

М.А. Краснов

Заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права факультета права
Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики»,
ординарный профессор, доктор юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ВЫРАБОТКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ*

В статье рассматриваются вопросы, какие публично-властные институты и в каком режиме участвуют в выработке экономической политики, насколько процесс выработки этой политики регулируется законодательством и насколько вообще целесообразно его регулировать. Автор также рассматривает желательные и существующие в современной российской действительности условия выработки экономической политики и возможности соблюдения требования преемственности.

Ключевые слова: экономическая политика, экономическая стратегия, политическая конкуренция, субъекты выработки экономической политики, законодательное регулирование механизма выработки экономической политики

1. Понимание экономической политики

Для того, чтобы выявить, кем и как формируется экономическая политика государства, вполне естественно было бы сначала понять, что под нею понимается. Однако тут нас подстерегает трудность, поскольку то, что очевидно для экономистов, не столь очевидно для юристов. Это обычная междисциплинарная терминологическая неопределенность. Например, в работе В.М. Полтеровича, В.В. Попова и А.С. Тониса¹ термин

* Статья подготовлена при финансовой поддержке Центра фундаментальных исследований НИУ «ВШЭ» в 2011 г. (ТЗ-33.0 «Формирование публичного экономического права»).

¹ См.: Полтерович В., Попов В., Тонис А. Экономическая политика, качество институтов и механизмы «ресурсного проклятия». М.: ИД ГУ–ВШЭ, 2007.

«экономическая политика» фигурирует уже в самом названии, однако содержательно он никак не определяется. Это естественно, поскольку у экономистов нет потребности в его дефиниции: они понимают, что экономическая политика представляет собой следование по определенным направлениям в соответствии с принятыми государством решениями. При этом авторы не делают различий между тактическими и стратегическими решениями, ибо говорят и о «политике занижения внутренних цен на топливо» (с. 5), и о «макроэкономической политике» (с. 32), и о «социальной и промышленной политике» (с. 86).

Терминологической строгостью в отношении экономической политики не отличаются и работы других экономистов. В работе Е.Г. Ясина, посвященной государственной роли в экономике, мы встречаем такие понятия, как «активизация промышленной политики», «ослабление бюджетно-денежной политики», «активизация (или усиление) структурной политики»². Из контекста, конечно, понятно, о чем говорит автор. Но формализованное юридическое мышление сразу же реагирует на подобные формулы, поскольку у юриста возникает вопрос: что означает «ослабить или активизировать (усилить) политику»? Если она выработана, то, следовательно, можно говорить, что либо данная система мер экономической политики выработана не вполне верно, либо она реализуется не в полной мере или даже вопреки намеченным параметрам. В то же время это можно понять и так, что собственно экономической политики нет, а есть набор рефлексивных мер государства, зависящих от складывающейся политической, экономической и социальной конъюнктуры. Такое тоже возможно. Но общество остается в неведении, имеется ли у государства какая-то ясная экономическая политика, какова она и каким образом институализирована.

² См.: Ясин Е.Г. Государство и экономика на этапе модернизации. М.: ИД ГУ–ВШЭ, 2006. С. 40–42.

Не сильно прибавляют ясности и некоторые словарные определения экономической политики. На основе двух довольно близких друг к другу дефиниций мы выяснили, что *экономическая политика определяется как система методов, инструментов и форм государственного воздействия на социально-экономические процессы, реализующая тот или иной тип экономической стратегии в интересах общества и страны на мировой арене. Экономическая политика может включать структурную, инвестиционную, финансово-кредитную, социальную, внешнеэкономическую, научно-техническую, налоговую, бюджетную политику*³. Однако сказанное порождает ряд вопросов.

Во-первых, зачастую в нормативных актах и судебных решениях (главным образом, решениях Конституционного Суда РФ) речь идет о *социально-экономической политике*. Кстати, именно этот термин применяется в Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ⁴, который можно считать *рамочным актом* в сфере выработки экономической политики.

В таком случае опять-таки требуется ответить на вопрос, должны ли мы рассматривать социальную и экономическую политику как разные «политики» в смысле *policy*, т.е. политики в конкретной сфере общественного целеполагания и реализации крупных государственных проектов, или как единую социально-экономическую политику? Разумеется, социальная и экономическая «политики» тесно связаны друг с другом, влияют друг на друга. В частности, содержание социальной политики, количественные параметры социальной помощи и поддержки зависят от уровня развития экономики. И наоборот, факторами экономического развития в современную эпоху служат качество и доступность образования,

³ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь / 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 1999; Сайт «Информбюро. Экономический словарь» // URL: http://abc.informbureau.com/html/yeiiiixaneass_iieeoeea.html.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. Все правовые акты, включая решения судов, проанализированы с помощью *Справочно-правовой системы КонсультантПлюс*.

социальная и пространственная мобильность и пр. Все-таки, полагаем, смешивать эти направления не совсем верно, ибо у них совершенно разная природа. Экономическая политика направлена на *приумножение* национального богатства. Смыслом социальной политики является определение приоритетов и пропорций для наполнения принципа социального государства материальным содержанием. Тем не менее, в настоящей работе мы абстрагируемся от названных различий и, идя вслед за законодательными терминами, будем применять понятия «социально-экономическая» и «экономическая политика» как равнозначные.

Во-вторых, в приведенном доктринальном определении перечень отдельных «политик» – составных частей экономической политики – предстает как «закрытый». Но это не соответствует ни практике, ни законодательству, ни решениям Конституционного Суда РФ. Как федеральные законы, так и судебные решения содержат упоминания *о других составных содержательных частях экономической политики*. Тот же Закон о государственном прогнозировании говорит, что в программе социально-экономического развития на среднесрочную перспективу должны быть отражены: макроэкономическая политика; инвестиционная и структурная политика; аграрная политика; экологическая политика; социальная политика; региональная экономическая политика; внешнеэкономическая политика. Встречаются в федеральных законах и такие понятия, как научно-техническая политика⁵, торговая политика⁶, аграрная политика⁷, причем все они называются составными частями государственной социально-экономической политики.

