Курбатов Илья Алексеевич. Конституционные основы государственного планирования экономического развития Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Курбатов Илья Алексеевич;[Место защиты: ФГАОУВО Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики], 2017.- 183 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Конституционно-правовая характеристика государственного планирования 16**

1.1. Конституционно-правовая сущность государственного планирования... 16

1.2 . Виды государственного планирования, имеющие значение для конституционно-правового регулирования 27

1.3. Модели конституционно-правового регулирования государственного планирования в зарубежном и российском конституционном праве 34

1.4. Двойственная конституционно-правовая природа государственного планирования 45

**Глава 2. Государственное планирование как конституционно-правовой инструмент 57**

2.1. Тенденции расширения конституционно-правового регулирования экономики и государственного планирования в государствах с рыночной экономикой .57

2.2. Конституционно-правовые подходы к государственному планированию в советский и постсоветский периоды 69

2.3. Виды актов (документов) государственного планирования как конституционно-правового инструмента 80

2.4. Конституционно-правовая природа актов (документов) государственного планирования .96

**Глава 3. Государственное планирование как объект конституционно-правового регулирования113**

3.1. Содержание государственного планирования и принцип социального государства .113

3.2. Государственное планирование как конституционный принцип государственного регулирования экономики 120

3.3. Порядок государственного планирования и принципы правового и демократического государства 131

3.4. Конституционная природа полномочий субъектов (участников) государственного планирования .141

Заключение 155

Список литературы

* [. Виды государственного планирования, имеющие значение для конституционно-правового регулирования](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnye-osnovy-gosudarstvennogo-planirovanija-jekonomicheskogo-razvitija.html#7690681)
* [Двойственная конституционно-правовая природа государственного планирования](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnye-osnovy-gosudarstvennogo-planirovanija-jekonomicheskogo-razvitija.html#7690682)
* [Конституционно-правовые подходы к государственному планированию в советский и постсоветский периоды](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnye-osnovy-gosudarstvennogo-planirovanija-jekonomicheskogo-razvitija.html#7690683)
* [Государственное планирование как конституционный принцип государственного регулирования экономики](http://www.dslib.net/konstitucion-pravo/konstitucionnye-osnovy-gosudarstvennogo-planirovanija-jekonomicheskogo-razvitija.html#7690684)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** С начала 90-  
ых годов ХХ века процесс реформирования российской экономики,  
направленный на создание рыночных основ, проводился в условиях  
снижения роли государственного регулирования. В настоящее время,  
учитывая кризисные процессы в экономике и переосмысление на  
государственном уровне некоторых политических и экономических  
подходов, отчетливо проявляется тенденция усиления государственного  
регулирования экономических отношений. В связи с этим возрастает  
значение обеспечения устойчивого социально - экономического развития  
Российской Федерации и государственного планирования как инструмента  
государственного регулирования экономики. С помощью государственного  
планирования обеспечивается целенаправленное упорядочивающее

воздействие на социально-экономические отношения, их постоянное и равномерное развитие, ограничиваются стихийные рыночные проявления.

Особую значимость в настоящее время приобретает государственное стратегическое планирование, которое предполагает разработку системы мер достижения намеченных целей от будущего (поставленных целей) к настоящему (имеющихся возможностей).

Это связано с тем, что решения в экономической, социальной и технологической сферах приобретают долгосрочный стратегический характер и требуют повышения сбалансированности планируемых мероприятий по ресурсным и организационным возможностям1. Это становится особенно важным при переориентации российской экономики на инновационный путь развития.

1 Из Пояснительной записки к проекту Федерального закона № 143912-6 «О  
стратегическом планировании в Российской Федерации» //

(дата запроса – 11.09.2016).

При этом в российском конституционном законодательстве уделено  
недостаточное внимание государственному планированию, что объясняется  
его избыточностью в советской экономической модели. В то же время в  
современном зарубежном законодательстве накоплен заслуживающий  
внимания значительный опыт конституционно-правового регулирования  
рыночной экономики, когда наряду с рыночными регуляторами широко  
применяется система государственного регулирования экономики,

включающая планирование социально-экономического развития.

Актуальность настоящего диссертационного исследования

определяется необходимостью усиления и совершенствования правового обеспечения государственного планирования как важнейшего инструмента влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации. Особую актуальность приобретает анализ конституционных основ государственного планирования, которые, с одной стороны, предопределяют его обязательность, содержание и пределы использования, а, с другой стороны, делают государственное планирование объективно необходимым инструментом достижения целей конституционно-правового регулирования экономики. Это порождает потребность рассмотрения государственного планирования на более высоком, конституционном уровне правового регулирования.

