансового права // *Гос-во и право.* — 2016. — № 4.

529. *Селюков, А. Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления // *Финансовое право.* — 2010. — № 7.

530. *Семенкова, Т. Г.* Денежные реформы России в XIX веке / Т. Г. Семенкова, А. В. Семенков. — СПб., 1992.

531. *Середецкая, Е. К.* Методы планирования экономического и социального развития : учеб. пособие для слушателей веч. спец. фак. препод. Кадров / Е. К. Середецкая. — М. : Моск. ин-т упр. им. С. Орджоникидзе, 1984.

532. *Сидибе, П.* Госплан РФ // *Рос. газ.* — Фед. вып. — 2008. — 10 апр.

533. *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., 1978.

534. *Смирникова, Ю. Л.* Валютное право России : учеб. пособие / Ю. Л. Смирникова, Ю. В. Тютина. — М. : РПА МЮ РФ, 2006.

535. *Смирникова, Ю. Л.* Системообразующая роль регулятивной функции финансового права // *Юрид. мир.* — 2011. — № 11.

536. *Смолина, Е. Э.* Основы планирования и прогнозирования : учеб. пособие / Е. Э. Смолина, Я. Ю. Радюкова. — Тамбов, 2002.

537. *Советское финансовое право* / под ред. Е. А. Ровинского. — 3-е изд. — М. : Юрид. лит., 1978.

538. Советское финансовое право : учебник / под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. — М. : Юрид. лит., 1982.

539. Современные финансовые рынки / под ред. В. В. Иванова. — М., 2014.

540. Соколова, Е. В. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результат / Е. В. Соколова, Т. Н. Толстых // Вестник ТГУ. — 2007. — Вып. 2.

541. Соколова, Л. Е. Разработка управленческого решения / Л. Е. Соколова. — М. : Высшее образование, 2009.

542. Соколова, Э. Д. Теоретические и правовые основы финансовой деятельности государства и муниципальных образований / Э. Д. Соколова ; под ред. Е. Ю. Грачевой. — М. : ИД «Юриспруденция», 2007.

543. Солдатова, В. И. Комментарий к Федеральному закону от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (постатейный) / В. И. Солдатова, Ю. В. Сапожникова. — М. : Юстицинформ, 2011.

544. Соломон, П. Право в государственном управлении: отличия России? // Административные реформы в контексте властных отношений: Опыт постсоциалистических трансформаций в сравнительной перспективе / под ред. А. Олейника и О. Гаман-Голутвиной. — М. : Рос. полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2008.

545. Сорокин, Г. Всемирно-историческое значение ленинской теории и практики планирования // Плановое хозяйство. — 1977. — № 11.

546. Социально-правовые исследования в регионах. — М. : Юстицинформ, 2011.

547. Старилов, Ю. Н. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы / Ю. Н. Старилов, К. В. Давыдов // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2011. — № 1.

548. *Старилов, Ю. Н.* Курс общего административного права : в 3 т. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. — М. : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА — ИНФРА-М), 2002.

549. Стратегическое планирование / под ред. Э. А. Уткина. — М. : Тандем, 1998.

550. Судебная практика в современной правовой системе России / Т. Я. Хабриева [и др.]. — М., 2017.

551. *Талапина, Э. В.* Государственное управление: проблемы и перспективы правового регулирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* — 2015. — № 3.

552. *Тарачев, В. А.* Критический анализ новой редакции Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации // *Законодательство и экономика.* — 2004. — № 3.

553. *Тарибо, Е. В.* Взыскание обязательных платежей по правилам КАС РФ: некоторые проблемные вопросы // *Журнал административного судопроизводства.* — 2016. — № 1.

554. *Тарибо, Е. В.* Нарушение прав как критерий принятия административных исковых заявлений // *Журнал административного судопроизводства.* — 2017. — № 1.

555. *Тарибо, Е. В.* Судебно-конституционная доктрина «факультативности налоговых льгот»: пределы применения // *Журнал конституционного правосудия.* — 2013. — № 2.

556. *Твердохлебов, В. Н.* Финансовые очерки / В. Н. Твердохлебов. — Вып. 1. — Пг, 1916.

