

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный гуманитарный университет»

На правах рукописи

МАМЯШЕВА Диана Рафисовна

**АКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
доцент Кожокаръ И.П.

Москва 2023

ПЛАН

Введение.....	3
Глава 1. Теоретико-методологическая основа исследования актов стратегического планирования.....	18
§1.1. Генезис и развитие правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России.....	18
§1.2. Понятие и признаки актов стратегического планирования.....	38
Глава 2. Акты стратегического планирования в системе правовых актов.....	67
§2.1. Правовая природа актов стратегического планирования.....	67
§ 2.2. Внешняя правовая форма и содержание актов стратегического планирования.....	94
Глава 3. Классификация, систематизация и иерархия актов стратегического планирования.....	115
§3.1. Классификация актов стратегического планирования и её юридическое значение.....	115
§3.2. Систематизация актов стратегического планирования: теоретико-правовой аспект.....	133
§3.3. Иерархия актов стратегического планирования.....	154
Заключение.....	166
Список использованных источников.....	171

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена рядом социально-политических, доктринальных, законотворческих и правореализационных факторов.

Важнейшей задачей государства является публичное управление общественными процессами. Такое управление является особой социальной деятельностью, влияющей на все сферы жизни общества как на объекты развития, изменения и преобразования. Государственное и муниципальное управление направлено на системную и комплексную организацию общественного развития и всех видов осуществляемой в стране деятельности.

Любое управление основывается на системе представлений и знаний о желаемом (целевом) результате, учитывающей объективные возможности и средства для их достижения, которые проецируются в программы и планы действий для достижения желаемого воздействия. Это обстоятельство обуславливает необходимость не просто управления, а планируемого управления обществом. Из всех видов управленческого планирования наибольшее значение имеет планирование стратегическое, которое направлено на достижение приоритетных целей государства, и включает инструменты целеполагания, прогнозирования, программирования и планирования развития общества во всех областях.

Результаты стратегического планирования получают свое формальное закрепление и юридическую силу в актах стратегического планирования, отражающих как общее видение будущих направлений развития страны, так и конкретные средства, необходимые для движения в этих направлениях (задачи, ресурсы, сроки, исполнители, контроль и др.).

По данным федерального государственного реестра документов стратегического планирования, произведена регистрация около 57 000 таких актов (на федеральном, региональном и муниципальном уровнях)¹.

¹ <https://gasu.gov.ru/stratplanning> (дата обращения 28.03.2023 г.).

При этом в теории права, как, впрочем, и в отраслевых публично-правовых науках, не прекращается дискуссия о юридической сущности актов стратегического планирования, их понятии и признаках, месте в системе иных правовых актов, соотношении с нормативными правовыми актами. Особенную остроту указанная дискуссия приобретает при попытках систематизации актов стратегического планирования и построения их иерархии, наделения их юридической силой и разрешения возникающих коллизий между ними и иными правовыми актами. Вызывает множество теоретических вопросов внешняя форма, в которой объективируются акты стратегического планирования, порядок их утверждения (одобрения), а также их содержание, которое охватывает не только нормативные и индивидуальные правовые предписания, но и иные правовые положения, чем обуславливает их особую смешанную правовую природу.

Правовую основу принятия и реализации актов стратегического планирования образует Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Закон о стратегическом планировании), который не лишен содержательных и технико-юридических недостатков. Большой правореализационной проблемой в этой сфере является некачественное ведение федерального государственного реестра документов стратегического планирования, который не только не охватывает весь объем действующих актов стратегического планирования, но и содержит фактические и лингвистические ошибки (неверное указание названия акта и его тематической принадлежности, недействующие акты обозначены в реестре как действующие и др.). Все эти дефекты и недостатки требуют научного теоретического осмысления и формулирования предложений по их устранению.

Правовая неопределенность в части регламентации актов стратегического планирования, особенно их правовой природы и иерархической соподчиненности, негативно сказывается на практике

применения указанных актов. Теоретико-правовой анализ правоприменительной практики использования правовых предписаний актов стратегического планирования необходим для единообразного и эффективного правосудия.

С учетом изложенного, полагаем, что тема исследования является актуальной как с социально-политических и законотворческих, так и с теоретико-правовых (доктринальных) и правоприменительных позиций, имеет научную и практическую значимость.

Степень научной разработанности темы. Проблематика стратегического планирования разрабатывается преимущественно в науках конституционного и административного права.

При этом в диссертациях, специально посвященных стратегическому планированию, теоретические вопросы актов (документов) стратегического планирования либо вообще не затрагиваются, либо исследуются довольно поверхностно (Букреев И.А. Стратегическое планирование развития предпринимательской деятельности в рекреационной сфере (на примере Республики Крым) (Симферополь, 2020); Голощапов А.М. Конституционные основы становления государственно-правовой стратегии (М., 2004); Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты) (М., 2020); Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования (М., 2012); Охотский И.Е. Правовой механизм государственной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации: конституционно-правовые основы (М., 2015); Турганбаев А.О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование (М., 2020) и др.).

В теории права монографические исследования в этой сфере касаются, как правило, какой-либо одной разновидности актов стратегического планирования (стратегии, программы) (Говорухина Ю.В. Стратегия как правовой документ (Н. Новгород, 2021); Жарова Е.Ю. Программа как

правовой документ (Н. Новгород, 2006); Правкина И.Н. Правовые стратегии как источник развития современного российского права (М., 2016); Остапенко А.С. Политико-правовые стратегии развития общественных объединений в институциональном пространстве современной России (Ростов-н/Д, 2009)).

Отдельные вопросы, касающиеся анализа актов стратегического планирования, действующих в определенных сферах, поднимаются в научных публикациях М.Е. Бабич, А.А. Зозули, И.О. Красновой, Т.М. Тишкиной, В.А. Уткина, Т.Я. Хабриевой, О.В. Филимонова и др.

Научные усилия по выявлению правовой природы актов стратегического планирования были предприняты в монографических работах Ю.А. Тихомирова и И.В. Котелевской «Правовые акты» (М., 1999), Т.В. Кивленка «Смешанные правовые акты» (Владимир, 2007), С.С. Алексеева «Общая теория права» (М., 2008) и др., а также в научных статьях таких авторов, как: Д.А. Афиногенов, Д.О. Бибик, В.В. Воронин, Я.В. Гайворонская, Д.В. Ирошников, Л.А. Кононов, Н.С. Кутузова И.Н. Маланыч, А.В. Малько, М.А. Мушинский, С.В. Нестеров, Р.А. Ромашов, И.С. Селивановский, Д.С. Хижняк, А.А. Федорченко и др.

Однако единое теоретико-правовое учение об актах стратегического планирования до сих пор не сформировано. Социально-политическое, социально-экономическое и юридическое значение, которое имеют акты стратегического планирования, обуславливают необходимость теоретико-правового исследования, специально посвященного таким актам как самостоятельному правовому явлению, охватывающему все его основные аспекты.

Цель диссертационной работы заключается в разработке теоретико-правового учения об актах стратегического планирования, включающего комплекс научных знаний об их понятии, признаках, правовой природе, форме и содержании, классификациях, системе и иерархии.

Для достижения указанной цели в работе были поставлены и решены следующие задачи:

- раскрыть генезис и развитие правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России;
- дать понятие и выделить признаки актов стратегического планирования;
- определить правовую природу актов стратегического планирования;
- проанализировать внешнюю правовую форму актов стратегического планирования;
- выявить содержание актов стратегического планирования;
- произвести классифицирование актов стратегического планирования по юридически значимым основаниям;
- систематизировать акты стратегического планирования;
- сконструировать иерархию актов стратегического планирования и определить их юридическую силу.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в связи с разработкой, принятием, утверждением (одобрением) и реализацией актов стратегического планирования.

Предмет исследования – учение об актах стратегического планирования, включающее их понятие, признаки, правовую природу, форму и содержание, классификацию и систему.

Методологическая основа исследования представлена тремя группами методов. В качестве базового метода был избран всеобщий диалектический метод познания, позволивший изучить акты стратегического планирования в русле их возникновения и развития как правового явления, во взаимосвязи со смежными правовыми категориями (правовой акт, нормативный правовой акт, правовое предписание, юридический документ, источник права и др.) с учетом актуального законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

В ходе исследования применялись общенаучные методы формальной и диалектической логики (синтез, анализ, дедукция, индукция, восхождение от

абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, сравнение, абстрагирование, дефинирование, классифицирование, систематизация и др.).

Автором использовались специально-юридические методы исследования: формально-догматический, историко-правовой, межотраслевой, правовое моделирование, мыслительный правовой эксперимент и метод юридического толкования.

Теоретическую основу исследования составили труды таких ученых-юристов, как С.С. Алексеев, Д.А. Афиногенов, М.Е. Бабич, Д.О. Бибик, С.В. Бошно, Е.М. Бухвальд, В.В. Воронин, Я.В. Гайворонская, А.М. Голощапов, В.М. Горшенев, С.А. Голунский, М.В. Демидов, А.С. Домченко, Н.Г. Жаворонкова, А.А. Зозуля, С.М. Зубарев, Д.В. Ирошников, С.В. Нестеров, В.Н. Карташов, Т.В. Кивленок, Т.С. Касимов, В.В. Киреев, В.И. Майоров, Л.А. Кононов, И.О. Краснова, И.А. Курбатов, Н.С. Кутузова, Е.Е. Леканова, А.А. Леонкин, Д.Ю. Любитенко, Е.О. Мадаев, М.Н. Марченко, А.П. Мазуренко, И.Н. Маланыч, Н.Д. Матрусов, А.В. Мицкевич, М.А. Мушинский, А.В. Малько, И.И. Пляхимович, Р.А. Ромашов, И.С. Самощенко, И.С. Селивановский, В.Ш. Сургуладзе, В.М. Сырых, Т.М. Тишкина, С.А. Токмин, Е.В. Трапезникова, Е.Г. Уляшкина, В.А. Уткин, А.А. Федорченко, Т.Я. Хабриева, Д.С. Хижняк, Д.В. Шикун, Ю.Г. Шпаковский и др.

Нормативную основу работы составили законы и подзаконные нормативные акты, регулирующие процессы разработки, принятия, утверждения (одобрения), регистрации и реализации актов стратегического планирования, а также непосредственно сами акты стратегического планирования. Всего в работе присутствуют ссылки на более, чем 100 актов стратегического планирования.

Эмпирическую основу исследования составили правоприменительные акты, принятые Конституционным судом РФ, Верховным судом РФ, нижестоящими арбитражными судами и судами общей юрисдикции. Всего были использованы материалы 23 судебных дел.

Научная новизна работы состоит в том, что на основе совокупности теоретических положений осуществлено первое комплексное теоретико-правовое исследование актов стратегического планирования как особых правовых актов.

В диссертационной работе дано общее доктринальное понятие акта стратегического планирования и выделены его родовидовые признаки; показано возникновение и развитие современного отечественного законодательства об актах стратегического планирования; объяснена правовая природа актов стратегического планирования как особых правовых актов, обладающих смешанной природой и включающей как нормативные и индивидуальные правовые предписания, так и иные правовые положения; охарактеризована внешняя форма выражения актов стратегического планирования, придающая им официальный характер, общеобязательность и юридическую силу; раскрыты элементы, образующие содержание актов стратегического планирования; произведена классификация актов стратегического планирования по основаниям, имеющим правовое значение; произведена систематизация актов стратегического планирования с учетом всего массива принятых актов, как предусмотренных, так и не предусмотренных законом; определена иерархия актов стратегического планирования внутри собственной системы и в системе нормативных правовых актов.