**Степень научной разработанности темы исследования.**

Вопросы государственного планирования традиционно являются  
предметом исследования ученых разных научных направлений. Предметом  
комплексного исследования ученых-юристов эти вопросы были в советский  
период. В настоящее время научные исследования юристов по вопросам  
государственного планирования, в основном, проводятся в рамках анализа  
административно-правового и финансово-правового регулирования. Работы,  
затрагивающие вопросы конституционно-правового регулирования

государственного планирования, исчисляются единицами. При этом в этих работах анализ государственного планирования носит фрагментарный

характер и не связан с целостным рассмотрением его конституционных  
основ. Так, в диссертации О. В. Брызгуновой на тему: «Конституционные  
принципы регулирования экономических отношений в Российской  
Федерации и субъектах Российской Федерации» (Пенза, 2010)

государственное планирование рассматривается как направляющий метод  
управления экономикой, который требует конституционно-правового  
закрепления. В диссертационной работе Е. А. Мазур на тему  
«Конституционно-правовое регулирование социально-экономического

развития субъектов Российской Федерации» (Москва, 2011) рассматриваются элементы планирования в рамках конституционно-правового регулирования общих вопросов социально-экономического развития субъектов Федерации.

**Теоретической основой диссертационного исследования** выступили работы:

советских и российских ученых – специалистов по конституционному праву: Авакьяна С. А., Алебастровой И. А., Андреевой Г. Н., Брызгуновой О. В., Гаджиева Г. А., Глигич-Золотаревой М. В., Григорьевой В. А., Грищенко Г. А., Загоровской Т. В., Зорькина В. Д., Игольниковой В. А., Ковачева Д. А., Козловой Е. И., Колосовой Н. М., Краснова М. А., Кудряшовой Е. В., Кутафина О. Е., Лагутенко К. Е., Леонова И. В., Мазаева В. Д., Мазур Е. А., Мельникова В. В., Мишина А. А., Окунькова Л. А., Постникова В. Г., Ржевского В. А., Сергеева А. А., Снежко О. А., Храмцова А. Ф., Чиркина В. Е., Эбзеева Б. С.;

советских и российских ученых – специалистов по теории права и в других отраслях права: Александрова Н. Г., Алексеева С. С., Атаманчука Г. В., Атаяна Г. Ю., Амвросовой О. Н., Аубакировой И.У., Берцинского С. М., Беляевой О. А., Валеева Р. М., Гаджиева Г. А., Губина Е. П., Елистратова Д. И., Клименко А. И., Козлова Ю. М., Козырина А. Н., Комягина Д. Л., Краснова Ю. К., Лаптева В. В., Лукашевой Е. А., Малахова В. П., Марченко М. Н., Мау В. А., Мицкевича А. В., Могилевского С. Д., Надвиковой В. В., Ноздрачева А. Ф., Овчинниковой Н. О., Пахомовой Н. Н., Пашуканиса Е. Б.,

Постового Н. В., Силаева А. А., Скворцовой Т. А., Смоленского М. Б., Струмилина С. Г., Тихомирова Ю. А., Халфиной Р. О., Шкатуллы В. И., Юткиной Т. Ф.;

советских и российских ученых – экономистов: Андриянова В. Д., Афанасьева В. Г., Бачурина А. В., Бескоровайной С. А., Кожанчиковой Н. Ю., Косыгина А. Н., Котова Ф. И., Кузнецовой Е. И., Морозовой Т. Г., Пикулькина А. В., Райзберга Б. А., Черныша Е. А.;

зарубежных ученых: Акоффа Р., Брюмменхоффа Д., Гамильтона А., Маркса К., Пауля А. Г., Рихтера И., Хартили Т. К., Хессе К., Штобера Р., Шупперта Г. Ф., Элерса Д., Энгельса Ф.

**Нормативную правовую основу диссертационного исследования**

составили Конституция РФ, федеральные законы, иные федеральные нормативные правовые акты, относящиеся к предмету исследования, решения Конституционного Суда РФ, конституционные акты зарубежных государств с рыночной экономикой.

**Объектом диссертационного исследования** является общественные отношения, возникающие в сфере государственного регулирования экономики, а также при осуществлении государственного планирования как инструмента государственного регулирования экономики.

**Предметом** **диссертационного** **исследования** выступают

конституционные принципы и нормы, касающиеся вопросов

государственного планирования как инструмента государственного

регулирования экономики.

**Целью** **диссертационного** **исследования** является системное

исследование конституционных основ государственного планирования, места государственного планирования в системе конституционно-правового воздействия на социально-экономические отношения как инструмента регулирования социально-экономических отношений.

**Задачами диссертационного исследования** являются:

- уточнение понятийного аппарата, используемого при  
конституционно-правовом регулировании экономики, в том числе  
государственного планирования, его содержания и целей;

уточнение роли Конституции РФ в правовом регулировании государственного планирования;

проведение содержательного анализа конституционных основ государственного регулирования экономики, в том числе государственного планирования;

- анализ норм зарубежных конституций, посвященных  
государственному регулированию экономики, в том числе государственному  
планированию, выявление тенденций государственного регулирования  
экономики в конституциях государств с рыночной экономикой;

сравнение подходов к конституционным основам государственного планирования в советский период и в настоящее время;

выявление природы и характерных черт конституционно-правового воздействия на государственное планирование как важнейшего условия государственного регулирования экономики;

- определение конституционно-правовой природы актов (документов) и  
полномочий субъектов (участников) государственного планирования.

