

Кудряшова Е. В. / Kudryashova E. V.

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПЛАНОВЫХ АКТОВ<sup>1</sup>

### LEGAL NATURE OF PLANNING ACTS

*Кудряшова Екатерина  
Валерьевна,  
кандидат юридических  
наук, доцент по кафедре  
финансового права, лек-  
тор Московской высшей  
школы социальных и эконо-  
мических наук,  
ev\_kudryashova@inbox.ru*

Оставляя за рамками исследования вопрос о разнообразии форм планов, автор ставит и отвечает на вопрос, может ли план являться нормативным актом, 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.

Отмечается, что особенность плана как нормы вытекает из особенности планирования как метода управления – тесной связи с будущим.

**Ключевые слова:** планы, плановые акты, виды планирования, плановые нормы, юридическое значение плана.

<sup>1</sup>Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Kudryashova Ekaterina  
Valer'evna,  
c.j.s. (PhD of jurisprudence),  
Associate professor in the  
Department of financial law,  
Lecturer of Moscow Higher  
School of Social and Eco-  
nomic Sciences,  
ev\_kudryashova@inbox.ru*

Leaving the question on the diversity of forms of plans outside the research, the author poses and answers the question of whether a plan can be a normative act, that is, whether setting goals, scheme, set of numbers, standards can be the content of a norm and whether can such a content of a norm change the rights and responsibilities of the parties of legal relations?

The author notes that the feature of a plan as a norm derives from the feature of planning as a method of management – close connection with the future.

**Keywords:** plans, planning acts, types of planning, planning norms, legal value of a plan.

Правовая природа планов представляется одним из наиболее сложных вопросов для правовой науки. Сложность состоит в разнообразии содержания планов (планы могут состоять из выраженных словесно целей и задач, схем, сводов цифр и показателей и так далее), в разнообразии видов планирования, в разнообразии форм планов и так далее. Вместе с тем, вопрос о правовой природе плановых актов имеет важное значение для нормотворчества, управления и судебной практики. В настоящей статье мы сконцентрируем свое внимание на содержательных аспектах и ответим на вопрос о том, может ли план вообще являться нормативным актом, оставляя за рамками исследования вопрос о разнообразии форм планов (законы, подзаконные акты и др.).

Прежде всего, мы возьмем за основу наших рассуждений ранее высказанную теоретиками права мысль о том, что вопрос о правовой природе – это, во-первых, вопрос о том, имеет ли юридическое значение то или иное предписание, во-вторых, является ли это предписание нормативным (нормой права) или индивидуальным предписанием [11, 185]. Таким образом, мы согласимся с тем, что «значение акта и его юридическая природа – вещи разные» [11, 185]. Первая часть вопроса о юридической природе плана – это вопрос о возможном юридическом значении планов, то есть, может ли быть содержанием нормы постановка целей, схема, свод цифр, нормативы и может ли

такое содержание нормы изменять права и обязанности участников правоотношений. Если первая часть вопроса решается положительно, и мы можем говорить, что схема, свод цифр и т. д. могут быть юридически значимыми, то необходимо решить, может ли план быть нормой или он остается индивидуальным актом (набором индивидуальных предписаний).

Подробный анализ дискуссии советских ученых о правовой природе планов в сфере управления экономикой был сделан, например, А. С. Матненко. В его анализе взгляды советских ученых разделены на четыре группы. Первая группа отрицала наличие у плановых актов какого-либо юридического содержания. План рассматривался как форма нового, предельно конкретизированного технического регулирования общественных отношений. Вторая 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 являлись актами применения права. Наконец, согласно четвертой точке зрения планы обладают правовым характером, но являются правовыми актами особого рода: ни нормативными актами, ни актами применения права они не являются [8, 118-120]. Сам А. С. Матненко присоединился к тем, кто считает плановую норму особой нормой, конкретизирующей положения «неплановых» норм законодательства.

Не будем повторять анализ дискуссии о плановой норме, добавим лишь несколько соображений.

Касательно первой позиции о том, что план не является нормой, а формой нового технического регулирования необходимо добавить следующее. Данная позиция перекликается с дискуссией в правовой науке по поводу технических норм и их значения для права. Речь идет о правилах эксплуатации, стандартах и др. Некоторые авторы полагали, что технические нормы наряду с правовыми носят социальный характер и сами по себе имеют юридическое значение [9, 13]. Однако эти авторы остались в меньшинстве, и 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» [1, 59]. В результате научной дискуссии о технических нормах несколькими учеными был сформулирован ряд отличий технических норм от социальных норм [3; 10]. А. С. Сиротин [10, 152-159] среди признаков, отличающих технические и социальные нормы, выделил следующие.