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие признаками научной новизны:

1. Под актом стратегического планирования следует понимать поименованный в законе и зарегистрированный в федеральном реестре документов стратегического планирования политико-правовой акт, являющийся результатом деятельности участников стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, содержащий цели и

приоритеты публичной политики в различных сферах развития общества, и (или) механизмы и меры их достижения, или представления о рисках (угрозах) и результатах (показателях) развития общества в различных сферах. Как одной из разновидностей правового акта, актам стратегического планирования свойственны общие признаки любых правовых актов (официальный письменный документ с необходимыми реквизитами, принятие в установленном законом порядке и уполномоченными субъектами, наличие правовых предписаний и др.).

2. Обоснована система правового регулирования актов стратегического планирования, которую, помимо Конституции РФ, в настоящее время составляют: системообразующие нормативные правовые акты в сфере стратегического планирования (Закон о стратегическом планировании и Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (утвержденные указом Президента РФ)); нормативные правовые акты, наделяющие различных субъектов полномочиями в сфере разработки, подготовки, рассмотрения, обсуждения, утверждения (одобрения) проектов актов стратегического планирования; нормативные правовые акты, определяющие порядок и процедуры осуществления стратегического планирования, в том числе устанавливающие планы мероприятий по реализации актов стратегического планирования; нормативные правовые акты, устанавливающие отсылки к актам стратегического планирования, их обязательному учету или соответствию им осуществляемой деятельности; нормативные правовые акты, утверждающие (одобряющие) и соответственно содержащие сами акты стратегического планирования.

3. Доказано, что рассмотрение актов стратегического планирования через существующие концепции нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, квазинормативных актов, атипичных правовых актов не раскрывает их правовой природы. Акты стратегического планирования являются нетипичными смешанными правовыми актами, интегрировано объединяющими в рамках одного правового акта элементы

различной правовой природы (ненормативные положения, нормативные правовые предписания и ненормативные (индивидуальные) правовые предписания). Нормативные правовые предписания в актах стратегического планирования представлены преимущественно «нетипичными» правовыми предписаниями, но могут содержать и «типичные» правовые нормы.

4. Внешняя правовая форма актов стратегического планирования должна отвечать следующим требованиям: утверждение (одобрение) компетентным субъектом, утверждение (одобрение) только актами, которые уполномочен принимать компетентный субъект, наличие обязательных реквизитов акта утверждения (одобрения) (наименование вида акта, дата, номер), официальное опубликование, государственная регистрация. Акт утверждения (одобрения) не тождественен самому акту стратегического планирования ни с содержательных, ни с технико-юридических позиций.

Обосновано наличие многочисленных дефектов внешней формы актов стратегического планирования: отсутствие единообразного принципа выбора вида акта, утверждающего (одобряющего) акты стратегического планирования, отсутствие указаний на наименование и (или) даты и (или) номера такого акта, отсутствие фактов официального опубликования ряда актов стратегического планирования, отсутствие дифференциации между институтами утверждения и одобрения актов стратегического планирования, отсутствие регистрации многих актов стратегического планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования.

Выявлены и критически оценены неполнота и многочисленные ошибки (от структурных до лингвистических) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, что препятствует правильной квалификации актов стратегического планирования и их правоприменению.

5. Содержание актов стратегического планирования с учетом их правовой природы составляют: ненормативные положения

(общеакрепительные, констатирующие и предположительные), нормативные предписания (нетипичные (нормы-цели, в том числе нормы-целевые показатели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции) и типичные (управомочивающие, запрещающие и обязывающие нормы) и индивидуальные правовые предписания.

6. Акты стратегического планирования с учетом действующего законодательства могут быть классифицированы по следующим основаниям:

- 1) по уровню акта (субъекту принятия) – федеральные (действуют на территории всей РФ, макрорегионов и федеральных округов), региональные (действуют на территории одного субъекта РФ или двух или более субъектов РФ) и муниципальные;
- 2) по сроку действия – срочные (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные) и бессрочные;
- 3) по сфере действия в пространстве и по кругу лиц – действующие на территории РФ, на территории одного субъекта РФ, действующие на территории двух и более субъектов РФ (в том числе макрорегиона и федерального округа), на территории муниципального образования, а также действующие в определенной отрасли хозяйствования или государственного управления;
- 4) по содержанию – ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегия, прогноз, государственная (муниципальная) программа, основные направления деятельности Правительства РФ, схемы территориального планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, основы государственной политики, доктрины и другие акты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, отраслевые акты стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные акты отраслевого стратегического планирования), основы государственной политики регионального развития;
- 5) по функциям – выполняющие функции целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

По субъектному критерию классификации актов стратегического планирования нормативно не решен вопрос с включением локальных актов (плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием) в число актов стратегического планирования.

7. Выявлены многочисленные нормативные дефекты легальной систематизации актов стратегического планирования. Помимо **поименованных** в законе актов стратегического планирования (ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; стратегия (только: социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования; национальной безопасности РФ; научно-технологического развития РФ; пространственного развития РФ); прогноз; государственная (муниципальная) программа; основные направления деятельности Правительства РФ; схемы территориального планирования; план деятельности федеральных органов исполнительной власти; план мероприятий по реализации стратегии (только: социально-экономического развития); основы государственной политики; доктрины и другие акты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ (стратегия государственной политики РФ, стратегия развития); отраслевые акты стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные акты отраслевого стратегического планирования (стратегия развития (устойчивого развития), сводная стратегия, стратегия по противодействию, стратегия действий в интересах, стратегия предупреждения, стратегия сохранения (животных, растений, грибов), стратегия обеспечения, стратегия повышения, стратегия безопасности, стратегия цифровой трансформации, программа, концепция, дорожная карта, доклад); основы государственной политики регионального развития РФ), утверждаются (одобряются) многочисленные **непоименованные** в законе акты стратегического планирования:

(национальная стратегия развития, национальная стратегия действий, стратегия повышения, государственная стратегия противодействия, стратегия государственной политики, стратегия сохранения (отдельных видов животных), стратегия предупреждения, комплексная стратегия, общенациональная стратегия, стратегия формирования, информационно-коммуникационная стратегия, основы государственной политики и доктрины (не в области обеспечения национальной безопасности), основные направления государственной политики, планы мероприятий по реализации стратегий (не социально-экономического развития), концепции, генеральные планы городов и др.).

Для систематизации актов стратегического планирования, с учетом того, что Закон о стратегическом планировании является системообразующим нормативно-правовым актом в данной сфере и содержит закрытый перечень актов стратегического планирования, необходимо:

- не допускать утверждение (одобрение) актов стратегического планирования, не соответствующих легальному перечню таких актов;
- дополнить легальный перечень актов стратегического планирования непоименованными в настоящее время в законе актами, которые содержательно очевидно относятся к актам стратегического планирования (стратегии (помимо стратегий социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования; национальной безопасности РФ; научно-технологического развития РФ; пространственного развития РФ), основы государственной политики и доктрины (не в области обеспечения национальной безопасности), основные направления государственной политики, планы мероприятий (дорожные карты) по реализации актов СП, концепции, генеральный план города);
- легально определить назначение (смысл) и унифицировать использование в названиях актов стратегического планирования слов «национальный», «общенациональный», «государственный», особенно с

учетом легального деления актов стратегического планирования на государственные документы РФ, субъектов РФ и муниципальные;

- легально определить назначение (смысл) и унифицировать использование в названиях актов стратегического планирования слов «комплексный» и «сводный»;

- в общих положениях утверждаемого (одобряемого) акта стратегического планирования прямо указывать, что он является актом стратегического планирования для отграничения от иных актов с совпадающими названиями.

8. Доказано, что в отсутствии какого-либо легального подхода к построению иерархии актов стратегического планирования, их место в общей системе актов стратегического планирования устанавливается казуальным способом – для определенного акта в отдельности через указание, в частности, на то, что акт стратегического планирования является базовым в определенной сфере, принят в целях реализации других актов стратегического планирования, является основой для формирования других актов стратегического планирования, разработан с учетом других актов стратегического планирования, его правовую основу составляют другие акты стратегического планирования и др. Такой подход видится обоснованным с учетом количественного и тематического разнообразия актов стратегического планирования и наличием множественных содержательных и разноуровневых взаимосвязей между ними. Субъекту, утверждающему (одобряющему) акт стратегического планирования, следует в обязательном порядке определять его место по отношению к другим актам стратегического планирования.

Юридическая сила акта стратегического планирования определяется юридической силой акта, которым он был утвержден (одобрен). Разрешение коллизий между нормативными предписаниями актов стратегического планирования и нормами права, содержащимися в нормативных правовых актах, невозможно иначе, как путем сопоставления юридической силы

утвердившего (одобrivшего) их акта и юридической силы коллидирующего нормативно-правового акта.

Теоретическая значимость диссертации обоснована тем, что в ней:

- доказаны положения, вносящие вклад в расширение научных знаний о понятии, признаках и правовой природе актов стратегического планирования, их отграничении от иных правовых актов;
- изложены этапы правовой регламентации актов стратегического планирования;
- раскрыта внешняя форма актов стратегического планирования и обязательные требования к ней, подлежащие прямой легализации;
- изучены нормативные и ненормативные элементы, составляющие содержание актов стратегического планирования;
- проведена модернизация правовых научных знаний о классификациях, системе и иерархии актов стратегического планирования;

В работе сформулированы теоретические выводы, дополняющие такие разделы теории права, как правовые акты, нормативные правовые акты, источники права, юридические документы, которые могут быть использованы при дальнейшем изучении актов стратегического планирования как в теории права, так и в отраслевых юридических науках.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что представленные в ней выводы могут быть использованы для законотворческой и правореализационной практики.

В частности, в связи с тем, что программы относятся к актам, разрабатываемым в рамках программирования, при этом действует множество отраслевых программ, но отраслевые акты стратегического планирования относятся к другому виду актов стратегического планирования – разрабатываемых в рамках целеполагания, предлагается в подп. б) п. 4 части 2 ст. 11 Закона о стратегическом планировании указать, что к актам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и

программирования, относятся «б) государственные программы Российской Федерации, в том числе отраслевые».

Суды и иные правоприменители могут использовать в своей деятельности предложенную в работе иерархию актов стратегического планирования и правила разрешения коллизий между актами стратегического планирования и нормативно-правовыми актами.

Участники стратегического планирования, утверждающие (одобряющие) акты стратегического планирования, могут использовать сделанные в работе теоретические выводы о необходимых требованиях к внешней форме таких актов.

Федеральный орган исполнительной власти, отвечающий за ведение федерального реестра документов стратегического планирования, может использовать полученные автором результаты для устранения дефектов ведения названного реестра и для его дальнейшего совершенствования.

Апробация результатов исследования. Диссертационная работа выполнена и обсуждена на кафедре теории права и сравнительного правоведения Российского государственного гуманитарного университета.

Основные положения диссертации отражены в научных публикациях автора. Всего по теме исследования издано 5 работ все в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованным Перечнем ВАК РФ.

Структура работы обусловлена поставленной целью и задачами и состоит из введения, трех глав (объединяющих семь параграфов), заключения и списка использованных источников.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ИССЛЕДОВАНИЯ АКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§1.1. Генезис и развитие правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России

С 1995 г. до середины 2014 г. в РФ действовал федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»², в котором под государственным прогнозированием социально-экономического развития Российской Федерации понималась система научно обоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития Российской Федерации, основанных на законах рыночного хозяйствования. Терминологический аппарат данного закона был далек от совершенства. Статья 1 закона назвалась «Основные понятия» и вводила две внешних формы государственного планирование – концепция и программа. Концепция социально-экономического развития Российской Федерации – система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей, а программа социально-экономического развития Российской Федерации – комплексная система целевых ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации и планируемых государством эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров.

Однако далее законодатель наряду с концепцией и программой использовал термин «прогноз социально-экономического развития», при этом

² Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (в ред. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.07.1995. № 30. Ст. 2871 (Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 30.06.2014)).

на основании прогноза разрабатывалась концепция³ или программа. Устанавливалось, что прогнозы могут быть краткосрочные (на 1 год), среднесрочные (3–5 лет), долгосрочные (на 10 лет).