**Методологическая основа диссертационного исследования**

Выбор методов, которые были использованы для проведения  
исследования, обусловлен целями и задачами диссертационного

исследования.

Для получения результатов исследования применялись общенаучные методы: анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнения, обобщения, классификации, а также специально-юридические методы: формально-юридический (при толковании правовых норм), историко-правовой (сравнение современных подходов к государственному планированию с подходами в советский период), сравнительно-правовой (при исследовании

конституционно-правового регулирования государственного планирования в зарубежных государствах).

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена предметом и целью диссертационного исследования, определяется использованием новых подходов при анализе конституционно-правового регулирования рыночных экономических отношений с использованием категории «государственное планирование».

Диссертация представляет собой комплексное логически завершенное  
исследование, посвященное анализу государственного планирования как  
инструмента и объекта конституционно–правового регулирования

экономики, а также рассмотрению конституционно-правовой природы актов (документов) и полномочий субъектов (участников) государственного планирования.

Впервые доказывается двойственный конституционно-правовой

характер государственного планирования, его объективная взаимосвязь с  
основами конституционного строя, возможность рассмотрения

государственного планирования в качестве конституционного принципа в  
условиях социально ориентированной рыночной экономики, а также  
обосновывается, что основные акты (документы) государственного

стратегического планирования, такие как программно-целевые акты (программы, планы), не только с формально – правовой точки зрения, но и с точки зрения содержания должны приниматься в форме законов (федеральных или субъектов РФ).

На основе проведенного исследования автором сформулированы следующие **положения, которые выносятся на защиту**.

1. Дополнена характеристика тенденции расширения государственного  
регулирования экономики в государствах с рыночной экономикой с целью  
обеспечения соблюдения социально-экономических прав и свобод граждан в  
рамках социального государства. При этом государственное планирование в  
рамках социального государства рассматривается как важнейший

инструмент государственного регулирования экономики, что влечет  
расширение конституционно-правового регулирования вопросов

государственного планирования.

Наиболее важным среди видов государственного планирования для конституционного регулирования является государственное стратегическое планирование, направленное на решение концептуальных вопросов социально-экономического развития, при котором определяются цели и приоритеты будущего развития, а также вырабатывается система мер их достижения с учетом оцениваемых на момент планирования рисков и угроз, ресурсных и организационных возможностей.

2. Предложено рассматривать государственное планирование в качестве конституционно-правового инструмента и в качестве объекта конституционно-правового регулирования.

В качестве конституционно-правового инструмента государственное планирование выступает в процессе государственного регулирования экономики. В этом случае с помощью государственного планирования осуществляется целенаправленное упорядочивающее воздействие на социально-экономические отношения, обеспечивается их устойчивое развитие, ограничиваются стихийные рыночные проявления и, как результат, обеспечивается соблюдение социально-экономических прав граждан.

Объектом конституционно-правового регулирования являются

общественные отношения, возникающие при осуществлении

государственного планирования (определении целей, выработке и

реализации мер их достижения). Основными вопросами конституционно-правового регулирования государственного планирования как объекта являются:

- связь государственного планирования с такими основами  
конституционного строя как социальное, демократическое и правовое  
государство;

- государственное планирование как конституционный принцип;

- распределение полномочий между субъектами (участниками) государственного планирования, в том числе различных уровней власти.

3. Принципиальная разница подходов к государственному  
планированию в советский период и в настоящее время в России заключается  
в следующем:

а) в советский период оно признавалось базовым принципом  
общественного строя, прямо закрепленным в Конституции в качестве  
императивного и связанным с доминированием государственной  
собственности;

б) в рамках российской экономической и правовой модели  
государственное планирование рассматривается как инструмент  
государственного регулирования экономики в условиях признания и равной  
правовой защиты различных форм собственности, применение которого  
предопределено лежащими в основе социальной ориентированной  
экономики конституционными ценностями.

Это является следствием смены подхода к государственному планированию с политико-идеологического на правовой (условно говоря, на прикладной), основанный на реализации конституционных установлений в сфере экономики.

4. Взаимосвязь между социальным характером государства и  
государственным планированием проявляется в том, что цели и сущность  
социального государства, включающие в том числе равномерность и  
стабильность социально - экономического развития, предопределяют  
обязательность использования государственного планирования как  
инструмента государственного регулирования экономики, поскольку его  
основной целью (основным предназначением) является устойчивое  
социально - экономическое развитие.