Наконец, в-третьих (и это самое важное). В приведенном определении экономической политики «тип экономической стратегии» отделен от

⁵ ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137.

⁶ ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

⁷ ФЗ «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.

собственно экономической политики, поскольку говорится, что «система методов, инструментов и форм государственного воздействия на социально-экономические процессы» – средства государственного воздействия – призваны лишь *реализовывать* соответствующий «тип стратегии». Но ни авторы определения, ни другие источники не объясняют значение данного понятия, хотя допускаем, что в экономических исследованиях дается типология экономических стратегий. При этом совершенно непонятно: либо кто-то (кто?) определяет или выбирает «тип экономической стратегии», либо имеется в виду уже определенный тип экономической системы.

С этим связан еще один недостаток приведенной дефиниции: в ней нет понятия *цели* и, соответственно, отсутствует такой элемент экономической политики, как *стратегия*, что противоречит как российскому законодательству, так и некоторым решениям Конституционного Суда РФ. Например, ст. 1 Закона о государственном прогнозировании, раскрывающая основные понятия, примененные в данном Законе, гласит, что один из основных документов, формализующих экономическую политику – это Концепция социально-экономического развития, которая определяется как «система представлений *о стратегических целях* и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей». Или: ч. 5 ст. 4 того же Закона указывает, что «в специальном разделе послания Президента Российской Федерации характеризуется состояние экономики Российской Федерации, формулируются и обосновываются *стратегические цели* и приоритеты *социально-экономической политики* государства».

Можно привести также слова из Постановления Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. № 14-П⁸, что «*выбор стратегии* в отношении проблемных банков, в особенности системообразующих, т.е. определение того, что более целесообразно – применение мер, направленных на сокращение операционных издержек, совершенствование управления,

⁸ СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

взыскание долгов, реструктуризацию обязательств кредитной организации, либо применение ликвидационных процедур, *является элементом экономической политики [...]*». Другое дело, что в данном судебном решении термин «стратегия» применен только к одному из сегментов экономики.

Любопытно заметить, что некоторые конституции зарубежных государств содержат термин «экономическая политика», но именно в смысле *экономической стратегии*. Правда, в одних государствах такая стратегия в целом или вопрос, входящий в эту стратегию, является *предметом выбора*, что рельефно проявляется, например, в Конституции Французской Республики 1958 г. Статья 11 (в ред. Конституционного закона 1995 г.) предусматривает право Президента Республики вынести по предложению Правительства во время парламентской сессии или по совместному предложению обеих палат Парламента на референдум любой законопроект, касающийся, среди прочего, «реформ, относящихся к социальной или *экономической политике* Нации». В других государствах сама конституция задает основные параметры экономической (социально-экономической стратегии). Ярким примером может служить Конституция Королевства Таиланд 2007 г.⁹, особенностью которой, кстати, является наличие главы V «Направляющие принципы фундаментальной государственной политики». В этой главе есть часть 7, так и озаглавленная «*Экономическая политика*», где (ст. 84) перечисляются направления экономической (социально-экономической) деятельности государства.

С учетом сказанного, нам кажется разумным определить *экономическую политику государства*¹⁰ как систему средств правового, материального, организационного и иного законного воздействия на экономические отношения и их субъектов для достижения определенных органами публичной власти стратегических приоритетов, направлений, целей и тактических задач.

⁹ Неофициальный перевод Е.А. Мишиной.

¹⁰ Не стоит забывать, что может существовать и корпоративная экономическая политика.

2. Политические условия выработки экономической политики России

С этих позиций можно приступить к анализу собственно *механизма выработки экономической политики, под которым будем понимать систему взаимодействия между органами государственной власти по поводу определения стратегических целей, приоритетов, тактических задач и средств государственного воздействия на экономические отношения.*

Отметим, что российское законодательство (в широком смысле, т.е. не только законы, но и указы Президента РФ, постановления Правительства РФ) употребляют термин «экономическая (социально-экономическая) политика» как в общегосударственном масштабе, так и в масштабе отрасли¹¹ или региона (регионов)¹². Однако здесь мы сосредоточимся лишь на механизме выработки *общегосударственной* экономической политики.

Данная исследовательская задача предполагает не только определение *субъектов*, участвующих в выработке экономической политики, их *компетенции*, но и *условий*, в которых данная деятельность протекает. Последний элемент диктуется необходимостью понять, насколько *долгосрочной* может быть экономическая политика, насколько силен в ней *элемент преемственности* и выяснить *степень альтернативности* вариантов экономической политики, поскольку в демократическом государстве любая политика (*policy*) вырабатывается в рамках и в ходе политической борьбы, политической конкуренции, т.е. политики в смысле *politics*.

В одном из значений понятие «стратегия» тождественно понятию «долгосрочность». Хотя последнее понятие является относительным,

¹¹ См., напр.: Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 732 «О дальнейшем развитии железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2471.

¹² См., напр.: п. 6 Указа Президента РФ от 29 сентября 1993 г. № 1507 «О Временной администрации на территориях Моздокского района, Пригородного района и прилегающих к нему местностях Северо-Осетинской ССР и Малгобекского и Назрановского районов Ингушской Республики». Документ не опубликован // СПС «КонсультантПлюс»

думается, долгосрочный горизонт экономической политики составляет 10–15 лет. По крайней мере, Закон о государственном прогнозировании долгосрочной перспективой называет *десятилетний период* (ст. 3). Вопрос, который может возникнуть в связи с этим, состоит даже не в том, что сроки полномочий парламента¹³ и главы государства в президентской и смешанной моделях относительно коротки (4–5 лет). В конце концов, на практике редко, когда пребывание у власти какой-то политической силы ограничивается одной каденцией, особенно если речь идет о главе государства в президентской и смешанной республиках. К тому же конституционные поправки 2009 г. увеличили сроки полномочий Государственной Думы¹⁴ до 5, а Президента РФ – до 6 лет. Так вот, вопрос не в этом, а в том, *какова степень преемственности экономической стратегии государства?*

Можно предположить, что политическая сила, приходящая на смену (через легальное овладение правительством¹⁵) силе, правившей до этого, будет скована государственными финансовыми вложениями, начавшимся строительством крупных объектов инфраструктуры, обязательствами государства перед отечественными и иностранными инвесторами, международными обязательствами и т.д. и т.п. Однако такое предположение верно *в случае работающей системы свободной и открытой политической конкуренции*, в результате которой общество в данный момент отдает приоритет той или иной партии либо коалиции партий. При таких условиях приход к власти иной политической силы, скорее всего, будет означать изменение тактических задач и мер экономической политики, а также, вероятно, выбор новых стратегических целей и приоритетов. Но такие изменения будут осуществляться в параметрах, учитывающих результаты

¹³ В парламентской модели экономическую стратегию разрабатывает и проводит правительство, а срок пребывания однопартийного или коалиционного правительства зависит от итогов парламентских выборов.