Часть 4 ст. 3 закона предписывала Правительству РФ определить Порядок разработки прогноза социально-экономического развития и *порядок разработки концепции* социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, ч. 2 ст. 4 закона – Порядок разработки только прогноза социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, ч. 7 ст. 4 закона – Порядок разработки программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу.

При этом в 2009 г. был принят единый Порядок разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации⁴, порядки разработки концепций и программ как самостоятельные акты не принимались. Указанный Порядок механизмы разработки программ и концепций не устанавливал.

Исходя из систематического толкования закона № 115, прогнозы на среднесрочную перспективу составляли основу программ, а долгосрочные прогнозы – концепций. При этом и прогнозы, и концепции и программы подлежали опубликованию (ч. 5 ст. 3, ч. 3 ст. 4 закона). Краткосрочный прогноз определялся как самостоятельный документ, который Правительство РФ одновременно с представлением проекта федерального бюджета представляет Государственной Думе (ч. 3 ст. 5).

³ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489.

⁴ Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 596 (ред. от 04.09.2015) «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2009. № 30. Ст. 3833. Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234, вступившего в силу по истечении 7 дней после дня официального опубликования (опубликовано на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> - 18.11.2015).

12 мая 2009 г. был принят Указ Президента РФ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» (с пометкой для служебного пользования), в котором предусматривалось, что в рамках стратегического планирования формируются прогнозные, концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основы), программные, планирующие и распорядительные документы, нормативные правовые акты, а также вспомогательные (аналитические, информационные, справочные) и другие материалы⁵. Необходимость принятия закона о государственном стратегическом планировании обосновывалась в литературе⁶.

В 2012 г. Президент РФ указом «О долгосрочной государственной экономической политике» поручил Правительству РФ «подготовить и внести до 1 октября 2012 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о государственном стратегическом планировании, предусматривающий координацию стратегического управления и мер бюджетной политики»⁷. Такой проект был подготовлен и его основной идеей явилось «создание правовой основы для разработки, построения и функционирования комплексной системы государственного стратегического планирования в области социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющей решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны»⁸.

⁵ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» (п. 21) // Не опубликован.

⁶ Матрусов Н.Д. О формировании системы государственного стратегического планирования в России (оценка проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании») // Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2010 (материалы четвертой международной конференции). М.: Изд-во Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2010. С. 307–310.

⁷ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2333.

⁸ Паспорт проекта Федерального закона № 143912-6 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (внесен Правительством РФ).

21 ноября 2012 г. законопроект с наименованием «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации» был принят в I чтении ГД⁹, 18.06.2014 г. – во II чтении с несколько иным наименованием «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Закон о стратегическом планировании)¹¹ вступил в юридическую силу 10 июля 2014 г.

Статья 2 закона определяет, что правовое регулирование стратегического планирования в РФ основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами.

Следует заметить, что Конституция РФ¹² прямо не содержит упоминаний о стратегическом планировании или даже просто о планировании. Вероятно, законодатель, провозглашая Конституцию РФ как основу стратегического планирования, имел ввиду, что из её системного толкования и внутренних нормативных взаимосвязей следует, исходя из признания человека, его прав и свобод главной ценностью в государстве, конституционных основ и

⁹ Постановление ГД ФС РФ от 21.11.2012 № 1229-6 ГД «О проекте Федерального закона № 143912-6 "О государственном стратегическом планировании"» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2012. № 49. Ст. 6779.

¹⁰ Постановление ГД ФС РФ от 18.06.2014 № 4543-6 ГД «О проекте Федерального закона № 143912-6 "О стратегическом планировании в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 23.06.2014. № 25. Ст. 3272.

¹¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

¹² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022.

назначения государственной власти, местного самоуправления, разделения предметов ведения РФ и субъектов РФ, необходимость стратегического планирования как особой государственной деятельности.

В связи с этим можно согласиться с выводом о том, что «вопрос о Конституции РФ ..., рассматриваемый с позиций стратегического планирования, выходит далеко за рамки использования Конституции РФ как своеобразного юридического лекала законности стратегического планирования, охватывает многомерные плоскости нашей конституционно-правовой мысли»¹³. Именно конституционные ценности как реальные и идеальные показатели, к которым стремится и государство и общество, должны преимущественно определять цели, сущность и содержание стратегического планирования.

Что касается федеральных конституционных законов, в соответствии с которыми осуществляется стратегическое планирование, то прежде всего следует назвать ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁴, который устанавливает такое полномочие правительства, как прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, разработку и реализацию программ развития отраслей экономики (п. 3 ст. 18).

Ключевой нормативно-правовой акт в сфере стратегического планирования – это Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В научной литературе его оценивают как базовый и системообразующий акт в этой сфере¹⁵. Действительно, его особая роль в правовом регулировании

¹³ Киреев В.В., Майоров В.И. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) // Lex russica. 2017. № 6. С. 68–74. См. также: Курбатов И.А. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 11–15.

¹⁴ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.11.2020. № 45. Ст. 7061.

¹⁵ Домченко А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 119–127.

стратегического планирования обусловлена тем, что множество иных нормативно-правовых актов в этой сфере принимаются в соответствии с этим законом¹⁶ и действующие многочисленные документы стратегического планирования (концепции, программы и др.) приняты на основе и во исполнении этого закона.

Однако, несмотря на наличие базового закона в сфере стратегического планирования (в отличие, например, от публичного администрирования), нормативный правовой массив стратегического планирования представляет собой огромное количество актов как федерального, так и регионального и муниципального уровня, принимаемый множеством органов и должностных лиц, что делает его сложным для восприятия и реализации.

К иным федеральным законам в сфере осуществления стратегического планирования можно отнести Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в соответствии с которым Палаты Федерального Собрания РФ осуществляют законодательное регулирование в сфере стратегического планирования, и проводят обсуждение стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации¹⁷, Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», согласно которому Совет Безопасности РФ осуществляет стратегическое планирование в области

¹⁶ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977; Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 23.01.2017. № 4. Ст. 637; Приказ Минэкономразвития России от 13.03.2019 № 124 (ред. от 13.04.2020) «Об утверждении рекомендуемой формы по основным показателям, представляемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Минэкономразвития России для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, и методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочных прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» // Не опубликовано.

¹⁷ Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «О парламентском контроле» // Собрание законодательства РФ. 13.05.2013. № 19. Ст. 2304.

обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹⁸, Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», в соответствии с которым Счетная палата Российской Федерации осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования¹⁹.

К полномочиям органов государственной власти в сфере туризма относится разработка, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования в сфере туризма²⁰. Государственным Совет РФ может принять решение о целесообразности разработки документов стратегического планирования Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования и направляет соответствующие рекомендации в Правительство Российской Федерации (или в субъект РФ либо муниципальное образование)²¹. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и здорового питания относится разработка и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти, в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов²².

В ряде федеральных законов, в том числе кодифицированных, содержатся отсылки к документам стратегического планирования, их обязательному учету или соответствию им осуществляемой деятельности.

¹⁸ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 09.11.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

¹⁹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О Счетной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1649.

²⁰ Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 28.05.2022) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (ст. 3.1, 3.2) // Собрание законодательства РФ. 02.12.1996. № 49. Ст. 5491.

²¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (ст. 14) // Собрание законодательства РФ. 14.12.2020. № 50 (часть III). Ст. 8039.

²² Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 13.07.2020) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства РФ. 10.01.2000. № 2. Ст. 150.

В Лесном кодексе РФ при легальном дефинировании государственной инвентаризации лесов отмечено, что она представляет собой систему мероприятий по оценке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик, выявления воздействия неблагоприятных факторов на леса, в том числе в результате нарушений законодательства, анализу качества проведения и результативности мероприятий по сохранению лесов, использованию лесов, а также по анализу, оценке и прогнозу изменения состояния лесов в целях стратегического планирования в области лесного хозяйства²³.

Множество отсылок к документам стратегического планирования содержит Градостроительный кодекс РФ: подготовка документов территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации (ч. 5 ст. 9), подготовка документов территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, документов территориального планирования субъекта Российской Федерации осуществляется на основании стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с учетом положений стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, межгосударственных программ, государственных программ Российской Федерации, национальных проектов, государственных программ субъектов Российской Федерации, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов регионального значения, а также сведений, содержащихся в информационной

²³ Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2022) (ст. 90) // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

системе территориального планирования (ч. 5.1. ст.9), материалы по обоснованию схем территориального планирования РФ в текстовой форме должны содержать сведения об утвержденных документах стратегического планирования РФ (ч. 8 ст. 10), информационная система территориального планирования должна обеспечивать доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к стратегии социально-экономического развития РФ, стратегия пространственного развития РФ, отраслевые документы стратегического планирования РФ, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и планы мероприятий по их реализации, стратегии социально-экономического развития частей территорий субъектов Российской Федерации (при наличии), стратегии социально-экономического развития муниципальных образований и планы мероприятий по их реализации (при наличии) и другим документам стратегического планирования (ч. 2 ст. 57.1) и др.²⁴.

В ст. 8 ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» содержится требование о том, что предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства должны содержать цели и задачи реализации проекта, определяемые с учетом целей и задач, которые предусмотрены документами стратегического планирования²⁵. ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» устанавливает, что управление образованием включает в себя, в частности, осуществление стратегического планирования развития системы образования и принятие и реализацию

²⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

²⁵ Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

государственных программ Российской Федерации, федеральных и региональных программ, направленных на развитие системы образования²⁶.

В законе «О недрах» установлено, что одной из целей лицензирования пользования недрами является реализация документов стратегического планирования, утверждаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации²⁷.

Согласно ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» одной из задач промышленной политики является создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне (ч. 2 ст. 4), к основным принципам промышленной политики относится программно-целевой метод формирования документов стратегического планирования в сфере промышленности, применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности для достижения показателей и индикаторов, установленных документами стратегического планирования (ч. 3 ст. 4)²⁸.

ФЗ «Об электроэнергетике» предусматривает, что для целей подготовки документов территориального планирования схема и программа развития электроэнергетических систем России равнозначны отраслевым документам стратегического планирования Российской Федерации²⁹.

²⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 89) // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²⁷ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 29.12.2022) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 06.03.1995. № 10. Ст. 823.

²⁸ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О промышленной политике в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. № 1 (часть I). Ст. 41.

²⁹ Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 21.11.2022) «Об электроэнергетике» // Собрание законодательства РФ. 31.03.2003. № 13. Ст. 1177.

Федеральными законами также устанавливается, что принятие и реализация документов стратегического планирования являются направлениями государственной политики РФ в различных сферах³⁰.

Большая роль в правовом регулировании стратегического планирования отводится подзаконным нормативно-правовым актам, издаваемым Президентом РФ и Правительством РФ.

Так, Указом Президента РФ от 08.11.2021 № 633 утверждены «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации»³¹, которые направлены на совершенствование взаимодействия участников стратегического планирования под руководством Президента РФ, координации стратегического управления и мер бюджетной политики; организации разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой; координации и контроля в сфере стратегического планирования; организации научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования.

Президентом РФ определены национальные цели и стратегические задачи развития страны до 2024³² и до 2030³³ гг., которые подлежат обязательному учету при формировании документов стратегического планирования. К примеру, в качестве национальных целей развития РФ до 2030 года названы: сохранение населения, здоровье и благополучие людей;

³⁰ См., напр.: Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О стандартизации в Российской Федерации» (ст. 7) // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 3953; Федеральный закон от 30.12.2020 № 492-ФЗ «О биологической безопасности в Российской Федерации» (ст. 4) // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть I). Ст. 31.

³¹ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 15.11.2021. № 46. Ст. 7676.

³² Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

³³ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация.

Президент РФ своими указами наделяет различные государственные органы полномочиями по разработке концепций, стратегий, планов и иных документов стратегического планирования в соответствующих областях.

Президентом РФ утверждено положение о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам³⁴, который является совещательным органом при Президенте РФ, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и достижением национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года.