Нормы права всегда абстрактны, 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.).

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» (см. сноску 38, Сиротин А. С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе [10, 159]).

Непосредственно целью правовых норм является упорядочение поведения людей в общественных отношениях, технические нормы упорядочивают поведение людей в их отношениях к природе.

Последствиями несоблюдения правовых норм является отрицательная реакция со стороны государства и общества. Последствиями несоблюдения технических норм – недостижение желаемого производственно-технического результата.

Опираясь на предложенные А. С. 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.

В советской литературе параллельно с дискуссией о юридическом значении плана шла не менее оживленная дискуссия по поводу того, являются ли планы нормой права или они состоят из отдельных индивидуальных предписаний. Подробнейший анализ нормативности был проделан для целей научного обоснования систематизации законодательства [11, 54-85].

В понятие «общее предписание», «общеобязательный характер» нормы разные авторы вкладывают разное содержание: неопределенность адресата, многократность применения. Все эти отдельные составляющие были отвергнуты и ученые сошлись на следующем: «Норма права как регулятор общественных отношений отличается от индивидуальных предписаний, которые также в известном смысле «регулируют» общественные отношения, тем, что ее объект составляет не индивидуально-конкретное отношение, а группа общественных отношений, выделенная по одному, двум или нескольким общим признакам. Велика или мала эта группа – зависит в каждом случае от многих обстоятельств» [11, 60].

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.» [11, 59].

Авторы труда по систематизации законодательства признали за планами нормативный – общеобязательный характер со следующим обоснованием. Каждое в отдельности предписание плана представляется направленным на индивидуально-конкретные отношения. Однако каждое из этих предписаний в отдельности не образует самостоятельной нормы права. Норму права составляет совокупность таких предписаний, которые касаются одного и того же предмета – в том числе «объема и качественных показателей развития материального производства. При этом каждый из предметов представляет собой вид общественных отношений, а существование таких сложных норм обусловлено самим характером отношений. Народнохозяйственные планы образуют сложные формы советского права. План только тогда и остается планом, руководством к действию, когда он предусматривает все необходимые факторы [11, 61-62].

Приведем здесь же дискуссию среди швейцарских ученых (материалы на немецком языке, использованные в настоящей статье, были собраны автором статьи при поддержке Германской службы академических обменов (DAAD) и Университета Мартина-Лютера Халле-Виттенберг (Martin-Luther University Halle-Wittenberg), которые утверждали, что потенциально любой

план (цифровое выражение, схема и иные планы) может быть заменен словесным описанием (цит. по Imboden M. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute./ Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960. с.117. [15, 64]). Таким образом, план в словесном выражении не будет отличаться от других нормативных актов и будет состоять из отдельных предписаний. Другие не согласились с этим утверждением и настаивали на том, что в сфере планирования, в частности в сфере планирования территории, конкретное описание границы и т. д. не дает того целостного представления, которого стремится достичь законодатель или управляющий субъект представляя свое решение в виде целостной схемы, плана как некоего единства [17, 76-77; 16, 119].

Подключаясь к научной дискуссии ученых из разных стран и разных эпох, прежде всего, обратим внимание на особенности адресата плана: он либо слишком абстрактный (план социально-экономического региона), либо слишком конкретный (строка в бюджете о выделении средств конкретному лицу, поименованные в схеме конкретные владения и др.), а иногда и то и другое вместе.

Нам представляется, что правовое регулирование в данном случае направлено на целостный объект (предмет). Действительно, правовой эффект нормы, обращенной к индивидуальному субъекту (получателю средств, владельцу участка, хозяйствующему субъекту и др.) отличается от правового эффекта плановой нормы, направленной на регулирование бюджета, как совокупности отношений всех субъектов; территории, как целого; экономики, как совокупности экономических отношений и др.

Следует предположить, что здесь мы сталкиваемся с двумя уровнями регулирования, первый – это регулирование обобщенного объекта, второй – это 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 уровня регулирования – направленных на обобщенный объект 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) [14; 20, 942].

План как норма имеет свои особенности. Плановая норма действительно не вписывается в традиционную конструкцию нормы гипотеза – диспозиция – санкция. В исследовании советского автора – С. А. Берцинского мы находим рассуждения об особенностях структуры плановой нормы. В частности, он пишет о том, что в плановых нормах нет гипотезы, и она является безусловной, есть диспозиция, которая является «ядром» такой нормы, а также он допускает наличие санкции [2, 113-117]. В немецкой литературе отмечается, что плановая норма закрепляет цели и фиксирует программу [13, 641-647], но продолжает при этом оставаться нормой.