557. *Тенилова, Т. Л.* Время в праве : монография / Т. Л. Тенилова. — Н. Новгород : Нижегород. правовая академия, 2001.

558. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. — М. : Госюриздат, 1962.

559. Теория государства и права : курс лекций / под ред. М. Н. Марченко. — 2-е изд. — М., 1997.

560. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — М., 1997.

561. Тимошенко, А. И. План или стихия рынка? // ЭКО. — 2007. — № 1.

562. Тихомиров, Ю. А. Государство : монография / Ю. А. Тихомиров. — М. : Норма, 2013.

563. Тихомиров, Ю. А. Право и интересы / Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева // Журнал рос. права. — 2005. — № 12.

564. Тихомиров, Ю. А. Право: прогнозы и риски : монография / Ю. А. Тихомиров. — М., 2015.

565. Тихомиров, Ю. А. Правоприменение: от стихийности к системе // Журнал рос. права. — 2007. — № 12.

566. Тихомиров, Ю. А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал рос. права. — 2017. — № 1.

567. Тихомиров, Ю. А. Проблемы юридической политологии и анализа регулирующего воздействия / Ю. А. Тихомиров, Д. Р. Пайгина, Э. В. Алимов // Журнал рос. права. — 2016. — № 5.

568. Тихомиров, Ю. А. Управленческое решение / Ю. А. Тихомиров. — М. : Наука, 1972.

569. Торкановский, Е. П. Программно-целевое управление (правовой аспект) // Сов. гос-во и право. — 1978. — № 3.

570. Травкина, Н. М. Федеральный бюджет США: закон и политика / Н. М. Травкина. — М. : Наука, 2002.

571. Трансформация роли государства в условиях смешанной экономики / отв. ред. А. Г. Зельднер, И. Ю. Ваславская ; Ин-т экономики РАН. — М. : Наука, 2006.

572. Тропская, С. С. Публичное право финансового рынка в системе финансового права // Гос-во и право. — 2017. — № 3.

573. *Тютин, Ю. В.* К вопросу о месте валютного права в системе российского права и законодательства // *Финансовое право.* — 2008. — № 1.

574. *Уманец, О. П.* Федеральный бюджет Российской Федерации: вопросы управления и проблема неопределенности // *Финансы и кредит.* — 2011. — № 13.

575. *Федорова, А. Ю.* Проблемы формирования общественных финансов / А. Ю. Федорова, Н. И. Дорожкина // *Социально-экономические явления и процессы.* — 2013. — № 9 (055).

576. *Фетисова, В. А.* Правовое регулирование экономики постсоциалистических государств в условиях мирового экономического кризиса / В. А. Фетисова. — М. : ИД «Юриспруденция», 2010.

577. *Финансово-бюджетное планирование : учебник / под ред. Г. Б. Поляка.* — М. : Вузовский учебник, 2007.

578. *Финансовое право / отв. ред. Н. И. Химичева.* — М. : Норма, 2005.

579. *Финансовое право : учеб. пособие / отв. ред. И. В. Рукавишникова.* — М. : Норма, 2007.

580. *Финансовое право : учебник / О. Н. Горбунова [и др.] ; отв. ред. Е. Ю. Грачева, Г. П. Толстопятенко.* — М. : ТК Велби : Изд-во Проспект, 2004.

581. *Финансовое право : учебник / отв. ред. Е. М. Ашмарина, С. О. Шохин.* — М. : ООО «Издательство “Элит”», 2009.

582. *Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой.* — 2-е изд., перераб и доп. — М. : Юристъ, 2002.

583. *Финансовое право: Методология исследований, генезис, система : монография / К. С. Бельский [и др.].* — М., 2013.

584. *Фомин, В. А.* Финансовые и бюджетные правоотношения в системе правовых категорий // *Финансовое право.* — 2004. — № 4.

585. *Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : кол. монография / Б. В. Россинский [и др.].* — М. : ИЗИСП, 2017.

586. *Фридман, В. Ш.* Конституционные принципы регулирования экономики // Известия высших учебных заведений. — Правоведение. — 1980. — № 1.