Действует утвержденное Президентом РФ Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования³⁵. Эта Комиссия участвует в подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по вопросам организации стратегического планирования в Российской Федерации, организует работы по подготовке предложений о разработке и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации и федеральных

³⁴ Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444 (ред. от 20.07.2021) «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам») // Собрание законодательства РФ. 23.07.2018. № 30. Ст. 4717.

³⁵ Указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 (ред. от 07.03.2020) «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (утв. Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования) // Собрание законодательства РФ. 09.05.2011. № 19. Ст. 2721.

(государственных) целевых программ в части, касающейся организации стратегического планирования в Российской Федерации; рассматривает предложения по совершенствованию механизма организации стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе по разработке документов стратегического планирования и соответствующих нормативных правовых актов; организует проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, решений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных (государственных) целевых программ в области стратегического планирования в Российской Федерации, а также иных документов стратегического планирования; готовит предложения и рекомендации Совету Безопасности по обеспечению его деятельности в области организации стратегического планирования в РФ; готовит предложения и рекомендации Совету Безопасности по уточнению перечня документов стратегического планирования, подлежащих утверждению Президентом РФ; рассматривает результаты комплексных научных исследований по проблемам обеспечения стратегического планирования в РФ.

В 2022 г. указом Президента РФ создана Межведомственная комиссия Совета Безопасности РФ по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации³⁶, одной из функций которой является участие в разработке и реализации документов стратегического планирования, направленных на совершенствование государственной политики в области обеспечения технологического суверенитета. Аналогичными полномочиями в соответствующих сферах наделены Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по

³⁶ Указ Президента РФ от 14.04.2022 № 203 (ред. от 26.12.2022) «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 18.04.2022. № 16. Ст. 2650.

вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике³⁷, Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам создания национальной системы защиты от новых инфекций³⁸.

Государственный антинаркотический комитет наделен функцией по разработке концепций, стратегий, планов и иных документов стратегического планирования в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров³⁹, Совет при Президенте Российской Федерации по науке и образованию – в области научно-технологического развития⁴⁰, государственные научные центры Российской Федерации – в разработке прогноза научно-технологического развития Российской Федерации и отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации⁴¹, Генеральный штаб Вооруженных Сил Российской Федерации – в подготовке предложений к проектам документов стратегического планирования в Российской Федерации по вопросам, касающимся задач, структуры, состава, численности и дислокации

³⁷ Указ Президента РФ от 25.08.2020 № 526 (ред. от 07.10.2022) «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике» // Собрание законодательства РФ. 31.08.2020. № 35. Ст. 5549.

³⁸ Указ Президента РФ от 12.10.2020 № 620 (ред. от 15.08.2022) «О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам создания национальной системы защиты от новых инфекций» // Собрание законодательства РФ. 19.10.2020. № 42 (часть II). Ст. 6566.

³⁹ Указ Президента РФ от 18.10.2007 N 1374 (ред. от 31.10.2022) «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (п. 4 Положения о Государственном антинаркотическом комитете) // Собрание законодательства РФ. 22.10.2007. № 43. Ст. 5167.

⁴⁰ Указ Президента РФ от 15.03.2021 № 144 (ред. от 07.10.2022) «О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию» (п. 5 Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по науке и образованию) // Собрание законодательства РФ. 22.03.2021. № 12. Ст. 1983.

⁴¹ Указ Президента РФ от 12.08.2022 № 546 «О государственных научных центрах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 15.08.2022. № 33. Ст. 5892.

Вооруженных Сил, а также по иным вопросам, касающимся организации обороны⁴².

В сфере стратегического планирования Правительством РФ были утверждены Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации⁴³, Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования⁴⁴, Правила согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации⁴⁵.

Правительство РФ утвердило также Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года

⁴² Указ Президента РФ от 23.07.2013 № 631 (ред. от 17.01.2022) «Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2013. № 30 (часть II). Ст. 4085.

⁴³ Постановление Правительства РФ от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 17.08.2015. № 33. Ст. 4823.

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 4067.

⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045 (ред. от 30.09.2020) «Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 24.10.2016. № 43. Ст. 6025.

и на плановый период до 2030 года⁴⁶ и Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года⁴⁷.

Большое значение в правовом регулировании стратегического планирования играют Правила общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации⁴⁸. Это связано с тем, что участниками стратегического планирования являются государственные органы и органы местного самоуправления, которые в сфере стратегического планирования взаимодействуют с общественными, научными и иными организациями. Уже при обсуждении законопроекта о стратегическом планировании вносились предложения в расширение круга участников планирования за счет включения в него, например, объединений работодателей и представителей предпринимательства⁴⁹. Ученые отмечают необходимость нормативного определения конкретного состава участников планирования и ими в обязательном порядке должны быть субъекты экономической деятельности⁵⁰. Возможность общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования позволяет оказывать влияние на содержание таких документов широкому кругу участников.

⁴⁶ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р) (с изм. от 24.12.2021) // <https://www.economy.gov.ru> по состоянию на 15 октября 2021 года.

⁴⁷ Распоряжение Правительства РФ от 06.10.2021 № 2816-р (ред. от 14.03.2022) «Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.10.2021. № 41. Ст. 7051.

⁴⁸ Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» // Собрание законодательства РФ. 09.01.2017. № 2 (Часть II). Ст. 387.

⁴⁹ Письмо Общественной палаты РФ от 09.11.2012 N 4ОП-2/1969 «Заключение по результатам общественной экспертизы проекта Федерального закона N 143912-6 "О государственном стратегическом планировании"» / Не опубликовано // СПС «КонсультантПлюс».

⁵⁰ Горбунова О.Н., Вершило Т.А. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы и пути решения // Финансовое право. 2018. № 2. С. 16–19.

Правительством РФ создана федеральная информационная система стратегического планирования в целях информационного обеспечения стратегического планирования, которое осуществляется в отношении документов стратегического планирования, не содержащих служебную информацию ограниченного распространения или сведений, составляющих государственную тайну, посредством государственной автоматизированной информационной системы "Управление"⁵¹.

Другие федеральные органы исполнительной власти также принимают акты, в основном направленные на организацию работы по стратегическому планированию и исполнению и учету документов стратегического планирования.

Так, Минэкономразвития России установил требования к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления⁵² и к форме доклада о реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ⁵³, структуру и порядок присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования⁵⁴,

⁵¹ Постановление Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе "Управление"» // Собрание законодательства РФ. 07.12.2015. № 49. Ст. 6972.

⁵² Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 831 «Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.02.2016 N 41047) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.03.2016. № 13.

⁵³ Приказ Минэкономразвития России от 02.05.2017 № 216 «Об утверждении формы доклада о реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.07.2017 № 47340) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 11.07.2017.

⁵⁴ Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 832 (ред. от 12.12.2018) «Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2016 № 40976) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 28.03.2016. № 13.

методические рекомендации по оценке эффективности реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на региональном уровне⁵⁵.

Минфином утвержден План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2022–2027 годы⁵⁶ и деятельности федерального казначейства⁵⁷, который предусматривает в том числе и план мероприятий по реализации документов стратегического планирования. Планы деятельности других федеральных министерств также содержат мероприятия по реализации документов стратегического планирования⁵⁸.

К сфере реализации документов стратегического планирования относятся акты МЧС России⁵⁹, Федерального агентства лесного хозяйства

⁵⁵ Приказ Минэкономразвития России от 21.11.2022 № 636 «Об утверждении методических рекомендаций по оценке эффективности реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на региональном уровне» / Не опубликован.

⁵⁶ План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2022–2027 годы (утв. Минфином России 01.11.2022) / Не опубликован.

⁵⁷ План деятельности Федерального казначейства на 2023 год и плановый период 2024–2028 годов (утв. Минфином России 11.01.2023) / Не опубликован.

⁵⁸ План деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2022–2027 годы (утв. Минсельхозом России 08.07.2022 № УМ-4759); Приказ Минэнерго России от 28.01.2019 № 45 (ред. от 31.12.2021) «Об утверждении плана деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 годов»/ Не опубликованы; План деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов (утв. Минфином России 30.03.2022) // <https://fsrar.gov.ru> по состоянию на 21.04.2022; Приказ Минкомсвязи России от 30.01.2019 № 22 (ред. от 23.08.2021) «Об утверждении плана деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на период 2019 - 2024 годов» / Не опубликован.

⁵⁹ Приказ МЧС России от 20.07.2020 № 536 «О плане мероприятий на 2020 - 2024 годы (I этап) по реализации Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» // Не опубликован.

(Рослесхоза)⁶⁰, Минприроды России⁶¹, Министерства транспорта России⁶², Минэнерго России⁶³, Федерального агентства по делам молодежи⁶⁴, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека⁶⁵, Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору⁶⁶, содержащие планы мероприятий по реализации документов стратегического планирования.

Следует отметить, что правовой режим стратегического планирования в РФ образуют не только нормативно-правовые акты об организации процесса стратегического планирования, учета его документов или предписывающие ориентироваться на такие документы, но и сами документы стратегического планирования. К примеру, Указом Президента РФ от 31.07.2022 № 512

⁶⁰ Приказ Рослесхоза от 06.05.2022 № 556 «Об утверждении Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями» / Не опубликован.

⁶¹ Приказ Минприроды России от 27.09.2021 N 686 "Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов" (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2021 N 66748) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2021.

⁶² Методические рекомендации по разработке Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным и межмуниципальным маршрутам автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (утв. Минтранс России 30.06.2020) // Не опубликованы.

⁶³ Приказ Минэнерго России от 07.10.2016 № 1047 «Об утверждении форм предоставления информации для подготовки ежегодного государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской Федерации и порядков их заполнения» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 20.12.2016.

⁶⁴ Приказ Росмолодежи от 08.02.2019 № 40 «Об утверждении плана деятельности Федерального агентства по делам молодежи на период 2019–2024 годов» (вместе с Планом-графиком мероприятий по реализации документов стратегического планирования и иных ключевых направлений деятельности Федерального агентства по делам молодежи на период 2019–2024 годов).

⁶⁵ План деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на период до 2024 года (утв. Роспотребнадзором) // Не опубликован.

⁶⁶ План деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на 2020 - 2024 годы (утв. приказом Ростехнадзора от 20.04.2020 № 165) / Не опубликован.

утверждена Морская доктрина Российской Федерации⁶⁷, Минэкономразвития России разработан Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года⁶⁸, приняты «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018 №8028п-П13)⁶⁹.

В каждом субъекте Российской Федерации приняты нормативно-правовые акты, регулирующие соответствующий уровень стратегического планирования. Кроме того, издаются и правовые акты муниципальных образований о стратегическом планировании.

Только на федеральном уровне действует несколько сотен нормативно-правовых актов, составляющих правовое регулирование стратегического планирования. Однако до сих пор не произведена ни официальная, ни доктринальная систематизация этого нормативного правового массива.

Таким образом, систему правового регулирования стратегического планирования, помимо Конституции РФ, в настоящее время составляют:

1) системообразующие нормативные правовые акты в сфере стратегического планирования (Закон о стратегическом планировании и Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (утвержденные указом Президента РФ));

2) нормативные правовые акты, наделяющие различных субъектов полномочиями в сфере разработки, подготовки, рассмотрения, обсуждения, утверждения (одобрения) проектов документов стратегического планирования;

⁶⁷ Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.08.2022. № 31. Ст. 5699.

⁶⁸ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Не опубликован.

⁶⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п-П13) // Не опубликованы.

3) нормативные правовые акты, определяющие порядок и процедуры осуществления стратегического планирования, в том числе устанавливающие планы мероприятий по реализации документов стратегического планирования;

4) нормативные правовые акты, устанавливающие отсылки к документам стратегического планирования, их обязательному учету или соответствию им осуществляемой деятельности;

5) нормативные правовые акты, утверждающие и соответственно содержащие сами акты стратегического планирования.