5. Государственное планирование является объективно  
предопределенным и обязательным инструментом достижения целей  
социального государства, что позволяет говорить о государственном

планировании как конституционном принципе государственного

регулирования экономики в рамках социального государства, прямо не закрепленном в Конституции РФ в качестве принципа общественного строя, но подразумеваемого при системном толковании конституционно-правовых норм.

С точки зрения классификации правовых принципов государственное планирование относится к принципам – идеям (имплицитным принципам).

Выявление и рассмотрение двойственной природы государственного  
планирования как объекта конституционно-правового регулирования и как  
конституционного принципа дополняет конституционно-правовую

характеристику разных сторон данного правового явления.

6. Как конституционный принцип государственное планирование имеет  
тесную взаимосвязь с правовым государством. Наиболее предметно она  
выражается в следовании государственных и муниципальных органов, их  
должностных лиц актам (документам) государственного планирования (в  
виде нормативных или индивидуальных актов), которые, в свою очередь,  
должны соответствовать Конституции РФ, провозглашающей основной  
ценностью права и свободы граждан.

Содержание актов (документов) государственного планирования  
должно определять деятельность государственных и муниципальных  
органов, их должностных лиц, выполнение актов (документов)

государственного планирования - служить критерием оценки этой деятельности, а невыполнение обязательных положений этих актов (документов) – основанием для применения разных видов правовой ответственности.

7. Ведущая роль в планировании социально–экономического развития  
государства должна принадлежать законодателю (представительному органу  
власти), поскольку российское государство в силу своей демократической  
природы призвано выражать и реализовывать интересы всего населения, а  
наиболее демократической формой выявления таких интересов (уступающей

по этому критерию только референдуму) является законотворческий процесс, позволяющий наиболее полно учитывать интересы всех субъектов общественных отношений.

Основные акты (документы) по наиболее значимым вопросам государственного стратегического планирования социально-экономического развития должны приниматься в форме законов.

К числу таких актов (документов), помимо законов о федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ, следует отнести долгосрочные планы и программы (в том числе федеральные целевые), касающиеся социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов.

Политико-правовая составляющая такого законодательного

регулирования должна определяться в посланиях Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

8. В актах (документах) государственного стратегического  
планирования социально–экономического развития, принимаемых в форме  
законов, должны императивно определяться: стратегические цели и задачи;  
сроки действия программно-целевых актов; набор мер по достижению целей  
(правовых и организационных), этапы и сроки их осуществления; ресурсное  
обеспечение, в том числе объемы и источники финансирования;  
ограничительные меры, направленные на соблюдение прав и свобод граждан,  
в том числе предельные количественные показатели.

При этом установление конкретных показателей, выбор мер их достижения, конкретизация их выполнения по исполнителям может делегироваться исполнительной власти (Правительству РФ или органу исполнительной власти субъекта РФ) и осуществляться на подзаконном уровне.

9. На основе теоретических положений в диссертации сформулированы

**предложения** **по** **совершенствованию** **конституционно-правового**

**регулирования** государственного стратегического планирования.

В отношении порядка принятия программно-целевых актов социально-экономического развития в форме законов необходимо закрепить использование такой же конституционно-правовой модели, которая выработана для принятия федерального бюджета. Это будет означать следующее:

- Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной  
Думе Федерального Собрания РФ такие акты и обеспечивает их исполнение;

- данные акты подлежат обязательному рассмотрению в Совете  
Федерации;

- установление уполномоченного органа, осуществляющего контроль  
за их исполнением.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования**

Теоретическая значимость диссертационного исследования

определяется тем, что по его результатам:

- дается общая конституционно-правовая характеристика  
государственного планирования как инструмента достижения  
конституционных целей при государственном регулировании экономики и  
как объекта конституционно-правового регулирования;

- показывается, что основными вопросами конституционно-правового  
регулирования государственного планирования как объекта являются:

1) связь государственного планирования с такими основами  
Российской Федерации как социальное, демократическое и правовое  
государство;

2) о государственном планировании как конституционном принципе;

3) о распределении полномочий между субъектами (участниками)  
государственного планирования, в том числе различных уровней власти;

- обосновывается, что поскольку Российская Федерация является  
социальным государством, а государственное планирование является  
обязательным инструментом достижения целей социального государства, то

это позволяет говорить о государственном планировании как

конституционном принципе государственного регулирования экономики;

- на основе анализа зарубежного опыта государственного планирования  
социально-экономического развития, доказывается, что такое планирование  
присуще не только социалистическому способу ведения хозяйства, но и  
рыночной экономике, подчеркивается объективная необходимость  
государственного планирования в условиях рыночной экономики;