¹⁴ Правда, как будет показано ниже, срок полномочий депутатов Государственной Думы не имеет сколько-нибудь принципиального значения для выработки экономической политики.

¹⁵ В данном случае под правительством понимается не конкретный орган исполнительной власти, а система органов государственной власти, реально управляющих страной.

предшествующей экономической политики, которая станет восприниматься как данность.

Подобное политическое поведение «новой правящей партии» имеет под собой вполне рациональные мотивы: прежде всего, нежелание ассоциироваться в глазах общества как разрушителя во имя своих идеологических постулатов, как уничтожителя части национального богатства. Об этом хорошо сказал известный государствовед начала XX в. Я.М. Магазинер: «...Когда в парламенте по поводу внесенного законопроекта борются две политические партии, представляющие два различных общественных класса или даже две фракции одного и того же класса, то никто из них не доказывает, что предлагаемый парламенту закон должен быть принят, хотя бы он противоречил интересам данного государства, лишь бы только он обеспечивал интерес данного класса: наоборот, данный классовый интерес открыто отстаивается как таковой только тогда, *когда уже считается доказанным, что в этом классовом интересе заключается общий интерес* (курсив во всех цитатах наш. – М.К.), – или же, не отрицая противоречия между своим классовым и общим интересами, признавая даже обязанность пожертвования классовым интересом в пользу общего, государственного, класс указывает лишь на неравномерность своих жертв с жертвами других классов, на угрозу для всеобщего интереса от разорения и разрушения класса. Но никто не потребует, чтобы интерес его класса, как *самоцель*, был поставлен выше интересов всего общества, никто не отвергнет верховенства общественного интереса над всеми другими интересами в обществе»¹⁶.

Другой сильный мотив состоит в том, что в условиях политической конкуренции «проигравшим», т.е. оппозиционным в данный период политическим силам *институционально обеспечено участие в выработке экономической политики*. Это означает, что последняя, в том числе в части

¹⁶ Магазинер Я.М. Общее учение о государстве: Курс лекций, читанных в Петроградском университете в 1918–1922 гг. Пг., 1922. С. 156.

определения экономической стратегии, вырабатывается не в монопольном (авторитарном) режиме, а в режиме компромисса, который достигается, главным образом, в парламенте. В этом, кстати, кроется *одно из главных отличий политической конкуренции от конкуренции экономической*.

В рамках полупрезидентской (смешанной) модели, к которой относится и Россия, подобный компромисс иногда предопределяется самой Конституцией. Например, согласно ст. 49 и ст. 50 Конституции Франции, Премьер-министр может вынести на одобрение Национального собрания программу правительства или его общеполитическую декларацию, ставя вопрос о доверии. Если Национальное собрание примет резолюцию порицания или если не одобрит программы либо общеполитической декларации, Премьер-министр должен вручить Президенту Республики заявление об отставке правительства. Вообще обязанность правительства уйти в отставку (либо обязанность президента отправить правительство в отставку) в случае выражение недоверия характерна для большинства европейских государств со смешанной моделью (кроме государств, образованных на территориях бывших союзных республик СССР). Вот почему правительство вынуждено считаться с мнением оппозиционных партий, прежде всего, по вопросам экономической (социально-экономической) политики.

Таким образом, партия, приходящая к власти в очередном избирательном цикле, не может считать проводившуюся предыдущим правительством экономическую политику полностью чужой, а потому требующей немедленной и радикальной смены. В условиях работающей системы политической конкуренции любая приходящая к власти сила, скорее всего, будет менять экономическую политику, но в щадящем режиме. Тем самым политическая конкуренция служит залогом как преемственности экономической стратегии, так и общей стабильности государственного организма, плавного развития страны.

Новейшая история, между прочим, знает примеры довольно резкого изменения социально-экономического курса: Новый курс президента Ф. Рузвельта, курс канцлера Л. Эрхарда (отца «германского экономического чуда»), неоконсервативные курсы премьер-министра М. Тетчер («тетчеризм») и президента Р. Рейгана («рейганомика»). Однако во всех этих и иных подобных ситуациях экономические политики носят имена соответствующих лидеров не потому, что те «придумывали» и проводили политику как автократы, а потому, что проявили не только решительность, но и политическое искусство, в том числе искусство достижения компромиссов в рамках работающей системы сдержек и противовесов.

Напротив, отсутствие публичной политики как *politics*, т.е. институализированного столкновения мнений, ценностей, интересов приводит к большой вероятности резкого изменения экономической стратегии, а, следовательно, к социальным и политическим потрясениям, не говоря уже об огромном экономическом ущербе для страны. Именно об этом писал Карл Поппер, говоря: «Можно различить два типа правительств. Первый тип – это правительства, от которых мы можем избавиться без кровопролития, например, путем всеобщих выборов. В этом случае общественные институты обеспечивают средства, с помощью которых правители могут быть смещены гражданами, а общественные традиции гарантируют, что *эти институты не могут быть с легкостью разрушены теми, кто находится у власти*. Второй тип – это правительства, от которых управляемые могут избавиться *лишь путем успешного переворота*, т.е. в большинстве случаев – никогда. По-моему термин "демократия" – это краткое обозначение правительства первого типа, а термины "тирания" или "диктатура" – второго»¹⁷.