587. *Фридман, М. И.* Конспект лекций по науке о финансах, прочитанных в 1909–1910 гг. / М. И. Фридман. — М., 1911.

588. *Хабриева, Т. Я.* Век инноваций и право // Вопросы правоведения. — 2010. — № 1.

589. *Хабриева, Т. Я.* Концепция развития законодательного процесса // Концепции развития российского законодательства. — М., 2004.

590. *Хабриева, Т. Я.* Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал рос. права. — 2005. — № 12.

591. *Хабриева, Т. Я.* О правовых контурах и координатах евразийской интеграции // Проблемы современной экономики. — 2013. — № 3.

592. *Хабриева, Т. Я.* Право и экономическая деятельность // Общественные науки и современность. — 2016. — № 3.

593. *Хабриева, Т. Я.* Правовое измерение научного прогресса // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2009. — № 2.

594. *Хабриева, Т. Я.* Современное правотворчество и задачи юридической науки // Журнал рос. права. — 2015. — № 8.

595. *Хабриева, Т. Я.* Социальная справедливость (некоторые конституционные вопросы) / Т. Я. Хабриева, В. Е. Чиркин // Общественные науки и современность. — 2017. — № 3.

596. *Хабриева, Т. Я.* Творческий потенциал науки / Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров // Журнал рос. права. — 2010. — № 10.

597. *Хайдас, Г. И.* К вопросу о правовой природе государственных народохозяйственных планов // Сов. гос-во и право. — 1961. — № 1.

598. *Хайдас, Г. И.* Планирование как функция управления экономикой // Сов. гос-во и право. — 1978. — № 5.

599. *Халачми, А.* Стратегическое управление и производительность // Эффективность государственного управления / пер. с англ., общ. ред. С. А. Батчикова и С. Ю. Глазьева. — М. : Фонд «За экономическую грамотность» : Рос. экономический журнал : Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998.
600. *Халфина, Р. О.* К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. — М., 1952.
601. *Халфина, Р. О.* Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. — М. : Юрид. лит., 1974.
602. *Халфина, Р. О.* Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. — М. : Наука. 1988.
603. *Химичева, Н. И.* Проблемы развития финансового права на основе новой Конституции СССР // Сов. гос-во и право. — 1980. — № 2.
604. *Химичева, Н. И.* Финансовое право / Н. И. Химичева, Е. В. Покачалова ; отв. ред. Н. И. Химичева. — М. : Норма, 2005.
605. *Химичева, Н. И.* Финансовое право: федеральные и региональные аспекты развития // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 2002. — № 5.
606. *Худяков, А. И.* Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. — 2009. — № 3.
607. *Худяков, А. И.* Избранные труды по финансовому праву / А. И. Худяков ; сост. М. К. Судейменов [и др.]. — СПб. : Изд-во «Юридический центр-Пресс», 2010.
608. *Худяков, А. И.* К соотношению понятий «финансовая деятельность» и «управление финансами» // Правоведение. — 1985. — № 1.
609. *Худяков, А. И.* Основы теории финансового права / А. И. Худяков. — Алматы, 1995.
610. *Цыпкин, С. Д.* Доходы государственного бюджета СССР: Правовые вопросы / С. Д. Цыпкин. — М. : Юрид. лит., 1973.

611. *Черданцев, А. Ф.* Теория государства и права / А. Ф. Черданцев. — М., 2003.
612. *Черепяхин, А. М.* Финансовое планирование (правовые аспекты) // Сов. гос-во и право. — 1979. — № 3.
613. *Черникова, Е. В.* Налоги за пользование природными ресурсами в России и Литве: сравнительно-правовой анализ / Е. В. Черникова, Ю. В. Леднева, Б. Судавичюс // Финансовое право. — 2017. — № 28–34.
614. *Чечина, Н. А.* Норма права и судебное решение / Н. А. Чечина. — Л., 1961.
615. *Чечот, Д. М.* К вопросу о критерии истинности выводов юридической науки // Сов. гос-во и право. — 1965. — № 2.
616. *Чиркин, В. Е.* Система государственного и муниципального управления / В. Е. Чиркин. — М., 2008.
617. Что и как следует планировать в рыночной экономике (круглый стол ГУ ВШЭ, 28 октября 2009 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2009. — № 4.
618. *Шайо, А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / А. Шайо ; пер. с венг. — М. : Юристъ, 2001.
619. *Шашкова, А. В.* Значение кодекса корпоративного управления Банка России 2014 // Вестник МГИМО — Университета. — 2014. — № 4 (37).
620. *Шашкова, А. В.* Конституционное правосудие в Испании на примере процедуры АМПАРО // Право и гос-во: теория и практика. — 2017. — № 5.
621. *Шашкова, А. В.* Полномочия испанского сената в области контроля за деятельностью Правительства // Латинская Америка. — 2003. — № 4.
622. *Шашкова, А. В.* Проблемы и принципы функционирования судебной системы Испании // Социально-политические науки. — 2018. — № 1.