на основе сравнительного анализа подходов к государственному планированию в советском и российском праве делается вывод, что принципиальная разница подходов к государственному планированию в советский период и в настоящее время в России заключается в том, что в советский период оно признавалось базовым принципом общественного строя, прямо закрепленным в Конституции в качестве императивного и связанным с доминированием государственной собственности, а в рамках российской экономической и правовой модели государственное планирование рассматривается как инструмент государственного регулирования экономики в условиях равноправия форм собственности, применение которого предопределено лежащими в основе социальной ориентированной экономики конституционными ценностями;

обосновывается, что разработка стратегии, закрепляемой в актах (документах) государственного стратегического планирования, всегда связана с определением системы приоритетов, важнейших направлений, системы мер по обеспечению развития, нахождением ресурсов, т. е. с решением концептуальных вопросов, затрагивающих все сферы деятельности государства, прав и свобод всех субъектов. Поэтому вопросы стратегии развития государства и составляющих его образований, т. е. принятие актов (документов) государственного стратегического планирования, с формально-юридической точки зрения должны решаться на законодательном уровне (представительным органом власти);

- на основе теоретических положений формулируются предложения по

совершенствованию конституционно-правового регулирования

государственного стратегического планирования.

**Практическая значимость диссертационного исследования**

Результаты диссертационного исследования будут способствовать  
совершенствованию правового регулирования государственного

планирования как инструмента государственного регулирования экономики, развитию государственного планирования как конституционного института.

Предложения и выводы, обозначенные в работе, могут быть  
использованы в правотворческой деятельности на федеральном и  
региональном уровнях, а также в процессе преподавания юридических и  
экономических учебных дисциплин, затрагивающих вопросы

государственного регулирования экономики.

**Степень** **достоверности** **результатов** **диссертационного**

**исследования**

Степень достоверности результатов диссертационного исследования обусловлена использованием как общенаучных методов, так и специально-юридических методов исследования.

Выводы диссертанта основаны на анализе зарубежных конституций, подходов, действующих в советский период, научных источников, российского законодательства и решений Конституционного Суда РФ.

**Апробация результатов диссертационного исследования**

Диссертационная работа выполнена на кафедре конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ).

Результаты диссертационного исследования были представлены на Международной заочной научно-практической конференции «Право и проблемы правоприменения» (30.12.2014, г. Нижний Новгород) и опубликованы в журнале «ДНК права», 2015 г., № 1.

Результаты диссертационного исследования также использовались при преподавании дисциплины «Правовое обеспечение публичного управления

(Конституционное право)» на факультете государственного и

муниципального управления.

Основные положения исследования изложены в четырех научных  
статьях автора в рецензируемых научных журналах из перечня Высшей  
Аттестационной Комиссии при Министерстве образования и науки РФ:  
«Предпринимательское право», «Государственная власть и местное  
самоуправление», «Евразийский юридический журнал», «Успехи

современной науки».

**Структура диссертации**

Структура диссертации отражает логику исследовании и обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из трех глав, каждая из которых состоит из четырех параграфов, из заключения и списка литературы.

## . Виды государственного планирования, имеющие значение для конституционно-правового регулирования

В современной российской науке практически все ученые, занимающиеся вопросами государственного планирования, подчеркивают его объективную необходимость при регулировании экономики. Причем эти выводы делаются применительно к рыночной экономике.

В частности, отмечается, что 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.24

Е. П. Губин отмечает, что, планируя мы регулируем, в том числе и управляем, а, регулируя, обязательно используем планирование. Необходимость планирования в рыночной экономике – явление объективное.25 Объективная необходимость государственного планирования в условиях рыночной экономики обусловлена: - общественным характером производства; - усложнением межотраслевых и хозяйственных связей; - необходимостью поддержания рациональных народнохозяйственных пропорций; - неспособностью рыночной экономики к саморегулированию, особенно на кризисных стадиях воспроизводственных циклов; - деятельностью государства как субъекта рыночных отношений.26 К данному перечню следует также добавить необходимость социальной защиты определенных слоев населения.

Известный экономист Э. Шнейдер подчеркивал, что «Экономическая политика также немыслима без планирования, как и хозяйственная деятельность вообще. Каждый, кто принимает решения в сфере экономики, должен планировать. По этому пункту не может быть двух мнений. Единственно, что важно и может быть предметом обсуждения, - вопрос о форме государственного планирования в преимущественно рыночном хозяйстве».27 Как пишет Н. Ю. Кожанчикова, рынок не является универсальным средством экономического регулирования и целью социально-экономических преобразований. Рыночный механизм перестал быть единственным регулятором производства и распределения еще в конце девятнадцатого века. Появление монополистических объединений и превращение монополии в господствующую силу общества нарушило механизм стихийного рыночного саморегулирования и породило в противовес ему новую форму регулирования, которое: можно назвать частномонополистическим.