Юридические нормы следует отличать от советов, призывов, рекомендаций, обращений и т. д. [4, 130]. Мы можем прочитать в советской юридической литературе о том, что обращения, призывы, рекомендации относятся к некоей особой категории – правовым установлениям [12, 145]. Против этого возражали, основываясь на том, что такие правовые установления не обеспечиваются государственным принуждением и санкциями, соответственно, вообще не имеют юридического значения. В то же время, в советской литературе писали о том, что возможность «применения в необходимых случаях государственного принуждения сохраняется и в отношении этих «норм»» [5, 31].

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» [11, 45]. На основе этой цитаты можно предложить критерий отделения политических призывов и рекомендаций от планов, имеющих юридическое значение, а именно обязательная воля государства. В планах социально-экономического развития сформулирована обязательная воля государства, реализованная посредством целостного механизма правового регулирования [7].

Особенность плана как нормы вытекает также из особенности планирования как метода управления – тесной связи с будущим. О связи плановых норм с будущим мы также можем прочесть в немецких исследованиях [19, 321-326, 414-420]. Некоторые немецкие ученые даже рассматривали план как «норму в будущем», по их мнению, план переносит конкретное решение во времени вперед [17, 76-77; 14, 117].

В то же время, определение плана как условной нормы, которая имеет структуру «если план будет выполнен, то...» [19, 321-326, 414-420], было подвергнуто критике и ученые сошлись во мнении, что план не является условной нормой и имеет обязательную силу с момента его издания [18, 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 можем сказать, что, по общему правилу, план может быть нормативным актом, носящим общеобязательный характер. Причем, тот факт, что план содержит указания на конкретные объекты или субъекты (расположение конкретного объекта на схеме с указанием его владельца; строка в бюджете о финансировании конкретного субъекта, указание на развитие конкретной отрасли промышленности и др.) не влияет на нормативный характер плана. Законодателю не требуется придумывать новые явления правовой жизни, такие как «документы планирования» [6, 72-77] для обозначения планов – план может быть наделен юридической силой и является в этом случае полноценным нормативным актом, хотя и обладает рядом особенностей.

### Список литературы:

1. Алексеев Л. И. Единство правовых и моральных норм в социалистическом обществе. – М., 1968.
2. Берцинский С. М. Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Советское государство и право. № 1. 1965.
3. Бондаренко Э. Н. К вопросу о соотношении социальных и технических норм / Вопросы советского государства и права. Труды Томского ун-та. – Томск, 1974.

4. Власенко Н. А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. – М.: ИЗиСП. 2009.
5. Голунский С. А. К вопросу о понятии правовой нормы в теории и социалистического права // Советское государство и право. 1961. № 4.
6. Кудряшова Е. В. Оспаривание документов территориального планирования // Арбитражная практика. 2010. № 5.
7. Кудряшова Е. В. Современный механизм правового регулирования государственного планирования (на примере государственного финансового планирования). – М.: БИБЛИО-ГЛОБУС. 2013.
8. Матненко А. С. Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // Lex russica (Научные труды МГЮА). 2009. № 1.
9. Полежаев П. Т., Шелестов В. С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // Советское государство и право. 1960. № 10.
10. Сиротин А. С. Взаимодействие правовых и технических норм в социалистическом обществе // Труды ВЮЗИ, том 61. Теоретические вопросы реализации норм права. Отв. ред. И. С. Шакарян. – М., 1978.
11. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под. ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко. – М.: Госюриздат. 1962.
12. Шебанов А. Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства // Советское государство и право. 1960. № 7.
13. Hoppe W. Zur Struktur von Normen des Planungsrecht // Deutsches Verwaltungsblatt. 1974. № 17.
14. Imboden M. Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut./ Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin. New York: De Gruyter. 1960.
15. Kunz H. Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen. Dissertation St. Gallen, 1958.
16. Obermayer K. Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute / Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18. Berlin 1960.
17. Obermayer K. Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. 1956.

18. Ossenbühl F. Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? // Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. München. 1974.

19. Schmitt Glauser W., König E. Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung // Juristische Arbeitsblätter. 1980. № 6.

20. Schulte H. Ziele der Raumordnung // Neue Verwaltungszeitung. № 9. 1999.

### References:

1. Alekseev L. I. *Unity of Legal and Moral Norms in Socialist Society* [Edinstvo pravovykh i moral'nykh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. Moscow: 1968.

2. Bertsinskii S. M. Soviet Administrative-legal Norm of Planned Organizational Management [Sovetskaya administrativno-pravovaya norma planovogo organizatsionnogo rukovodstva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1965, no. 1.