О предпочтительности политической конкуренции и ее значении как основы демократии говорится, между прочим, в Постановлении

¹⁷ Поппер Карл Раймунд. Открытое общество и его враги. В 2 т. Т. 1: Чары Платона / Пер. с англ. Под ред. В.Н. Садовского. М., 1992. С. 164–165.

Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П, который заметил, что *«в конкурентной борьбе партий за политическую власть создается та необходимая демократическая среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в Российской Федерации осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия»*¹⁸.

К сожалению, приходится констатировать, что **в постсоветской российской реальности политическая конкуренция отсутствует**, хотя некоторые ее внешние признаки и проявляют себя. Кому-то ситуация отсутствия политической конкуренции может показаться благом, поскольку она якобы обеспечивает стабильность экономической политики в широком смысле. Однако стабильность, основанная не на преемственности здравого смысла, а на «аппаратной» преемственности (можно даже сказать, «византийского типа») оборачивается закрытием альтернатив при выборе (выработке) экономической стратегии. Поэтому, думается, в некоторой степени правы те, кто утверждает, что в постсоветской России создана «искусственная безальтернативность» и *«важная часть этой искусственной безальтернативности – деполитизация процесса выработки экономической стратегии, т.е. превращение политических решений в "технические" посредством сочетания авторитарных механизмов управления и специального экспертного дизайна, который оформляет выбранное решение как "единственно возможное в сложившихся обстоятельствах"». В этой логике были проведены и обоснованы знаковые реформы минувших 20 лет: моментальная либерализация цен и внешней торговли, приватизация, реформа электроэнергетики, монетизация льгот, вступление в ВТО и т.д.»*¹⁹.

3. Законодательное регулирование механизма выработки экономической политики

¹⁸ СЗ РФ. 2004. № 51. Ст. 5260.

¹⁹ Ремизов М., Межуев Б. Охота на медведей // Электронное СМИ «Газета.ру». Комментарии // URL: http://www.gazeta.ru/comments/2011/04/18_a_3587173.shtml

Как уже говорилось, основным правовым регулятором выработки и формализации экономической политики, является Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». В нем представлена система, состоящая из трех основных компонентов – концепции, программы и прогноза. Однако анализ реализации Закона показывает, что практика довольно существенно отклоняется от его требований.

«*Концепция социально-экономического развития Российской Федерации*, – гласит ст. 1 данного Закона, – система представлений о *стратегических целях* и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших *направлениях и средствах реализации* указанных целей». Последний по времени из такого рода документов – Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р)²⁰. Анализ этой Концепции позволяет заметить несколько отклонений от Закона о государственном прогнозировании.

Первое. Во введении к Концепции говорится, что она «разработана в соответствии с *поручением Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации*, состоявшегося 21 июля 2006 г.». Однако требованиям Закона больше соответствовало бы поручение, данное непосредственно на заседании Правительства РФ под председательством Президента РФ²¹ (п. «б» ст. 83 Конституции РФ), а не на заседании Государственного совета РФ. Этот орган, согласно п. 1 Положения о нем, является лишь «*совещательным органом*, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения *согласованного функционирования и взаимодействия* органов государственной власти»²². В Государственный совет, помимо Президента РФ – его председателя – входят

²⁰ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489. В настоящее время эта Концепция переработана.

²¹ Этот институт, однако, практически не применяется.

²² Положение о Государственном совете Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. № 1602 // СЗ РФ. 2000. № 36. Ст. 3633.

«по должности высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации», а также, по решению Президента, – бывшие руководители регионов (п. 7 Положения). К тому же данное заседание Госсовета называлось «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов». Неудивительно, что в выступлениях как самого Президента, так и членов Рабочей группы по комплексному социально-экономическому планированию развития регионов говорилось не о направлениях экономической стратегии, а об общих недостатках деятельности государства в экономической сфере и об экономическом развитии именно регионов, но не страны в целом²³.

Второе. Закон о государственном прогнозировании предусматривает, что разработке концепции стратегии экономического развития должен предшествовать *прогноз* социально-экономического развития на *долгосрочную перспективу*, который разрабатывается раз в 5 лет на 10-летний период (помимо прогнозов на очередной финансовый год и плановый период). На основе такого прогноза Правительство организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (пп. 1 и 2 ст. 3). Таким образом, Закон имеет в виду, что Правительство без всяких поручений обязано регулярно представлять прогноз и на его основе разрабатывать концепцию долгосрочного развития (Президент, согласно ст. 4 Закона, в своем первом после избрания ежегодном послании, представляет свою концепцию экономического развития только *на среднесрочный период*).

Третье. Временной горизонт Концепции социально-экономической политики на 2 года превышает указанный в Законе о государственном

²³ См.: Выдержки из стенографического отчета о заседании Государственного совета «О механизмах взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» // URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears2/2006/07/21/109663.shtml>

прогнозировании. С экономической точки зрения, это, скорее всего, несущественно. Но если мы имеем дело с законодательными императивами, пренебрежительное отношение к ним подрывает смысл правового регулирования. Между прочим, и в п. 2 Распоряжения об утверждении названной Концепции Министерству экономического развития поручено разработать и внести в Правительство РФ прогноз долгосрочного социально-экономического развития страны уже на период *до 2030 г.* Но статья 3 Закона о государственном прогнозировании требует, чтобы прогноз социально-экономического развития на долгосрочную перспективу разрабатывался *раз в пять лет на десятилетний период.* Так что и здесь мы видим нарушение установленного Законом порядка.

Четвертое. Концепция по умолчанию предполагает, что еще, как минимум, 14 лет (хотя Концепция была утверждена в 2008 г.²⁴, но само-то поручение поступило в 2006 г.) политическое руководство страны останется прежним. И это еще одно, пусть и косвенное, подтверждение того печального обстоятельства, что политической конкуренции в России нет, и органы власти в своих планах исходят именно из данного факта даже вопреки Закону.