Нарушение монополией механизма рыночного саморегулирования вызвало к жизни жестокую монополистическую конкуренцию, породило диспропорции в капиталистическом хозяйстве. Для стабилизации системы понадобилось передать часть функций по регулированию процесса воспроизводства государству.28 На наш взгляд, из приведенных позиций следует: а) государственное регулирование экономики является необходимым условием развития как нерыночных, так и рыночных экономик, а планирование является необходимым инструментом управленческого процесса; б) объединение в государственном планировании экономических и социальных вопросов в одну группу - социально-экономических обусловлено их теснейшей взаимосвязью и невозможностью их обособленного решения; в) в конечном итоге, цели государственного планирования сводятся к повышению жизненного уровня граждан, соблюдению их социально экономических прав и свобод, что является обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ29). При этом процессы государственного регулирования экономики с целью обеспечения социально-экономических прав и свобод граждан в виде повышения их жизненного уровня носят постоянный, непрерывный и последовательный характер.

Если обобщить изложенное, то можно сделать вывод, что сущность планирования - определение целей и мер по их достижению - дает возможность с правовой точки зрения рассматривать государственное планирование в качестве инструмента постоянного, непрерывного и последовательного процесса достижения целей конституционно-правового регулирования экономики, определяемых содержанием конституционных ценностей и, прежде всего, социально-экономическими правами и свободами граждан, обеспечение соблюдения которых является обязанностью государства. Это является основными предпосылками отнесения вопросов государственного планирования к конституционно-правовой сфере.

## Двойственная конституционно-правовая природа государственного планирования

Сравнительный конституционно-правовой анализ подходов к государственному планированию в советской и современной российской модели конституционной экономики можно провести по следующим критериям: 1) связь государственного планирования с политическим устройством общества; 2) конституционное регулирование государственного планирования; 3) предпосылки государственного планирования; 4) отношение к государственному планированию как методу (в контексте данной работы – инструменту) регулирования экономики; 5) природа государственного планирования, что находит выражение в принципах, на которых строится плановая деятельность; 6) соотношение планирования на государственном уровне (государственного планирования) и планирования деятельности организаций. 1. Связь государственного планирования с политическим устройством общества.

В советский период государственное планирование экономического и социального развития рассматривалось как принцип общественного строя СССР. Если быть более точным, то принцип планирования относили к числу принципов общественного строя в экономической сфере (при этом выделялись принципы общественного строя в политической, социальной и иных сферах)

Так, основоположники марксизма-ленинизма доказывали, что экономический базис составляет ту основу общества, которая облекается политико-юридическими формами и известными, течениями общественной мысли. Являясь политической организацией, государство не может безразлично относиться к своему базису. Оно стремится активно воздействовать на него в интересах господствующего в данном обществе класса. Обратное воздействие государства на экономику — объективная, закономерность общественного развития.119

Планомерная организация общественного производства при социализме, как отмечал О. Е. Кутафин, признавалась в это период прямым следствием обобществления труда, безраздельного господства социалистической собственности. Объективная закономерность выражалась в том, что действенность планирования, степень его воздействия на развитие народного хозяйства находятся в прямой зависимости от уровня обобществления производства и доли государственного сектора в экономике социалистического государства. Чем выше этот уровень и эта доля, тем больше возможности планового преобразования общества.120

Данные закономерности базировались на идеологических посылках марксистской теории и отражались в конституционных актах. В настоящее время использование государственного планирования не связывается с мировоззренческими позициями и политическим устройством государства.

2. Конституционное регулирование государственного планирования.

В советский период существовали конституционные нормы, непосредственно касающиеся планирования. Как писал А. Ф. Ноздрачев, конституционные нормы, закрепляющие единство экономических и социальных аспектов планирования, являются важной юридической базой для, дальнейшего совершенствования правового регулирования всей плановой деятельности и особенно ее социальной стороны.121 В ст. 15 Конституции СССР122 устанавливалась связь государственной плановой деятельности, отражающей требования объективного закона планомерного и пропорционального развития народного хозяйства с основным экономическим законом социализма — все более полным удовлетворением растущих материальных и духовных потребностей людей. В ст. 16 Конституции СССР содержались требования, которым должна удовлетворять деятельность советских государственных органов по разработке и выполнению планов экономического и социального развития (учет отраслевого и территориального принципов; сочетание централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций; активное использование хозяйственного расчёта, прибыли, себестоимости и др.).

Между тем законы об утверждении государственных планов экономического и социального развития СССР могли приниматься только Верховным Советом СССР, поскольку утверждение этих планов, которое осуществляется посредством указанных законов, отнесено Конституцией СССР (ст. 108) к исключительному ведению Верховного Совета СССР. Ряд важных положений, связанных с планированием экономического и социального развития, содержалось также в конституциях союзных и автономных республик, принятых в соответствии с Конституцией СССР 1977 года. В правовой литературе планирование относилось к сфере совместной деятельности Союза ССР и союзных республик. При этом Конституция СССР 1977 года существенно расширила права Союза ССР в этой области. Она относила к исключительному ведению Союза ССР утверждение не только государственных планов экономического и социального развития СССР, но и отчетов об их выполнении (и. 5 ст. 73 и ст. 108). Таким образом, согласно Конституции СССР 1977 года Союз ССР был правомочен иметь государственные планы экономического и социального развития, самостоятельно утверждать их, а также отчеты об их выполнении.