3. Bondarenko E. N. Towards the Question of Correlation between Social and Technical Norms [K voprosu o sootnoshenii sotsial'nykh i tekhnicheskikh norm]. *Voprosy sovetskogo gosudarstva i prava. Trudy Tomskogo un-ta – Questions of the Soviet State and Law. Proceedings of the Tomsk University*, Tomsk: 1974.

4. Vlasenko N. A. *Theory of State and Law. Scientific and Practical Guide for Self-study of Students of all Forms of Learning* [Teoriya gosudarstva i prava. Nauchno-prakticheskoe posobie dlya samostoyatel'noi podgotovki studentov vsekh form obucheniya]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence, 2009.

5. Golunskii S. A. Towards the Question on the Concept of Legal Norm in the Theory of Socialist Law [K voprosu o ponyatii pravovoi normy v teorii i sotsialisticheskogo prava]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1961, no. 4.

6. Kudryashova E. V. Contesting of Territorial Planning Documents [Osparivanie dokumentov territorial'nogo planirovaniya]. *Arbitrazhnaya praktika – Arbitration Practice*, 2010, no. 5.

7. Kudryashova E. V. *Modern Mechanism of Legal Regulation of State Planning (by the example of state financial planning)* [Sovremennyi mekhanizm pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo planirovaniya (na primere gosudarstvennogo finansovogo planirovaniya)]. Moscow: BIBLIO-GLOBUS, 2013.

8. Matnenko A. S. Legal Maintenance of the Planning Activity of the Modern Russian State [Pravovoe obespechenie planovoi deyatel'nosti sovremennogo rossiiskogo gosudarstva]. *Lex russica* (Scientific works of MSLA), 2009, no. 1.

9. Polezhaev P. T., Shelestov V. S. On the Correlation between Legal and Technical Norms in the Socialist Society [O sootnoshenii yuridicheskikh i tekhnicheskikh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1960, no. 10.

10. Sirotin A. S. Interaction of Legal and Technical Norms in the Socialist Society [Vzaimodeistvie pravovykh i tekhnicheskikh norm v sotsialisticheskom obshchestve]. *Trudy VYuZI, tom 61. Teoreticheskie voprosy realizatsii norm prava – Works of All-Union Correspondence Institute of Law, vol. 61, Theoretical Issues of Implementation of Law Norms*, Editor-in-chief I. S. Shakaryan, Moscow: 1978.

11. *Theoretical Questions of Soviet Legislation Systematization* [Teoreticheskie voprosy sistematzatsii sovetskogo zakonodatel'stva]. Under edition of S. N. Bratusya and I. S. Samoshchenko, Moscow: Gosyurizdat, 1962.

12. Shebanov A. F. Some Issues of the Theory of Normative Acts in Connection with the Systematization of Soviet Legislation [Nekotorye voprosy teorii normativnykh aktov v svyazi s sistematzatsiei sovetskogo zakonodatel'stva]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet State and Law*, 1960, no. 7.

13. Hoppe W. On the Structure of Law Planning Standards [Zur Struktur von Normen des Planungsrecht]. *Deutsches Verwaltungsblatt – German Management Journal*, 1974, no. 17.

14. Imboden M. Planning as an Institute of Administrative Law [Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer – Publications of the German Association of Constitutional Law Teachers*, issue 18, Berlin, New York: De Gruyter, 1960.

15. Kunz H. Public Establishment of Law in Canton of St. Gallen [Das öffentliche Baurecht im Kanton St. Gallen]. *St. Gallen Dissertation*, St. Gallen: 1958.

16. Obermayer K. Administrative Planning Institutes [Der Plan als Verwaltungsrechtliche institute]. *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer – Publications of the German Association of Constitutional Law Teachers*, issue 18, Berlin: 1960.

17. Obermayer K. *Administrative and Interregional Act* [Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt]. 1956.

18. Ossenbühl F. What Normative Requirements of Constitutional Law to Democratic Constitutional State are Planned in the Country? [Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundgesetz des demokratischen Rechtsstaates an die plannende staatliche Tätigkeit?]. *Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag – Report for the 50. German Jurists*, Munich: 1974.

19. Schmitt Glauser W., König E. Fundamental Issues of Planning Law. Introduction [Grundfragen des Planungsrechts. Eine Einführung]. *Juristische Arbeitsblätter – Legal Worksheets*, 1980, no. 6.

20. Schulte H. Objectives of Regional Planning [Ziele der Raumordnung]. *Neue Verwaltungszeitung – New Administrative Newspaper*, 1999, no. 9.