Закон о государственном прогнозировании предполагает и форму конкретизации социально-экономической стратегии – *программу социально-экономического развития Российской Федерации* (согласно ст. 4 Закона, такие программы разрабатываются на среднесрочную перспективу – *от трех до пяти лет*). Здесь мы также можем видеть, что это требование Закона выполняется отнюдь не всегда. Дело в том, что последняя по времени Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу²⁵ была разработана только на 2006–2008 гг.

Согласно тому же Закону (п. 8 ст. 4), программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу должна включать в

²⁴ Кстати, не очень понятно, почему с момента президентского поручения до утверждения Концепции прошло два года. Получилось поэтому, что В.В. Путин дал поручение самому себе.

²⁵ Утв. распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 589.

себя макроэкономическую политику, инвестиционную, структурную, аграрную, экологическую, социальную, региональную экономическую и внешнеэкономическую политику (политики). Однако структура реальных программ (в частности, упомянутой Программы на 2006–2008 гг.) отличается от предписанной Законом.

В то же время федеральные законы, принимаемые по отдельным отраслям и сферам социально-экономической жизни, как бы дезавуируют систему, предусмотренную Законом о государственном прогнозировании, и фактически консервируют отдельные направления, формы и средства экономического воздействия, доминирующие в момент принятия таких законов.

Особенно ярко это проявляется в законах, регулирующих таможенную деятельность. И в прежних Таможенных кодексах РФ (1993 и 2003 гг.), и в действующих Основах таможенных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств (от 10 февраля 1995 г.)²⁶, и в ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» (от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ)²⁷ понятие «меры экономической политики» фактически подразумевает, в основном, протекционистские меры. Во всяком случае, именно так толкует это понятие Конституционный Суд РФ.

Рассматривая дела о конституционности положений таможенного законодательства, Конституционный Суд РФ утверждал, что при определении видов и мер ответственности за нарушение таможенных и валютных правил федеральный законодатель «исходит из необходимости защиты российского рынка, стимулирования развития национальной экономики, обеспечения наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории, т.е. *реализации задач экономической политики*»²⁸.

²⁶ Российская газета. 1995. № 245; 1996. № 3; 1996. № 12.

²⁷ СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807.

²⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 2001 г. № 7-П // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2409. См. также: Определения Конституционного Суда РФ от 10 января 2002 г. № 3-О // СЗ

Однако теоретически можно представить себе ситуацию, когда государство будет, напротив, пытаться сдерживать развитие отдельных отраслей экономики, например, для снижения степени экологической угрозы или изменения структуры экономики страны. Экономической науке известны такие термины как «перегрев», «излишнее стимулирование» экономики и т.д. Тем более подвижна идея экономического протекционизма (особенно с учетом вступления России в ВТО). Тогда правовые средства регулирования могут войти в противоречие с вырабатываемой экономической политикой.

Аналогичным образом экономическая политика, особенно в части выбора стратегических направлений, способна встретить препятствия и со стороны других законов, например, Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ²⁹, где указываются основные цели, принципы, направления (ст. 5) и меры по реализации (ст. 6) аграрной политики как составной части государственной социально-экономической политики. К подобным законам можно отнести также федеральные законы «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 8 декабря 2003 № 164-ФЗ³⁰ и «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ³¹.

4. Основные субъекты выработки российской экономической политики и их компетенция

Если формально подходить к выявлению органов, участвующих в выработке российской экономической политики, можно было бы ограничиться решениями Конституционного Суда РФ, в которых он прямо называет такие органы. Так, в Определении от 21 мая 1999 г. № 68-О³² Конституционный Суд прямо указал, что законодатель (т.е. палаты

РФ. 2002, № 7. Ст. 744; от 12 мая 2005 г. № 186-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 6.

²⁹ СЗ РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.

³⁰ СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850.

³¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

³² Документ не опубликован. Источник – СПС КонсультантПлюс.

Федерального Собрания) имеет «конституционные полномочия в сфере экономической политики». Полный же «перечень» органов власти, вырабатывающих экономическую политику (по мнению КС РФ, их всего два, отсюда кавычки вокруг слова «перечень»), приведен в Постановлении от 22 июля 2002 г. № 14-П³³, которое было принято по делу, связанному с реструктуризацией проблемных банков. В нем Суд заявил, что *выработка экономической политики входит в компетенцию Федерального Собрания и Правительства РФ*.

Однако ни реальное положение вещей, ни другие решения самого Конституционного Суда не позволяют называть российский Парламент субъектом выработки экономической политики. Палаты Федерального Собрания участвуют в такой выработке только *как вспомогательные институты*. Показательно, что и сам Конституционный Суд РФ говорит о несколько условном характере компетенции Федерального Собрания по выработке экономической политики, ограничивая возможность осуществления такой компетенции «целями государственной экономической политики». Проще говоря, Суд как бы признал, что Парламент России уже связан выработанной экономической политикой. Об этом, в частности, сказано в Постановлении КС РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П³⁴.

Практически о том же говорится и в Постановлении от 15 декабря 2006 г. № 10-П³⁵, где Суд указал, что «федеральный законодатель при осуществлении финансового регулирования, в том числе при выборе той или иной организационной формы кассового обслуживания исполнения бюджетов всех уровней единой бюджетной системы Российской Федерации, *ориентируется на реализацию целей* государственной экономической политики, имея в виду как конституционно обусловленные особенности федеративного устройства Российской Федерации, так и задачи

³³ СЗ РФ. 2002. № 31. Ст. 3161.

³⁴ СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2803.

³⁵ СЗ РФ. 2007. № 2. Ст. 400. См. также: Определение КС РФ от 15 января 2008 г. № 192-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 4.

реформирования финансовой системы на данном этапе социально-экономического развития государства». Следовательно, федерального законодателя «сдерживает» не только Конституция РФ, что как раз естественно, но и выработанная в данный период экономическая политика. Во всяком случае, Парламент не в состоянии изменить цели такой политики. Разумеется, палаты российского Парламента могут оказывать воздействие на содержание экономической политики, а также формы, методы, темпы ее реализации. Но они не вырабатывают саму экономическую политику. Поэтому попытаемся аналитическим путем выявить реальных субъектов выработки экономической политики.