В ст. 83 Конституции СССР указывалось, что автономная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского (союзной республики) подчинения по вопросам, относящимся к ее ведению. Аналогичные положения содержались также в конституциях союзных республик, имеющих в своем составе автономные, республики (например, ст. 79 Конституции РСФСР).

Компетенция органов государственного управления в сфере экономико-социального планирования сводилась, прежде всего и главным образом, к исполнению решений Советов по вопросам экономико-социального планирования, а также к проведению подготовительных мероприятий, необходимых для принятия этих решений.

## Конституционно-правовые подходы к государственному планированию в советский и постсоветский периоды

Иными словами, правовые принципы выступают в качестве исходных ориентиров в правовом поведении, при применении и толковании права.196 Конституционный Суд РФ при обосновании своих решений широко использует понятие «общие (общеправовые) принципы права». Причем эти принципы применяются вне зависимости от того, закреплены ли они в конкретных нормах права, которые регулируют рассматриваемые правоотношения, или нет. А самое главное, при их применении Конституционный Суд РФ исходит из того, что эти общие (общеправовые) принципы обладают высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяют содержание конституционных прав человека, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права.197

По степени закрепления в нормах права выделяются два вида принципов: 1) принципы-идеи, прямо не закрепленные в нормах права. Данные принципы могут обозначаться в теории права как имплицитные, т.е. подразумеваемые принципы; 2) принципы, прямо закрепленные в нормах права. Первый вид принципов - это принципы, выработанные в процессе формирования системы права, реализации права и его применения. Они не закреплены прямо в нормах права, но на них основываются правовые нормы. Поэтому их можно обозначить еще как принципы, предопределяющие систему и содержание правовых норм. Данные принципы преимущественно являются общими (общеправовыми), а, следовательно, - конституционными (не противоречащими Конституции РФ и, следовательно, признаваемыми ей). Не случайно, в правоприменительной деятельности они, чаще всего, используются в конституционном судопроизводстве.

Второй вид принципов - это, как правило, принципы правовых образований, составляющих систему права (частного или публичного права, отраслевые, подотраслевые, институциональные) либо распространяющиеся не на всю систему права, а только на несколько отраслей права (межотраслевые).

Обозначенный общетеоретический подход крайне важен для рассмотрения вопроса о государственном планировании как конституционном принципе. Государственное планирование прямо не закреплено в качестве конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, что позволяет ученым говорить о «нейтралитете» Конституции РФ к этому понятию. При использовании понятия «нейтралитет» Конституции РФ в таких случаях как раз имеются в виду те вопросы, которые не регулируются напрямую Конституцией РФ, но тем не менее им придается конституционное значение, исходя из социально ориентированного характера экономики.

Так, по вопросу о связи государственного планирования и социально ориентированной рыночной экономики профессор Гамбургского университета Р. Штобер указывает на то, что Германия уже давно отдала предпочтение промежуточной между рынком и планом модели - социально ориентированной рыночной экономике, но впервые за всю послевоенную историю Германии в основополагающем нормативном акте в Договоре о валютном, экономическом и социальном союзе (абз. 3 ст. 1) появилась характеристика экономической системы как социально ориентированной рыночной экономики. Социально ориентированная рыночная экономика не приобретает ни статус конституционного института, ни статус конституционно-правового понятия и, следовательно, не требует обязывающего толкования. Договор всего лишь отражает реализуемое экономическое устройство. Нейтральность подразумевает, таким образом, лишь широкий набор возможностей правового регулирования и законодательного закрепления (так называемая относительная открытость) конкретного экономического устройства, переориентация которого, как правило, не требует внесения конституционных изменений. Относительная открытость означает, что законодатель должен придерживаться действующих положений Основного Закона.199 Мнение немецкого ученого подтверждает позицию, что даже отсутствие прямого закрепления в Конституции социального характера государства не означает отсутствие конституционных основ государственного планирования. Г. А. Гаджиев, анализируя конституции зарубежных государств, со ссылкой опять же на мнение немецких ученых пишет о том, что Основной закон ФРГ не закрепляет какую-либо конкретную экономическую систему, тем самым позволяя законодателю придерживаться любой экономической политики, которую он считает возможной. Федеральный Конституционный Суд ФРГ при разрешении дел о конституционности законов, регулирующих отношения в сфере экономики и предпринимательства, руководствуется доктриной нейтралитета Основного закона в отношении экономической политики.