§1.2. Понятие и признаки актов стратегического планирования

Система правового регулирования стратегического планирования направлена на координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, определение полномочий федеральных, региональных и муниципальных органов и их должностных лиц и порядка их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования, регламентацию отношений между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития РФ, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности РФ, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. «Идеальным» результатом правового регулирования стратегического планирования является эффективное социально-экономическое развитие общества и реальная национальная безопасность государства и его граждан. При этом «овеществленным» результатом, продуктом действия законодательства в сфере стратегического планирования являются акты стратегического планирования.

Закон о стратегическом планировании использует термин не акты, а «документы» стратегического планирования», который требует надлежащей теоретико-правовой обработки и изучения.

Закон определяет такие документы как документированную информацию, разрабатываемую, рассматриваемую и утверждаемую (одобряемую) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования (ст. 3).

Очевидно, что такое определение не выдерживает ни логико-формальной, ни сугубо юридической критики.

С позиций формальной логики любая дефиниция должна быть ясной, соразмерной, не содержать круга (определяемое понятие (дефиниендум) не должно раскрываться через определяющее (дефиниенс)), и не должна быть отрицательной. То, что документы есть документированная информация, не проясняет смысл документов (определяемое понятие), это фактически попытка одно понятие раскрыть через само себя, т.е. налицо нарушение логического правила запрета круга.

В качестве видового признака документов стратегического планирования законодатель назвал «разработку, рассмотрение и утверждение (одобрение) такой информации участниками стратегического планирования». Участниками стратегического планирования является широкий круг лиц: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти

субъекта Российской Федерации); высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в ст. 2 Закона о стратегическом планировании, а также органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами (ст. 8).

Как видим, этот перечень содержит практически все органы государственной власти (за исключением судебных) и органы местного самоуправления, а также необозримый круг «иных организаций» и эти субъекты разрабатывают, рассматривают, утверждают (одобряют) множество разнообразной документированной информации, большинство из которой не имеет отношения к стратегическому планированию, но, по сути, соответствует легальному понятию документов стратегического планирования. Любой правовой акт, как нормативный, так и индивидуальный, можно понимать как документированную информацию, принятую указанными субъектами: «Такая широкая формулировка позволяет любые принимаемые органами публичной власти документы считать документами стратегического планирования»⁷⁰.

Приведенная норма-дефиниция документов стратегического планирования вызывает не только логические, но и сугубо юридические нарекания. В научной литературе предлагается определить документ стратегического планирования следующим образом – «это одна из разновидностей документов, в целом составляющих планово-отчетную систему документации, и отличающаяся от других, входящих в эту систему, нацеленностью на определение важнейших приоритетов развития объекта управления, способов их эффективной реализации и полномочиями

⁷⁰ Бабич М.Е. Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 3. С. 107.

разрабатывающих и утверждающих органов»⁷¹. Положительным моментом в этом определении является то, что в нем указано на целевую и функциональную направленность документов стратегического планирования, однако такой родовой признак как «планово-отчетный документ» мало полезен в раскрытии юридической сущности и назначения таких документов.

Согласно закону на документы стратегического планирования, как на «материальный» результат стратегического планирования, возложены серьезные политические, управленческие, организационные и правовые задачи: координация государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики; определение внутренних и внешних условий, тенденций, ограничений, диспропорций, дисбалансов, возможностей, включая финансовые, социально-экономического развития, обеспечения национальной безопасности; определение приоритетов социально-экономической политики, целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики и обеспечения национальной безопасности; формирование и проведение комплекса мероприятий, обеспечивающих достижение целей и решение задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности; координация действий участников стратегического планирования.

Кроме того, стратегическая «документированная информация» является реальной, действительной политико-идеологической основой для законотворческого процесса и для управленческой деятельности всех

⁷¹ Коростелев Н.Ю., Зиновьева Н.Б. Документы стратегического планирования в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Делопроизводство. 2015. № 1. С. 51.

субъектов государственной власти и местного самоуправления. Предполагается, что нормативно-правовые акты не могут противоречить заложенным в таких документах основам, в противном случае, они не должны приниматься. Действующие нормативно-правовые акты подлежат коррекции (дополнению, изменению, замене) в соответствии с документами стратегического планирования. Соотнесение действующих законов и документов стратегического планирования ограничивает «процесс внесения "поспешных" изменений в правовые акты»⁷².

Более того, все правоприменители, и прежде всего судебные органы, должны понимать и толковать применяемые при разрешении споров нормы права также в соответствии с целями, задачами и основными направлениями государственного стратегического планирования.

Насколько оправданным является основная ориентация всей законотворческой, административно-управленческой и правореализационной деятельности на «документированную информацию»? Особенно с учетом того, что согласно закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» документированная информация – это зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством РФ в случаях ее материальный носитель⁷³, а в силу ст. 1 закона «Об обязательном экземпляре документов» документ – это материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их

⁷² Мигущенко О.Н. Методологические основы предупреждения преступлений коррупционной направленности // Российский следователь. 2018. № 7. С. 58.

⁷³ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (п. 11 ст. 2) // Собрание законодательства РФ. 31.07.2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448. См. также: "ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения" (утв. Приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст). М.: Стандартинформ, 2019.

сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения⁷⁴. Приведем также одно из научных понятий документа в праве: «документ – это объект, в котором в результате волевых действий человека материально зафиксирована выделенная по цели и назначению информация (о событиях, состояниях, фактах, действиях и обстоятельствах, с которой связаны определенные правоотношения и/или юридические последствия) с реквизитами в определенной форме и формате, позволяющим человеку передавать его во времени и пространстве, однозначно воспринимать и идентифицировать непосредственно или с помощью инструментально-технических (или программно-аппаратных) средств»⁷⁵.

Фактически документированная информация представляет собой «информацию с реквизитами на материальном носителе, который может быть передан в пространстве и времени» и не более того.

Названные в законе участники стратегического планирования формируют информацию различного содержания, которая может быть выражена в многообразных формах (обращение, справки, заявления, письма, телеграммы, обобщения, представления и проч.). Однако наиболее важная информация, «производимая» компетентными государственными и муниципальными органами, имеет общепризнанную форму *правового акта*. Информация, выраженная именно в такой форме, позволяет ориентироваться на неё всем субъектам правовых отношений.

Ю.А. Тихомиров выделяет следующие признаки правовых актов, позволяющие отграничить их от иных документов: обладает особой формой выражения (структурирование, нормативный язык, реквизиты), имеет официальный характер, исходит от уполномоченного законом субъекта, имеет

⁷⁴ Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ (ред. от 01.05.2022) «Об обязательном экземпляре документов» // Собрание законодательства РФ. 02.01.1995. № 1. Ст. 1.

⁷⁵ Семилетов С.И. Документы и документооборот как объекты правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8.

целевую ориентацию, регулирует правовые отношения, обладает общеобязательностью, является звеном в реальной правовой цепочке «правосознание – установки – правовые потребности – правоцелеполагание – правотворчество – правореализация – юридические действия и состояния»⁷⁶.

Акты стратегического планирования разрабатываются и принимаются в случаях, установленных законом. А.В. Малько и Я.В. Гайворонская полагают, что уже этого факта достаточно для отнесения политико-правовых актов к правовым⁷⁷. Однако, для документов стратегического планирования, как для любых других правовых актов, законом также установлены требования к их видам и содержанию, описан механизм их разработки, рассмотрения, принятия, коррекции и реализации, субъекты утверждения (одобрения). Как будет показано в настоящей работе, этот механизм имеет некоторые дефекты и изъяны, в том числе в части определения видов таких актов, порядка их утверждения (одобрения), опубликования, содержания, однако эти недостатки не должны вести к исключению документов стратегического планирования из числа правовых актов. Напротив, признание таких документов правовыми актами будет способствовать большей формализации и усовершенствованию механизма их разработки, принятия и реализации.

Трудности теоретико-правового познания актов стратегического планирования во многом обусловлены не единообразием сформировавшегося в этой сфере терминологического аппарата.

Ю.А. Тихомиров одним из первых в постсоветском правоведении обосновал существование *программно-целевых* правовых актов, к которым отнес декларации, положения, целевые программы, порядки, правила, концепции, заявления и обращения⁷⁸. Часть из названных актов (порядок, правила, положение) в настоящее время единогласно признана нормативными

⁷⁶ Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. М., 1999. С. 17–19.

⁷⁷ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч. С. 9.

⁷⁸ Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. С. 310-315.

актами и получила свое обоснованное место в системе именно нормативных правовых актов, а программы и некоторые концепции (отраслевые и в сфере национальной безопасности) законом отнесены к документам стратегического планирования.

После начала разработки закона о нормативных правовых актах в различных его проектах были сделаны попытки назвать и дефинировать рассматриваемые документы. Так, в законопроекте «О правовых актах в Российской Федерации», разработанном Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования в 2010 г., был введен термин «доктринальный правовой акт», под которым предлагалось понимать «специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование целей, приоритетов, содержания и способов реализации государственной политики России, политики субъектов федерации или муниципальных образований в различных сферах общественного, политического, государственного, социально-экономического и культурного развития, основанный на системе государственного планирования и прогнозирования на долгосрочную, среднесрочную и краткосрочную перспективу»⁷⁹.

В законопроекте «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленном Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ в 2013 г., был использован термин «программные правовые акты», к которым отнесены программы, концепции, стратегии, определяющие цели и задачи развития, этапы и способы их достижения и решения, закрепляющие ценностные ориентиры в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций, институтов гражданского общества⁸⁰. Заметим, что проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской

⁷⁹ Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации / под рук. В.И. Якунина. М., 2010. С. 7.

⁸⁰ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Изд-во ИЗиСП при Правительстве РФ, 2013. (статья 10).

Федерации», подготовленный в 2014 г. Минюстом России, вообще не содержал никаких упоминаний о программных или иных целевых документах подобного типа⁸¹.

Безусловно, принятие закона «О нормативных правовых актах» (или закона «О правовых актах»), проект которого уже отнесен учеными к «летаргическим»⁸², и определение в нем системы правовых актов могло бы способствовать пониманию программных и иных политико-правовых актов.

До принятия Закона о стратегическом планировании указанные акты в научной литературе называли «документы программно-концептуального свойства» (доктрины, стратегии, концепции, программы, планы и др.)⁸³, «общеукрепительные акты» (концепции и доктрины)⁸⁴, «концептуальные и доктринальные документы»⁸⁵, «акты программно-директивного характера»⁸⁶, «установочные документы»⁸⁷.

Казалось бы, что вступление в юридическую силу системообразующего закона в сфере стратегического планирования, определившего понятие и перечни документов стратегического планирования (большинство из которых и программные, и директивные, и целевые, и общеукрепительные) улучшат и

⁸¹ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014) (разработка проекта прекращена). URL: <http://regulation.gov.ru> по состоянию на 26.12.2014.

⁸² Захарцев С.И., Виноградова Е.В., Сальников В.П. Летаргия законопроектов: доктрина, практика, техника // Юридическая техника. 2023. № 17. С. 75–79.

⁸³ Хабриева Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М.: Эксмо, 2010. С. 19–20.

⁸⁴ Суд как субъект правовой политики / под ред. А.В. Малько. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 105.

⁸⁵ Ирошников Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 7. С. 7.

⁸⁶ Федорченко А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 3. С. 37–43.

⁸⁷ Тихон Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 34–36.

приведут к единообразию доктринальный терминологический аппарат. Однако, к сожалению, этого не произошло.