Президент Российской Федерации. Сразу же отметим, что, по российской Конституции собственно экономических полномочий у Президента РФ нет. Тем не менее он не просто активный участник выработки экономической политики, а *главный ее определитель*. Причем объем его участия в определении экономической политики и степень конкретности зависят только от самого Президента. Дело в том, что в России практически нет института, который мог бы ограничить Президента, в отличие, скажем, от Верховного суда США, который, например, довольно успешно «вставлял палки в колеса» Новому курсу Ф.Д. Рузвельта. Что же позволяет российскому Президенту играть ключевую роль в выработке экономической политики?

Согласно ч. 3 ст. 80 Конституции РФ, Президент *определяет основные направления внутренней и внешней политики страны*. Правда, там оговаривается, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами». Но на самом деле такое условие ничего не меняет, ибо Президент вправе предложить (и предлагает) меры, которые в данный момент времени еще не являются ни конституционными, ни законодательными нормами. Собственно, президентские предложения часто и направлены на изменения законодательства, а иногда и самой Конституции РФ, как это было в Послании Федеральному Собранию 2009 г.

Конечно, президентские предложения, выдвигаемые им в рамках реализации данной функции, можно не рассматривать как императивные. Но, во-первых, у главы государства имеются весомые конституционные рычаги для превращения своих предложений в нормативные требования³⁶. Во-вторых, Конституционный Суд дважды провозглашал, что основные направления внутренней и внешней политики обладают императивностью. В 1998 г. это относилось лишь к Правительству РФ³⁷, а в 2006 г. Конституционный Суд установил, что из Конституции РФ вытекает требование «обязательности для всех органов публичной власти (!? – М.К.) основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее статьей 80 (часть 3) [...]»³⁸.

Данной функции соответствует полномочие главы государства *ежегодно обращаться к Федеральному Собранию с посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства* (п. «е» ст. 84). Однако это не означает, что только в такой форме Президент вправе определять основные направления политики, в том числе экономической. Это, кстати, отчетливо конкретизируется в Законе о государственном регулировании, где в ст. 4 говорится, что первое после вступления в должность Президента РФ послание к Федеральному Собранию содержит специальный раздел, посвященный концепции социально-экономического развития Российской Федерации, правда, почему-то только на среднесрочную перспективу (п. 4). В этом разделе должно быть охарактеризовано состояние экономики Российской Федерации, сформулированы и обоснованы стратегические цели и приоритеты социально-экономической политики государства, направления реализации указанных целей, важнейшие задачи, подлежащие решению на федеральном

³⁶ О механизмах такого превращения см., напр.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

³⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

³⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

уровне, приведены важнейшие целевые макроэкономические показатели, характеризующие социально-экономическое развитие страны на среднесрочную перспективу (п. 5).

Президент и в других документах (указах, заявлениях, выступлениях, доктринах и концепциях, даже в интервью) может высказывать те или иные идеи, в том числе и по формированию экономической политики. В частности, в середине 1990-х годов появился такой вид президентских документов, как *бюджетное послание*, которое не упоминается в Конституции РФ, но обрело «легитимацию» после закрепления в Бюджетном кодексе РФ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ст. 170 и 172), где говорится, что бюджетное послание, направляемое Федеральному Собранию, является одной из основ проекта федерального бюджета (понятно, что тем самым определяются и приоритеты экономической политики).

Конечно, Президент РФ определяет в основном стратегические цели, приоритеты экономической политики. Это естественно, поскольку, согласно Конституции России, глава государства имеет весьма широкие возможности для политического маневра, прежде всего благодаря возложению основной тяжести ответственности на Правительство. Поэтому Президенту нет смысла задавать конкретные параметры экономической политики, хотя иногда он это делает. К тому же Президент фактически обращается к обществу, а для этого специальная терминология неуместна. В задачи Экспертного управления Президента РФ входит анализ социально-экономической информации, разработка прогнозов и сценариев развития социально-экономических отношений, экспертиза проектов федеральных законов, регулирующих отношения в социально-экономической сфере³⁹, но для выработки деталей экономической политики у этого подразделения президентской Администрации нет необходимого количества специалистов.

³⁹ См.: п. 4 Положения об Экспертном управлении Президента РФ, утв. Указом Президента РФ от 20 августа 2004 г. № 1086 // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3542.

В то же время нельзя полагать, что Президент РФ принимает решения в экономической сфере вне всякой связи и без согласования с Правительством. Хотя теоретически глава государства, в полном соответствии с Конституцией может принять некие экономические решения стратегического характера, не согласовывая их с Правительством, на практике этого не происходит, поскольку Президент понимает, что его «сумасбродные» идеи Правительство либо не сможет проводить в жизнь, либо фактически будет саботировать.

Не случайно в свое время Президент РФ закрепил формальные основания для взаимодействия с Правительством, издав Указ от 10 июня 1994 г. № 1185 «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации»⁴⁰. В этом Указе, среди прочего, предусмотрено, что «проекты указов и распоряжений Президента Российской Федерации, затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Правительства Российской Федерации, согласованные в установленном порядке с заинтересованными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, направляются Правительству Российской Федерации». И наоборот – в Администрацию Президента РФ направляются для согласования проекты постановлений Правительства РФ, принятие которых предусмотрено актами Президента РФ, а также по вопросам прав и свобод человека и гражданина; охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности; обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти; определения основных направлений внутренней и внешней политики; руководства внешней политикой; осуществления функций Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ (пп. 3, 4).

Правительство Российской Федерации. Как ни странно, но в Конституции напрямую об участии Правительства в выработке экономической политики тоже почти ничего не говорится. Разве только в ч. 1

⁴⁰ СЗ РФ. 1994. № 7. Ст. 697.

ст. 114 Конституции РФ сказано, что Правительство РФ разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, а также обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики.

В таком случае где следует искать конституционные основы активного участия Правительства в выработке экономической политики? Главным образом, в ст. 71 Конституции РФ, определяющей предметы исключительного ведения Российской Федерации. В ней говорится, что *в ведении Российской Федерации* находятся, в частности: управление федеральной собственностью; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического развития; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; внешнеэкономические отношения Российской Федерации; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств.