В целом вопрос о государственном планировании как конституционном принципе в настоящее время в России носит дискуссионный характер. В частности, в том, что государственное планирование прямо не закреплено в Конституции РФ, некоторые ученые видят положительные моменты. Так, Е. В. Кудряшова обращает внимание на то, что конституционные нормы, рассчитанные на длительный период времени, должны давать максимальные возможности для выбора правовых средств регулирования. Отказ от нейтрального регулирования и включение в Конституцию РФ норм о государственном планировании ставит под вопрос выбор следующих поколений касательно экономического развития. Представляется мудрой и взвешенной позиция создателей Конституции РФ 1993 г., которые оставили свободу выбора следующим поколениям.

## Государственное планирование как конституционный принцип государственного регулирования экономики

Это еще раз доказывает, что основные акты (документы) государственного стратегического планирования, такие как программно-целевые акты (программы, планы), не только с формально – правовой точки зрения, но и с точки зрения содержания должны приниматься в форме законов (федеральных или субъектов РФ).

Преимущество принятия актов (документов) государственного стратегического планирования форме законов в том, что это не только усилит влияние населения через выборы депутатов на выработку стратегии развития государства и субъектов Федерации, но и сделает ключевые положения программно-целевых актов общеобязательными, т. е. нормами права, и соответственно даст возможность обеспечивать их выполнение за счет применения ответственности. В данном случае, поскольку речь идет о применении юридической ответственности, это возможно только при нарушении обязательных требований, т. е. носящих нормативный или организационно-распорядительный характер, что требует соответствующих законодательных оснований.

Кроме того, на законодательном уровне должны быть решены и вопросы установления специальных мер ответственности за непринятие или неисполнение актов (документов) государственного стратегического планирования.

Социальный характер российского государства предопределяет его обязанность обеспечивать соблюдение социально-экономических прав и свобод граждан в виде гарантий возможности человека обеспечить себе и своим близким достойную жизнь, сглаживания социального неравенства, распределению ресурсов между различными территориями и социальными группами и т. д.

В связи с этим возникает взаимосвязь между социальным характером государства и государственным планированием. С одной стороны, сущность государственного планирования (определение целей и путей их достижения) и его основное предназначение (обеспечение устойчивого социально экономического развития) делают его объективно предопределенным инструментом процесса обеспечения соблюдения социально-экономических прав и свобод граждан, с другой стороны, цели и сущность социального государства, включающего в том числе устойчивость (равномерность и стабильность) социально-экономического развития, определяют обязательность использования этого инструмента, а также содержание государственного планирования, при осуществлении которого цели и пути их достижения должны определяться с учетом сущности социального государства.

Как следствие, можно говорить о том, что конституционное регулирование государственного планирования связано, прежде всего, с конституционной установкой, что акты (документы) государственного планирования должны быть направлены на обеспечение реализации социально-экономических прав и свобод граждан, предопределенных природой социального государства.

Неразрывная связь государственного планирования с соблюдением социально-экономических прав и свобод граждан позволяет выделить еще два аспекта взаимосвязи социального государства и государственного планирования. Во-первых, права и свободы граждан определяют границы осуществления государством своих задач и функций, т. е. при осуществлении государственного планирования могут вводиться только конституционно-допустимые ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения прав и свобод. Во-вторых, эффективность государственного регулирования экономики в целом и государственного планирования в частности должна соответствовать целям и стандартам социального государства, соблюдению и развитию экономических прав и свобод граждан. Основным критерием этой эффективности должны выступать стандарты достойного уровня жизни человека, степень реального осуществления его социально-экономических прав и свобод.

То, что Российская Федерация является социальным государством, а государственное планирование является обязательным инструментом достижения целей социального государства, позволяет говорить о государственном планировании как конституционном принципе государственного регулирования экономики.

Тот факт, что государственное планирование прямо не закреплено в качестве конституционного принципа экономической системы Российской Федерации, не означает невозможность его рассмотрения в качестве такового, т. е. как конституционного принципа – идеи (имплицитного принципа), прямо не закрепленного в Конституции РФ, но подразумеваемого системой конституционных норм, прежде всего, касающихся социального государства и социально-экономических прав граждан. «Нейтралитет» Конституции РФ к государственному планированию (отсутствие прямого закрепления его как принципа в нормах Конституции РФ) этому не препятствует.

Одновременное рассмотрение государственного планирования как объекта конституционно-правового регулирования и в качестве конституционного принципа – идеи (имплицитного принципа) не противоречит друг другу. Это характеристика разных сторон этого явления: процесса и обязательности. Например, принятие и применение норм законов, что также является объектом конституционно-правового регулирования, и рассмотрение их в качестве средства воздействия на общественные отношения в рамках механизма правового регулирования не препятствует признанию наличия принципа законности, означающего обязательность применения этих норм. Принятию и применению норм законов применительно к государственному планированию соответствуют понятия планового процесса и плановой деятельности.