А.В. Малько и Я.В. Гайворонская считают более удачным термин «доктринальные правовые акты», определенные авторами как «разновидность правовых актов, которая специально создана для формирования и фиксации правовой политики»⁸⁸. При этом они обращают внимание, что, во-первых, наряду с *доктринальными правовыми актами* существуют *политико-правовые акты*, к последним относятся послания, обращения, заявления и т.п., во-вторых, документы стратегического планирования являются лишь частью доктринальных правовых актов, поскольку «современный закон о стратегическом планировании ограничивает действие документов стратегического планирования сферой социально-экономического развития. Кроме этого, закон закрепляет перечни этих документов для федерального, регионального и муниципального уровней. В некоторых случаях перечни предполагают расширительное толкование по ряду позиций, но в основном они имеют исчерпывающий характер. Между тем массив документов, принятых в Российской Федерации и подпадающих под понятие доктринальных правовых актов, существенно выходит за рамки, очерченные Законом о стратегическом планировании. Итак, по нашему мнению, понятие доктринальных правовых актов шире термина «документы стратегического планирования» и включает в себя, помимо актов стратегического планирования, иные документы (концепции, доктрины, основы государственной политики, принципы и т.д., действующие в сферах образования, культуры, экологии, дипломатии, отдельных областях национальной безопасности и т.д.)»⁸⁹.

⁸⁸ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч. С. 13.

⁸⁹ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч. С. 10, 21–22. См. также: Зозуля А.А. Доктринальные акты в сфере национальной безопасности: теоретико-правовой аспект // Современное право. 2021. № 5. С. 11–15.

В.А. Уткин называет такие акты *доктринальными политико-правовыми актами* и отмечает, что, например, Концепция развития уголовно-исполнительной системы РФ не относится к актам стратегического планирования по причине того, что такие документы не упомянуты в законе о стратегическом планировании⁹⁰. А.А. Зозуля считает более уместным термин «*доктринальные политико-юридические акты*» для обозначения таких правовых актов⁹¹.

На наш взгляд, термин «доктринальные» для характеристики описываемых правовых актов не вполне удачен, поскольку допускает их смешение с научными экспертными документами (концептуальными взглядами ученых или их коллективов на развитие той или иной сферы государственной политики или законодательства). При использовании этого понятия в научном представлении о таких актах происходит наложение на них правовой (юридической) доктрины как источника права.

Кроме того, доктрины являются лишь одним из политико-правовых документов. Следует также учесть, что научная (доктринальная) составляющая неодинакова в различных видах документов стратегического планирования: она, безусловно, выше в доктринах, стратегиях и концепциях и значительно ниже в программах, схемах, планах мероприятий и планах деятельности государственных органов.

В целом научное обсуждение и характеристики доктринальных правовых актов, как правило, не выходят за пределы концепций, стратегий и доктрин, хотя легальный перечень документов стратегического планирования значительно шире. Применение термина «доктринальный правовой акт»

⁹⁰ Уткин В.А. Концепция модернизации уголовно-исполнительной системы как доктринальный политико-правовой акт // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 431. С. 210–214.

⁹¹ Зозуля А.А. Доктринальные акты как инструменты правовой политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Мониторинг, предотвращение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: матер. межд. науч.-практ. конф. СПб.: СПб. ун-т ГПС МЧС России, 2021. С. 467.

вполне допустимо к политико-правовым актам, имеющим в своем содержании большую долю научной составляющей и теоретического материала, но очевидно, что за его границами окажется большое количество иных стратегических актов.

В литературе также предлагается называть концепции, стратегии и доктрины «программно-плановыми актами»⁹², поскольку они принимаются в сфере программно-планового этапа государственной политики. Используется также термин «документы программного характера»⁹³, однако следует учитывать, что программы являются лишь одной из разновидностей актов стратегического планирования. Слишком широким для характеристики актов стратегического планирования является и термин «управленческие документы»⁹⁴.

К сожалению, в специально посвященных стратегическому планированию монографических исследованиях практически полностью отсутствует доктринально-ценная информация об актах (документах) стратегического планирования, в том числе об их понятии.

Так, в диссертации «Право как средство государственного стратегического планирования» имеется отдельный параграф, названный «Акты государственно стратегического планирования: понятие и виды», в содержании которого дефиниция таких актов отсутствует, но выделены их характеристики: объект, субъект, содержание. Автор исходит из аксиомы, что указанные акты являются правовыми, а их субъекты включают в себя лиц, ответственных за их концепцию и содержание; инициаторов, разработчиков,

⁹² Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55–66.

⁹³ Исайкин Д.М. Документы программного характера, определяющие государственную национальную политику // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2014. № 1. С. 159–169.

⁹⁴ Семёнов Е.В. Государственная научно-технологическая политика в современной России: замысел и реализация // Управление наукой: теория и практика. 2019. Т. 1. № 1. С. 51–71.

координаторов, экспертов, а также субъектов, «имеющих непосредственное отношение к материальному существованию акта: это те, кто его утверждает, осуществляет финансирование, контроль за реализацией»⁹⁵. Трудно понять, что вообще скрывается за категорией «субъекты правового акта». Если это его адресаты, то, безусловно, в круг таких субъектов входит практически неопределенный круг субъектов. Если это участники стратегического планирования, в том числе лица, утверждающие (одобряющие) и реализующие акты стратегического планирования, то они не могут быть субъектами правового акта. Под содержанием правового акта стратегического планирования автор понимает «совокупность юридических предписаний, имеющих целевую ориентацию на выполнение мероприятий и достижение поставленных задач»⁹⁶, чем можно охарактеризовать многие правовые акты, в том числе и типичные нормативные.

Во многих работах, специально посвященных стратегическому планированию в государственном управлении и стратегическому государственному управлению, вопросы определения понятия и юридической сущности актов или документов стратегического планирования не рассматривались⁹⁷.

Ю.В. Говорухина одной из первых в своей диссертационной работе дала доктринальное понятие стратегии – «это документ политико-правового характера, принимаемый уполномоченным субъектом управления в целях перспективного планирования деятельности, содержащий в себе дескриптивные (описывающие) и прескриптивные (предписывающие)

⁹⁵ Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 19.

⁹⁶ Там же.

⁹⁷ Турганбаев А.О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020; Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. См. также: Букреев И.А. Стратегическое планирование развития предпринимательской деятельности в рекреационной сфере (на примере Республики Крым): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Симферополь, 2020. 27 с.

суждения, выражающий комплексное видение публичной политики в определенной сфере, области, отрасли деятельности, позволяющий осуществить конкретизацию задач и выбор адекватных средств реализации при условии надлежащего ресурсного обеспечения»⁹⁸.

Оценивая в целом положительно попытку теоретического дефинирования одного из стратегических актов (по мнению автора – документов), не можем не отметить следующее. Автор квалифицирует стратегию только как документ, что обедняет её содержание и закрывает юридическую сущность стратегии как прежде всего правового акта. Ю.В. Говорухина также считает, что из системы документов стратегического планирования следует исключить доктрины, концепции и основы государственной политики, оставив взаимосвязанные документы: стратегия – программа (проект) – план⁹⁹. Однако в систему таких документов, согласно Закону о стратегическом планировании, входят также ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, схемы и прогнозы, их соотношение со стратегиями как правовыми документами осталось за рамками указанного исследования.

В научной литературе имеются немногочисленные попытки обоснования признаков стратегических актов (документов).

Ю.В. Говорухина называет следующие признаки стратегии как правового документа: стратегия является разновидностью правового документа; содержание стратегии составляет правовая информация; стратегия имеет смешанный политико-правовой характер; ее принятие и публикацию осуществляет уполномоченный субъект или другие лица от его имени в пределах соответствующей компетенции; выражает государственную политику в определенной сфере, области, отрасли деятельности; является сложным по форме (имеет реквизиты: дату, наименование акта и субъекта

⁹⁸ Говорухина Ю.В. Стратегия как правовой документ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 11.

⁹⁹ Говорухина. Ю.В. Указ. дис. С. 18-21.

принятия) и содержанию (имеют сложную структуру, множество разделов и пунктов) документом¹⁰⁰.

Помимо уже отмеченного нашего несогласия с определением актов стратегического планирования как лишь правовых документов, обратим внимание, что правовая информация составляет содержание любых правовых актов и документов и большинство правовых актов являются сложными по форме и содержанию в том смысле, которые придает им указанный автор. По этим признакам сложно отграничить, например, федеральный закон, особенно кодифицированный, от стратегии и иных актов стратегического планирования, поскольку все законы содержат правовую информацию, имеют реквизиты и большинство – сложные внутренние структуры.

Т.В. Кивленок называет рассматриваемые акты нетрадиционными и выделяет следующие их признаки: «выражены в документальном виде, имеют специфические структуры, содержание и формы; содержат в себе определенные юридические предписания (в силу их специфики можно встретить переплетение различных видовых предписаний в одном правовом акте; – закрепляют результаты различных видов юридической практики (правотворческой, правоприменительной, интерпретационной, правореализующей и т. д.)); принимаются строго установленными субъектами права и лишь по вопросам, входящим в их компетенцию; обладают волевым характером (воля всегда направлена на достижение определенных целей и юридических результатов); являются важнейшим средством смешанного регулирования, правового воспитания и правовой пропаганды, так как они более полно и точно по сравнению с обычными выражают волю субъектов права; отражают различные элементы правовой системы общества и взаимодействуют с ними»¹⁰¹.

¹⁰⁰ Говорухина Ю.В. Стратегия как правовой документ: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 44–52. (С. 17 автореферата).

¹⁰¹ Кивленок Т. В. Смешанные правовые акты. Владимир: Изд-во Владим. гос. пед. ун-та, 2007. С. 65–67. См. также: Кивленок Т.В. К вопросу о «нетрадиционных» нормативных правовых актах // Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 3(24).

А.В. Малько и Я.В. Гайворонская на основе анализа научных источников систематизировали следующие *специфические признаки* стратегических актов, позволяющие отграничить их от иных правовых актов: «имеют специальное наименование (доктрина, концепция, стратегия, программа, план); утверждены актом уполномоченного государственного органа или должностного лица; по содержанию делятся на два вида: а) предусматривающие планирование (например, в Стратегии развития информационного общества закреплены цели, задачи и принципы его развития); б) решающие текущие задачи (например, в рамках федеральной целевой программы «Жилище» предусмотрено содействие Федерального фонда развития жилищного строительству земельных участков для возведения жилья эконом-класса); в данных актах преобладают нормы-идеи, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-этапы; являются смешанными по юридической природе; помимо правовых норм включают научные обоснования и дефиниции, доктринальные и концептуальные положения, информационные элементы, систему мер собственной реализации, критериальную основу оценки эффективности; обычно посвящены не конкретным отраслям законодательства, а межотраслевым правовым институтам; служат для организации долгосрочной согласованной деятельности многих субъектов правоотношений: органов государственной власти, общественных и предпринимательских структур, местного самоуправления, граждан; как правило, имеют комплексный объект регулирования; их реализация невозможна без межсистемных связей правоотношений в различных сферах общественной жизни (даже если эти акты не содержат соответствующих отраслевых правовых норм); являются правообразующими: предшествуют принятию серии правовых актов различных видов, предназначенных для реализации перспективных преобразований; обычно в процессе их разработки требуется взаимодействие компетентных органов, принимающих стратегические акты с деятелями

науки; имеют политический и идеологический характер, служат для достижения целей государства в различных сферах жизни общества¹⁰².

На наш взгляд, ряд из названных признаков не являются специфическими именно для актов стратегического планирования. Так, многие правовые акты, не имеющие стратегического характера, могут служить основой для организации долгосрочной согласованной деятельности многих субъектов правоотношений (органов государственной власти, общественных и предпринимательских структур, местного самоуправления, граждан). Реализация большинства нормативных правовых актов невозможна без межсистемных связей правоотношений и многие нестратегические правовые акты могут предшествовать принятию серии правовых актов различных видов (к примеру, ГК РФ предшествовал принятию сотен нормативных и индивидуальных правовых актов, предназначенных для реализации перспективных преобразований в гражданском обороте). Взаимодействие разработчиков актов с научными работниками происходит не только при подготовке стратегических правовых актов.