Все ли это относится к компетенции Правительства РФ? Тем более, что ч. 1 ст. 76 Конституции РФ гласит: «По предметам ведения Российской Федерации принимаются *федеральные конституционные законы и федеральные законы*, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации». Думается, перед нами одно из проявлений несовершенной конституционной техники. Ведь даже простая логика требует признать, что, например, такая функция, как управление федеральной собственностью, фигурирующая среди предметов исключительного ведения Федерации, чаще всего осуществляется отнюдь не посредством закона. Ответ

на недоумения по поводу ст. 71, рассматриваемой в совокупности со ст. 76, дал в 1999 г. Конституционный Суд, установивший, что «само по себе отнесение того или иного вопроса к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации) не означает невозможности его урегулирования иными, помимо закона, нормативными актами, кроме случаев, когда сама Конституция Российской Федерации исключает это, требуя для решения конкретного вопроса принятия именно федерального конституционного либо федерального закона»⁴¹.

Однако с правовой точки зрения такая позиция небезупречна, ибо фактически уравнивает законы и подзаконные акты (справедливости ради следует отметить, что данное решение КС РФ было обращено не столько к постановлениям Правительства, сколько к указам Президента РФ⁴²). Но в конкретной исторической ситуации подобное решение отвечало потребностям правового развития. Впрочем, даже если бы не было названного решения Конституционного Суда РФ, некоторые положения ст. 71 свидетельствуют о том, что именно Правительство РФ в наиболее полном объеме разрабатывает (вырабатывает) экономическую политику. Дело в том, что это вытекает *per se* из статуса Правительства как органа, осуществляющего исполнительную власть в стране (ст. 110 Конституции РФ). Поэтому законодатель, как правило, поручает именно этому органу конкретизировать те или иные положения закона.

Это естественно, поскольку только среди федеральных органов *исполнительной власти* есть специализированные ведомства и их учреждения, способные анализировать как экономическую ситуацию в стране в целом, так и отдельные ее сегменты, осуществлять прогностические и программные функции. Соответственно, и в Законе о государственном прогнозировании именно на Правительство РФ возлагается основная задача

⁴¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 2-П // СЗ РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

⁴² Это естественно, ибо сам запрос, в связи с которым было принято данное решение, касался правомерности определения системы федеральных органов исполнительной власти Президентом страны.

по выработке экономической политики, которая решается, прежде всего, при активном участии *Министерства экономического развития РФ*, являющегося (согласно Правилам разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596⁴³), головным ведомством в этой сфере.

Центральный банк Российской Федерации. О том, что Центральный банк РФ (Банк России) является субъектом выработки экономической политики, свидетельствуют как Конституция РФ, так и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ⁴⁴. Однако в отношении того, насколько реальная роль этого субъекта экономической политики соответствует его правовому статусу, возникают вопросы.

Согласно ч. 2 ст. 75 Конституции РФ, *основной функцией* Центрального банка РФ (Банка России) является *защита и обеспечение устойчивости рубля*. О том же, но уже как *одной из* основных целей Банка говорит и ст. 3 Закона о Центробанке. Тем самым устойчивость национальной валюты есть конституционная константа. Но не является ли такая константа тормозом, а то и препятствием на пути выработки экономической политики государства? Ведь если мы говорим о *выработке* политики, значит, подразумеваем, что в разные периоды времени могут меняться цели, задачи, приоритеты, методы. Однако цель Банка России предопределена: обеспечение устойчивости рубля. В таком случае, например, будет ли конституционной политика, направленная на ослабление курса рубля для обеспечения интересов отечественных товаропроизводителей?

Ответ зависит от того, как мы истолкуем норму об основной функции (цели) Центрального банка. Толкуя ее буквально, придется признать, что авторы проекта конституционного текста исходили из тогдашней российской

⁴³ СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3833.

⁴⁴ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

реальности и не заглядывали вперед⁴⁵. Так что, например, отказ Центрального банка от таргетирования валютного курса формально будет означать нарушение ст. 75 Конституции РФ. Однако норму об основной функции (цели), думается, можно истолковать и таким образом, что здесь имеется в виду недопустимость *резких* колебаний курса рубля. Как бы то ни было, мы имеем дело с расплывчатым правовым регулированием целей и функций (задач) Центрального банка РФ.

Другой вопрос возникает по поводу конституционной и законодательной норм о независимости Центрального банка РФ. Часть 2 статьи 75 Конституции РФ гласит, что свою основную функцию Банк России осуществляет независимо от других органов государственной власти. Статья 1 Закона о Центробанке не только конкретизирует, но и фактически расширяет этот принцип, указывая: «Функции и полномочия, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Но так ли обстоят дела в реальности?

В статье 21 Закона о Центробанке указывается, что «для реализации возложенных на него функций Банк России участвует в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации». Однако если для реализации своих функций, то значит, что не Правительство привлекает Банк России, а, наоборот, последнему предоставляется право отстаивать свою позицию при разработке экономической политики. Другое дело, что в данной статье несколько странно звучат слова «политика Правительства», поскольку, как мы выяснили, у Правительства РФ не может быть *своей* экономической политики. Тем не менее вопрос о реальной независимости Центробанка остается.

⁴⁵ Это, кстати, касается и конституционного закрепления системы организации государственной власти, которая, возможно, и была оправдана в 1993 году, но через несколько лет стала политическим тормозом.

Во-первых, сама конструкция назначения на должность и увольнения Председателя Центрального банка РФ не позволяет ему поддерживать независимость Банка. В соответствии с п. «г» ст. 83 Конституции РФ, Президент страны «представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации». Но Президент теснейшим образом связан с Правительством РФ и, естественно, опирается, главным образом, на мнение его Председателя. Причем, в соответствии со ст. 14 Закона о Центробанке, Председатель Банка России назначается всего на четыре года. Необходимо учитывать также, что Президент вправе внести представление и о досрочном его освобождении.