623. *Шашкова, А. В.* Проблемы эволюции административной юстиции в Испании // Вопросы российского и международного права. — 2017. — № 7А.

624. *Шебанов, А. Ф.* Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Сов. гос-во и право. — 1960. — № 7.

625. *Шевелева, Н. А.* Бюджетная система России: опыт и перспективы правового регулирования в период социально-экономических реформ / Н. А. Шевелева. — СПб. : Изд. дом С.-Петербург. гос. ун-та : Изд-во юрид. фак-та С.-Петербург. гос. ун-та, 2004.

626. *Шепенко, Р. А.* Правовые основы бюджетного устройства и бюджетного процесса в Великобритании // Правоведение. — 1999. — № 2.

627. *Шершеневич, Г. Ф.* Общая теория права / Г. Ф. Шершеневич. — М., 1911.

628. *Шестакова, И. Г.* Анализ современных тенденций научно-технического прогресса и горизонты планирования // Научный журнал НИУ ИТМО. — Сер. «Экономика и экологический менеджмент». — 2013. — № 3.

629. *Шохин С. О.* Тенденции развития финансового права истоки и современность // Финансовое право. — 2003. — № 2.

630. *Шохин, С. О.* Вопросы финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации // Финансы. — 1997. — № 10.

631. *Шохин, С. О.* Государственно-частное партнерство: проблемы правового обеспечения // Юрист. — 2018. — № 2.

632. *Шохин, С. О.* Институт независимого аудита и государственный финансовый контроль: основные направления взаимодействия // Аудиторские ведомости. — 2004. — № 7.

633. *Шохин, С. О.* Независимые экономические советы в управлении экономикой / С. О. Шохин, Е. В. Кудряшова // Журнал

зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3.

634. *Шохин, С. О.* Новый этап в развитии финансового контроля // Юрист. — 2013. — № 19.

635. *Шохин, С. О.* План и рынок: тенденции развития законодательства // Юрид. мир. — 2017. — № 3.

636. *Шохин, С. О.* Правовые механизмы влияния на баланс элементов финансовой системы // Вопросы экономики и права. — 2016. — № 39.

637. *Шохин, С. О.* Правовые основы обеспечения элементов стратегического планирования в рамках ЕАЭС / С. О. Шохин, Е. В. Кудряшова // Юрид. мир. — 2017. — № 11.

638. *Шохин, С. О.* Правовые проблемы финансирования федеральных целевых программ // Юрид. мир. — 2014. — № 1.

639. *Шохин, С. О.* Роль и место бюджета в системе государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 1.

640. *Шохин, С. О.* Счетные палаты — нужна ли властная вертикаль // Юрид. мир. — 2018. — № 2.

641. *Шохин, С. О.* Тенденции изменения правового регулирования публичных и частных финансов: кризисный тренд // Финансовое право. — 2016. — № 5.

642. *Шохин, С. О.* Финансовое право — время перемен // Финансовое право. — 2014. — № 2.

643. *Шохина, Э. Х.* Правовые аспекты реализации стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 гг. // Налоги (журнал). — 2007. — № 6.

644. *Штобер, Р.* Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Р. Штобер ; пер. с нем. — М. : Волтерс Клувер, 2008.