Что касается такого признака, как «обычно посвящены не конкретным отраслям законодательства, а межотраслевым правовым институтам», то следует отметить, что акты стратегического планирования не посвящаются ни отраслям законодательства, ни межотраслевым правовым институтам. Концепции совершенствования и развития законодательства в какой-либо сфере не являются актами стратегического планирования. Заметим также, что согласно Закону о стратегическом планировании, документы стратегического планирования по содержанию поделены не на два, а на три вида: разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и

¹⁰² Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ соч. С. 16–17. См. также: Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 14–15; Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2010. № 4. С. 29.

программирования. На этой классификации построена и структура самого закона.

На основе анализа законодательства и доктринальных источников мы считаем возможным выделить следующие признаки актов стратегического планирования.

Во-первых, полагаем, что для актов стратегического планирования в качестве родового понятия следует использовать понятие «политико-правовые акты».

Общепризнанно, что нормативно-правовой акт относится к правовым актам. И.О. Краснова верно отметила, что «как общеобязательный свод правил в той или иной области, закон не предназначен для выявления спонтанно возникающих общественных проблем, постановки политических задач, установления правовых и организационных мер для их решения в меняющихся условиях развития»¹⁰³.

Однако нормативно-правовые акты могут содержать и политико-правовые предписания. Классическим примером такого «симбиоза» считается Конституция РФ, в отношении которой сложно однозначно сказать, является ли она нормативно-правовым актом, содержащим политико-правовые установки, или политико-правовым нормативным актом.

Некоторые законы содержат «точечные» политико-правовые предписания. К примеру, закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» содержит цель и принципы государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту¹⁰⁴. В законе «О

¹⁰³ Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1 (134). С. 164–177.

¹⁰⁴ Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 4) // Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. Ст. 219.

развитии сельского хозяйства» даются понятие, цели, принципы, направления и меры реализации государственной аграрной политики¹⁰⁵.

В преамбуле закона «Об охране окружающей природной среды» определены цели государственной политики в области охраны окружающей среды: сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности¹⁰⁶, а в преамбуле закона «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» установлена цель государственной политики в области иммунопрофилактики инфекционных болезней (охрана здоровья и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения РФ)¹⁰⁷.

Безусловно, значительную часть указанных законов составляют типичные правовые предписания, регулятивные и охранительные правовые нормы, и лишь незначительную часть - политические установки.

Основной объем политико-правовых актов составляют именно политико-правовые предписания.

С учетом того, что акты стратегического планирования благодаря указанному родовому признаку относятся именно к правовым актам, все признаки последних присутствуют и в актах стратегического планирования (письменная форма, реквизиты, компетентный субъект принятия). Поэтому представляется ошибочным выделение таких *специфических* признаков актов (документов) стратегического планирования, как официальный характер,

¹⁰⁵ Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О развитии сельского хозяйства» (ст. ст. 5, 6) // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 27.

¹⁰⁶ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

¹⁰⁷ Федеральный закон от 17.09.1998 № 157-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» // Собрание законодательства РФ. 21.09.1998. № 38. Ст. 4736.

наличие наименования и реквизитов, принятие уполномоченным органом и т.п. Это не особые признаки актов стратегического планирования, а общие признаки всех правовых актов (нормативных, индивидуальных, нетипичных и проч.).

Во-вторых, безусловно, не все политико-правовые акты являются актами стратегического планирования. Любые политико-правовые акты выражают политику государства в какой-либо сфере, поэтому их и называют не просто правовыми, а политико-правовыми. Не всякое государственное планирование, отражающее публичную политику, является стратегическим; наряду с ним выделяют, например, оперативное планирование¹⁰⁸. В связи с этим, на наш взгляд, указание, например, на то, что стратегия «выражает государственную политику в определенной сфере, области, отрасли деятельности», не является специфическим признаком именно стратегии как документа стратегического планирования¹⁰⁹.

Термин стратегия находит свою этимологию в военной сфере. Именно поэтому во многих словарях стратегия определяется как наука о ведении войны, искусство ведения войны, общий план ведения войны, боевых операций, искусство руководства общественной, политической борьбой, а также вообще искусство планирования руководства, основанного на правильных и далеко идущих прогнозах¹¹⁰. Экономическая стратегия – это «долговременные, наиболее принципиальные, важные установки, планы, намерения правительства, администрации регионов, руководства предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов,

¹⁰⁸ Тишкина Т.М. Взаимосвязь стратегического планирования с другими видами планирования на местном уровне // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2019. Т. 9. № 11-2. С. 494–505.

¹⁰⁹ Говорухина Ю.В. Указ. дисс. С. 47–48.

¹¹⁰ Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н. Ю. Шведова; Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. М.: Азъ, 1994. 907 с. См. также: Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция. М.: Дом Славянской кн., 2008. 959 с.

капиталовложений, цен, социальной защиты»¹¹¹. Согласно ГОСТу Р 52104-2003 «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения» стратегия – это деятельность, направленная на получение планируемого результата с учетом перспективы долговременного развития¹¹².

Определение актов стратегического планирования не может быть «оторвано» от легального понятия стратегического планирования, которое согласно закону означает «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» (п. 1 ст. 3 Закона о стратегическом планировании).

Из буквального толкования этой нормы следует, что в актах стратегического планирования отражается результат деятельности его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию трех направлений:

- а) социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, отраслей экономики;
- б) сфер государственного и муниципального управления;
- в) обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

¹¹¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 379.

¹¹² ГОСТ Р 52104-2003. «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 № 235-ст) (ред. от 30.11.2010) (п. 5.20). М.: ИПК Издательство стандартов, 2003.

В 2016 г. в Закон о стратегическом планировании были внесены дополнения, связанные с планированием не только социально-экономического, но и научно-технологического развития Российской Федерации. Кроме того, в законе о стратегическом планировании упоминается планирование и пространственного развития РФ (ст. 20).

В научной литературе уже обращалось внимание, что ограничение государственного стратегического планирования исключительно социально-экономическим развитием и обеспечением национальной безопасности не вполне обосновано¹¹³. Политико-правовая нормотворческая практика свидетельствует, что принимаются акты стратегического планирования и в других сферах (стратегии действий в интересах женщин, детей, граждан старшего поколения, стратегия повышения финансовой грамотности, стратегия воспитания, стратегия развития физической культуры и спорта, концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом, концепции информационной безопасности детей и др.). Ю.В. Говорухина справедливо отмечает, что стратегии принимаются в сфере экономики и экономической безопасности, социально-культурной и административно-политической сферах управления, пенсионной системы, дорожного движения, экологической безопасности и др.¹¹⁴. Напомним также, что в одном из разработанных проектов закона «О правовых актах в Российской Федерации» указывалось, что такие акты определяют государственную политику «в различных сферах общественного, политического, государственного, социально-экономического и культурного развития»¹¹⁵.

¹¹³ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч. С. 21.

¹¹⁴ Говорухина Ю.В. Указ. дисс. С. 59.

¹¹⁵ Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации / Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования / авт.-разраб.: С.С. Сулакшин и др. М.: Научный эксперт, 2010. С. 7.

Согласно легальной дефиниции стратегического планирования конечная цель деятельности участников стратегического планирования – это устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Однако обратим внимание, что стратегическое планирование научно-технологического развития РФ направлено на устойчивое, динамичное и сбалансированное научно-технологическое развитие Российской Федерации, а пространственного развития РФ – на региональное развитие Российской Федерации.

Государственное управление и государственная политика распространяются не только на социально-экономическую сферу и сферу национальной безопасности, следовательно, необходимо стратегическое планирование и в других направлениях жизни общества. В этой части *de lege ferenda* следует внести изменения в Закон о стратегическом планировании.

Безусловно, специфика различных сфер приложения публичной политики, в том числе социально-экономической и обеспечения национальной безопасности, имеет большое значение для исследования стратегического планирования в отраслевых правовых науках, особенно в административном праве, однако для теоретико-правового понимания актов стратегического планирования, на наш взгляд, следует ограничиться указанием на то, что они охватывают вопросы публичной политики в «различных сферах развития общества».

В-третьих, важным признаком актов стратегического планирования является то, что они являются результатом деятельности поименованных в законе участников такого планирования. Подчеркнем, что данный признак не совпадает с таким признаком, как «принятие акта уполномоченным (компетентным) субъектом», поскольку последний характерен для любых правовых актов. В процессе разработки, принятия, утверждения (одобрения)

актов стратегического планирования обнаруживается особый субъектный состав (ст. 9 Закона о стратегическом планировании).

В-четвертых, деятельность участников стратегического планирования осуществляется в определенных рамках (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования). Эти рамки критикуются в экономической научной литературе¹¹⁶, однако правовая доктрина не может не учитывать действующее законодательство. Закон о стратегическом планировании содержит соответствующие нормы-дефиниции (ст. 3):

- целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- прогнозирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- планирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания;

¹¹⁶ Домаков В.В., Матвеев В.В. Философские коллизии "стратегического планирования" и его правового обслуживания // Национальная безопасность и стратегическое планирование. 2020. № 2 (30). С. 17–28; Кириченко И.А., Гумеров Р.Р. Реализация национальных целей и стратегическое планирование: фактор управления рисками // Российский экономический журнал. 2019. № 6. С. 52–62.

- программирование – деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Деятельность по планированию и прогнозированию направлена на достижение целей и приоритетов публичной политики в различных сферах, а принятые в рамках такой деятельности акты стратегического планирования фактически содержат механизмы и меры достижения указанных целей и приоритетов. При определении целеполагания законодательное указание на «направления» кажется излишним, тождественным понятию целей и приоритетов, особенно с учетом того, что деятельность по программированию и планированию направлена на достижение только целей и приоритетов развития.

Хотим также обратить внимание, что при описании актов стратегического планирования в научной и комментаторской литературе, обычно упускается из вида такой вид, как акты, принятые в рамках прогнозирования. Этот пробел при дефинировании актов стратегического планирования следует ликвидировать.

В-пятых, как уже отмечалось, в научной литературе выделяют такой признак актов стратегического планирования, как то, что они имеют специальное наименование (доктрина, концепция, стратегия, программа, план)¹¹⁷. Однако большинство правовых актов имеют собственное специальное наименование (федеральный конституционный закон, федеральный закон, постановление, указ, распоряжение, приказ, положение, порядок, правила и др.). Здесь акцент следует сделать на том, что перечень

¹¹⁷ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Указ. соч. С. 16.

наименований таких актов должен содержаться в Законе о стратегическом планировании.

Во избежание сомнений в том, является ли тот или иной акт, утвержденный (одобренный) компетентным органом актом стратегического планирования, все они должны быть поименованы в Законе о стратегическом планировании. Полагаем, что поименованность в законе – это один из важных признаков таких актов.

Этот признак позволит отграничить акты стратегического планирования от стратегических актов развития отдельных организаций и предприятий, которые хотя и являются локально-стратегическими, но не содержат никаких направлений *государственной* политики и, как правило, не публикуются.

Ю.В. Говорухина допускает принятие стратегий любыми субъектами управления, в том числе руководителями предприятий и учреждений¹¹⁸. Безусловно, любые хозяйствующие субъекты (организации, предприятия, учреждения) вправе разрабатывать, принимать и утверждать собственные стратегии развития, однако вряд ли такие стратегии представляют собой комплексное видение именно «публичной политики». На наш взгляд, она ошибочно включает все локальные стратегии в число стратегий как правовых документов, особенно с учетом того, что одним из авторских признаков стратегий она называет их «принятие и публикацию уполномоченным субъектом», а также то, что стратегии выражают «государственную политику в определенной сфере»¹¹⁹.

Однако Закон о стратегическом планировании неоднократно упоминает о *плановых и программно-целевых документах* государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием (ст. 18.1, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 21). Причем стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются

¹¹⁸ Говорухина. Ю.В. Указ. дис. С. 18.

¹¹⁹ Говорухина Ю.В. Указ. дис. С. 17.

в целях обеспечения согласованности проведения мероприятий, предусмотренных в том числе плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием. Об учете таких локальных актов в системе стратегического планирования упоминается и в научных источниках¹²⁰. Но такие акты не упоминаются в легальном перечне документов стратегического планирования, не публикуются и не регистрируются в реестре стратегических документов. Считает ли законодатель эти документы актами стратегического планирования, остается непонятным.