Правда, формальные основания для досрочного освобождения оговариваются Законом. Однако понятно, что у Президента есть довольно большие возможности «убедить» Председателя Центробанка подать заявление об отставке. Во всяком случае, после известного «черного вторника» – обвального падения курса рубля по отношению к доллару 11 октября 1994 г. – Председатель Банка России В.В. Геращенко был отправлен в отставку.

Во-вторых, конституционной и законодательной нормам о независимости противоречит установленный в Законе о Центробанке принцип его подотчетности Государственной Думе. В статье 5 Закона называются проявления такой подотчетности. Однако, на наш взгляд, информирование Центробанком Думы, равно как возможность проверки его финансово-хозяйственной деятельности Счетной палатой и т.п., не являются формами подотчетности. Поэтому о подотчетности вообще не следует упоминать в Законе, ибо это впрямую противоречит конституционному положению о независимости Центрального банка РФ.

В-третьих, в п. 11 ст. 4 Закона о Центробанке установлено, что Банк России «осуществляет самостоятельно *или по поручению Правительства*

Российской Федерации все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России». Ясно, что право давать поручение Банку России хотя бы по определенному кругу вопросов несовместимо с понятием независимости.

Наконец, в-четвертых, в некоторых документах самого Банка признается, что он не работает в независимом режиме. Так, в «Основных направлениях единой государственной денежно-кредитной политики на 2009 год и период 2010 и 2011 годов» – ежегодном документе, составляемом Центробанком, – говорится, что в нем «отражаются главные задачи, стоящие перед Банком России в указанный период *в соответствии с проводимой Правительством Российской Федерации экономической политикой*, и определяются меры денежно-кредитной политики, ведущие к достижению поставленных целей»⁴⁶.

Закон также определяет *формы участия* Банка в разработке экономической политики: Председатель Банка России или по его поручению один из 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. Однако вряд ли это можно назвать *основными формами участия* Центробанка в выработке экономической политики, поскольку эта политика во время заседаний Правительства и, тем более, заседаний Думы не вырабатывается, а лишь уточняется и формализуется. Ближе к реальности, скорее, другая норма той же статьи, в соответствии с которой «Банк России и Правительство Российской Федерации информируют друг друга о предполагаемых действиях, имеющих общегосударственное значение, координируют свою политику, проводят регулярные взаимные консультации».

О других формах участия Центрального банка РФ упоминается в ст. 45 Закона о нем. Точнее, в этой статье говорится о формах *координации*

⁴⁶ Вестник Банка России. 2008. № 66.

политики Центробанка с общегосударственной экономической политикой. С этой целью Банк России ежегодно перед внесением в Государственную Думу проекта закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период представляет в Думу проект основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики на предстоящий год и плановый период⁴⁷, причем сначала этот проект представляется Президенту РФ и в Правительство. Окончательный вариант основных направлений денежно-кредитной политики Банк России представляет не позднее 1 декабря текущего года Государственной Думе, которая рассматривает этот документ и принимает соответствующее решение. Стоит отметить, что Закон о Центробанке определяет структуру «основных направлений» и, в частности, обязывает Центральный банк дать краткую характеристику состояния экономики Российской Федерации, а также сценарный (не менее двух вариантов) прогноз развития экономики на предстоящий год с указанием цен на нефть и другие товары российского экспорта, предусматриваемых каждым сценарием.

Палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Хотя выше было сказано о вспомогательной роли Государственной Думы и Совета Федерации в процессе выработки экономической политики, тем не менее в Конституции РФ и федеральном законодательстве закреплены некоторые полномочия, которые формально позволяют отнести российский Парламент к участникам выработки экономической политики.

Во-первых, в ч. 3 ст. 75 Конституции РФ установлено, что *«система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом»*. Понятно, что те или иные принципы, положенные в основание налоговой системы, характеризуют соответствующую экономическую политику. Налоги и сборы вообще – это один из наиболее эффективных инструментов проведения экономической политики. Однако

⁴⁷ Сейчас он составляет два года.

следует учитывать, что подобного рода законы, скорее, лишь оформляют решения, принятые Президентом и Правительством.

К конституционным полномочиям палат Федерального Собрания можно было бы отнести и ч. 4 ст. 75 Конституции РФ, где говорится, что *государственные займы* выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, но это все-таки нельзя считать формой участия в экономической политике, так как закон определяет лишь *порядок выпуска займов*. Сами же займы (а решение об их выпуске составляет элемент экономической политики), согласно ч. 3 ст. 103 Бюджетного кодекса РФ⁴⁸, выпускаются Правительством РФ либо уполномоченным им Министерством финансов РФ.

Во-вторых, обе палаты принимают (Дума принимает, Совет Федерации одобряет) федеральные законы о федеральном бюджете, а потому теоретически могут повлиять на макроэкономические приоритеты. Но именно – теоретически, даже если не принимать во внимание нынешнюю сервильность Парламента. Дело в том, что, с одной стороны, Президент РФ вправе отклонить закон о бюджете (как любой иной федеральный закон), а он, скорее всего, отклонит закон, идущий вразрез с приоритетами, выработанными им совместно с Правительством. А для того, чтобы преодолеть «вето» главы государства, потребуется набрать большинство в 2/3 голосов от общего состава каждой из палат, что крайне трудно. С другой стороны, Совет Федерации по самой своей природе не склонен поддерживать финансово не сбалансированные законы, ибо представители регионов понимают, что в противном случае большая доля ответственности за их неисполнение ляжет на власти субъектов Федерации. Именно поэтому в 1990-е годы, хотя Госдумой и принимались подчас совершенно популистские законы, например, о полной индексации вкладов населения, они не одобрялись Советом Федерации и порой даже не доходили до Президента.

⁴⁸ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Таким образом, механизм выработки экономической политики в Российской Федерации является в целом моносубъектным. Хотя отдельные полномочия в сфере экономической политики есть у Правительства РФ (вместе с подчиненными ему федеральными органами исполнительной власти), Центрального банка РФ и палат Федерального Собрания, все же основную роль при определении, по крайней мере, основных приоритетов экономического развития играет Президент РФ.