645. *Шуберт, Т. Э.* Роль доктрины в законотворчестве и правоприменении (на примере Конституционного Суда Российской Федерации) // Журнал рос. права. — 2017. — № 2.

646. *Шундиков, К. В.* Механизм правового регулирования : учеб. пособие / К. В. Шундиков ; под ред. А. В. Малько. — Саратов, 2001.

647. *Экимов, А. И.* Интересы и право в социалистическом обществе / А. И. Экимов. — Л., 1984.

648. *Экимов, А. И.* Политические интересы и юридическая наука // Госво и право. — 1996. — № 11.

649. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика : монография / Ю. А. Тихомиров [и др.] ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева. — М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2016.

650. *Явич, Л. С.* Проблемы правового регулирования советских общественных отношений / Л. С. Явич. — М. : Госюриздат, 1961.

651. *Ячевская, С. В.* Генезис и эволюция управления финансами в России // Право и управление. XXI век. — 2009. — № 3.

### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

652. *Арбатская, Ю. В.* Бюджет как основа финансовой системы субъекта Российской Федерации: правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Арбатская. — М., 2003.

653. *Ворочевская, О. В.* Финансово-правовой спор в деятельности судов общей юрисдикции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Ворочевская. — М., 2008.

654. *Есаулова, Л. Г.* Социальная обусловленность выбора модели государственного бюджета (социологический аспект) : автореф. дис. ... канд. соц. Наук / Л. Г. Есаулова. — М., 2006.

655. *Жукова-Василевская, Д. В.* Источники права России: тенденции формирования и развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Жукова-Василевская. — М., 2009.

656. *Заворотченко, И. А.* Государственное управление реализацией федеральной целевой программы (на примере программы «Социальное развитие села до 2012 года») : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Заворотченко. — СПб., 2010.

657. *Игнатовская, И. И.* Конституционно-правовое регулирование денежно-кредитных отношений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / И. И. Игнатовская. — Барнаул, 2000.

658. *Игнатъева, О. В.* Временной фактор в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Игнатъева. — М., 2010.

659. *Ильин, А. В.* Предмет судебной деятельности и защита прав участников бюджетных правоотношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Ильин. — М., 2010.

660. *Колесников, Е. А.* Государственно-правовые технологии политического манипулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Колесников. — Ростов н/Д, 2009.

661. *Королев, С. В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Королев. — М., 2005.

662. *Королев, С. В.* Конституционно-правовое регулирование бюджетного федерализма : дис. ... д-ра юрид. наук / С. В. Королев. — М., 2005.

663. *Лукьянова, Т. Г.* Финансовая деятельность государства как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Г. Лукьянова. — М., 2008.

664. *Мадаев, Е. О.* Доктрина в правовой системе Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. О. Мадаев. — Иркутск, 2012.

665. *Матненко, А. С.* Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности : дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Матненко. — Омск, 2009.

666. *Мелешкина, Т. С.* Политико-правовые механизмы защиты суверенитета российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Мелешкина. — Ростов н/Д, 2008.

667. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Н. Пастушенко. — Саратов, 2006.

668. *Пастушенко, Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. Н. Пастушенко. — Саратов, 2006.

669. *Сизов, В. А.* Социальное регулирование отношений собственности в современном российском обществе : автореф. дис. ... канд. соц. наук / В. А. Сизов. — Пенза, 2007.

670. *Тенилова, Т. Л.* Время в праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. Л. Тенилова. — Н. Новгород, 1999.

671. *Тенилова, Т. Л.* Время в праве : дис. ... канд. юрид. наук / Т. Л. Тенилова. — Н. Новгород, 1999.

672. *Чегринец, Е. А.* Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского союза (на примере европейской системы центральных банков) : дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Чегринец. — М., 2001.

673. *Шерстнева, Л. А.* Бюджетное планирование в новых условиях хозяйствования (на примере союзных республик) : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Л. А. Шерстнева. — М., 1990.

674. *Экимов, А. И.* Категория «цель» в советском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. И. Экимов. — Л., 1970.

675. *Ячевская, С. В.* Министерство финансов Российской Федерации в системе государственного управления публичными финансами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Ячевская. — М., 2009.