В-шестых, согласно ч. 1 ст. 12 Закона о стратегическом планировании документы стратегического планирования подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством РФ. В 2015 г. Правительство РФ утвердило Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования¹²¹. Создание и обеспечение ведения такого реестра возложено на Министерство экономического развития РФ.

Приказом Минэкономразвития России от 11.11.2015 №832 была утверждена структура и порядок присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования¹²², а также требования к форме

¹²⁰ Белянова А.М., Бирюков В.А., Черковец В.Н. Стратегическое планирование в условиях современной экономики России (материалы научного семинара по проблемам стратегического планирования) // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2016. № 3. С. 144.

¹²¹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 4067.

¹²² Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 832 (ред. от 12.12.2018) «Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2016 № 40976) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 13.

уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления¹²³.

Субъекты, ответственные за разработку соответствующих документов стратегического планирования, в течение 10 дней со дня утверждения (одобрения) документа стратегического планирования или внесения в него изменений направляют в Министерство экономического развития Российской Федерации соответствующее уведомление.

В постановлении Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» было предписано федеральным органам государственной власти с 1 декабря 2015 г. до 1 июля 2016 г. обеспечить представление (и рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления) в Министерство экономического развития РФ документов и сведений, необходимых для государственной регистрации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) до 1 декабря 2015 г.

С учетом указанных нормативных актов все акты стратегического планирования, как принятые до 1 декабря 2015 г., так и после этой даты, должны содержаться в данном реестре. К сожалению, этого не произошло, что затрудняет как квалификацию, так и количественный подсчет актов стратегического планирования.

К примеру, утвержденная Правительством 21 декабря 2021 г. Государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2030 г. в самом акте прямо

¹²³ Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 831 «Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления» (Зарегистрировано в Минюсте России 09.02.2016 № 41047) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 13.

названа «документом стратегического планирования», который определяет цели, задачи и основные направления государственной политики Российской Федерации по предупреждению распространения хронического заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека. Однако в реестре документов стратегического планирования она отсутствует. Отсутствуют в реестре Стратегия развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 г., Стратегия развития иммунопрофилактики инфекционных болезней на период до 2035 г., Стратегия развития индустрии музыкальных инструментов и звукового оборудования на период до 2030 г. и многие другие утвержденные акты стратегического планирования.

Подчеркнем, что для документов стратегического планирования установлена обязательная государственная регистрация. Отсутствие такой регистрации по аналогии с регистрацией актов федеральных органов исполнительной власти в Минюсте РФ должно влечь запрет на вступление актов стратегического планирования в силу.

Таким образом, под актом стратегического планирования следует понимать поименованный в законе и зарегистрированный в федеральном реестре документов стратегического планирования политико-правовой акт, являющийся результатом деятельности участников стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, содержащий цели и приоритеты публичной политики в различных сферах развития общества, и (или) механизмы и меры их достижения, или представления о рисках (угрозах) и результатах (показателях) развития общества в различных сферах. Как одной из разновидностей правового акта, актам стратегического планирования свойственны общие признаки любых правовых актов (официальный письменный документ с необходимыми реквизитами, принятие в установленном законом порядке и уполномоченными субъектами, наличие правовых предписаний и др.).

Глава 2. АКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ

§2.1. Правовая природа актов стратегического планирования

Акты, как и документы, могут быть либо правовыми, либо неправовыми (например, историческими, бытовыми (график дежурств на этаже дома) и проч.). Особенностью правовых актов является не только то, что они являются результатом правомерного поведения, но и «юридически значимым содержательным элементом правовой системы», вошедшими «в правовую ткань вследствие правотворческой, властной индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов»¹²⁴.

Стратегические акты могут приниматься не только государством или муниципальными образованиями (их должностными лицами), но и иными общественными институтами (политическими партиями, общественными движениями, корпорациями и др.). Например, из программных документов российских политических партий мы можем увидеть стратегические направления борьбы с терроризмом (усиление международного сотрудничества в этой сфере, ужесточение наказания, расширение полномочий силовых структур, подготовка населения и вооруженных сил к ведению военных действий и др.)¹²⁵, решения межнациональных вопросов и согражданства¹²⁶, развития национальной и региональной политики¹²⁷.

¹²⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 427.

¹²⁵ Шикунов Д.В. Стратегия борьбы с терроризмом в программных документах политических партий в России // Противодействие экстремизму и терроризму: философские, социологические и политологические аспекты. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. С. 79–84.

¹²⁶ Коба С. Национальный вопрос в программных документах политических партий // Общество и этнополитика: материалы Второй Международной научно-практической Интернет-конференции / под ред. Л.В. Савинова. Красноярск: Изд-во Сибирская академия гос. службы, 2009. С. 252–256

¹²⁷ Курлевский И.В. Проекты модернизации национальной и региональной политики российской федерации в программных документах парламентских партий 1999–2003 годов // Вестник Мордовского университета. 2012. Т. 22. № 3-4. С. 63–68; Уляшкина Е.Г.

Стратегические направления развития страны всегда содержатся в программах кандидатов в Президенты РФ¹²⁸.

Но при утверждении (одобрении) документа компетентным государственным органом или органом местного самоуправления они приобретают характер правовых актов.

В самом общем виде правовые акты обладают тремя основными признаками.

Во-первых, они выражены в словесной письменной форме, имеют внешнюю объективизацию, но по этому признаку неотличимы от письменных неправовых актов. В литературе обращается внимание на существование правовых актов в устной и конклюдентной формах¹²⁹, однако акты стратегического планирования в таких формах существовать не могут.

Во-вторых, они фиксируют волю, направленную на достижение юридических последствий и обладающую юридической силой. В правовых актах воля их авторов преобразуется в волеизъявление. Однако для характеристики актов именно как правовых необходима не простая констатация воли субъектов, а определение юридического содержания такого волеизъявления, которое отражает их правовую позицию. Полагаем, что эта правовая позиция «позволяет достигнуть в юридической деятельности (правореализующей практике) возникновения, изменения, прекращения либо в целом правового режима, либо прав и обязанностей в конкретных правоотношениях»¹³⁰. При этом под внешней формой правовой позицией, как

Региональные приоритеты современной внешней политики России в программных документах и инициативах политических партий // *Ars Administrandi*. Искусство управления. 2019. Т. 11. № 1. С. 24–43.

¹²⁸ Шикунов Д.В. Программные ориентиры и пути решения актуальных проблем в программных документах кандидатов в президенты Российской Федерации // *Вестник экономической безопасности*. 2018. № 2. С. 55–63.

¹²⁹ Долотова Д.Е. Техника и технология правовых актов: на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2012. С. 16.

¹³⁰ Долотова Д.Е. Указ. соч. С. 17.

правило, понимаются только нормативные правовые и правоприменительные акты.

В-третьих, правовые акты содержат «элементы правовой системы» (юридические нормы, правовые позиции, акты реализации права), «обладающие юридической энергией или воздействующие на процесс правового регулирования»¹³¹.

В-четвертых, правовые акты влекут правовые последствия, преследуют социально-полезные цели, регулируют общественные отношения.

Исходящий от государства документ стратегического планирования не может быть простым заявлением о намерениях и желаниях, он обладает юридической силой, а значит, защищен государственным принуждением. Следовательно, должны быть определены правовой механизм реализации таких актов, лица и структуры (институты), ответственные за работу этого механизма, формы итогов и отчетов о реализации документов. К примеру, О.В. Филимонов, анализируя стратегии и концепции социального развития военных организаций, сделал неутешительные выводы о том, что важные структурные изменения по работе с личным составом военных организаций, предусмотренные программными документами, так и не произошли, итоги реализации документов, даже спустя пять лет после их окончания, отсутствуют¹³². В таких случаях возникают вопросы о необходимости разработки, утверждения (одобрения) стратегических документов. В других случаях, реализация актов стратегического планирования приводит к результатам, которые не планировались¹³³, что также требует анализа и соответствующего отчета.

¹³¹ Алексеев С.С. Общая теория права. С. 429.

¹³² Филимонов О.В. Приоритеты социального развития военной организации России: анализ программных документов / Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2010. № 2. С. 150.

¹³³ Джанджугазова Е.А., Кобяк М.В. Траектория развития туризма в РФ: от программных документов до корпорации // Российские регионы: взгляд в будущее. 2021. Т. 8. № 2. С. 1–10.

В классической теории права правовые акты делятся на две группы: нормативные (нормативные акты правотворчества и интерпретационные) и индивидуальные (акты применения права и акты реализации права). Индивидуальные акты называют также ненормативными правовыми актами¹³⁴. В современных исследованиях нормативные акты отграничивают от интерпретационных, однако квартет системы правовых актов остается неизменным¹³⁵.

Однако ещё в середине прошлого века теоретики советского права обратили внимание на наличие в правовой системе актов-директив (акты планирования), которые обладали признаками и нормативных и индивидуальных правовых актов. С одной стороны, они не персонифицированы, касаются широкого круга участников – неопределенных лиц и требуют деятельности в определенных направлениях, действуют довольно длительно во времени и воздействуют на целую сферу общественных отношений. С другой стороны, это распорядительные плановые акты компетентных органов, они не предписывают конкретных моделей поведения, не конкретизируют прав, обязанностей и запретов, могут содержать показатели изменения социальной действительности, к которым следует стремиться.

При этом советские теоретики права, выделив множество специфических особенностей актов-директив и не сомневаясь в отнесении их именно к актам правовым, не попытались встроить их в систему правовых актов. С.С.

¹³⁴ Никифоров М.В., Зарубицкая Т.К. Соотношение нормативного правового акта и ненормативного правового акта // Вестник Нижегородской правовой академии. 2018. № 15 (15). С. 29–31; Ростова А.Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. 27 с.; Чебуранова С.Е. Ненормативные правовые акты: новации закона о нормативных правовых актах // Юридическая наука, законодательство и правоприменительная практика: закономерности и тенденции развития: сб. науч. ст. Международной научно-практической конференции, в 2-ух частях. Гродно: Гродненский гос. ун-т им. Я. Купала, 2020. Ч. 1. С. 44–47.

¹³⁵ Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 7.

Алексеев писал: «Нормативный акт как форма права – это именно *нормативный* акт, носитель юридических норм, акт, противопоставляемый индивидуальным актам применения права. Здесь всё ясно»¹³⁶. Но относительно того, к какой из этих групп следует отнести программные документы планирования, ясности не было и нет.

Доктринальные подходы к разрешению указанного вопроса различны.

Ряд ученых полагают, что акты стратегического планирования, во всяком случае, некоторые из них следует отнести к нормативно-правовым актам, поскольку они содержат нормы права¹³⁷. Например, авторы работы о проблемах приграничного сотрудничества к основным *нормативно-правовым* актам, регламентирующим приграничное сотрудничество в РФ, наряду с федеральным законом «Об основах приграничного сотрудничества», прямо относят и Концепцию приграничного сотрудничества в Российской Федерации, и Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹³⁸. Бюджетные программно-целевые акты называют нормативно-правовыми актами, содержащими особые плановые нормы и признаваемые основанием возникновения расходных обязательств¹³⁹.

Предлагается определять их нормативными актами доктринального характера¹⁴⁰ или нормативно-правовыми актами стратегического характера¹⁴¹.

¹³⁶ Алексеев С.С. Общая теория права. С. 234.

¹³⁷ Стрельников К.А. Правовые аспекты обеспечения экономической безопасности современного государства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004; Кутузова Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 9–11; Касимов Т.С. Программные документы и перспективы российского государства // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 4 (42). С. 250–253.

¹³⁸ Хмелева Г.А., Асанова С.С., Курникова М.В. Базовые принципы стратегического подхода к конвертации приграничного положения российских сопредельных регионов в конкурентные преимущества // Экономика, предпринимательство и право. 2022. Т. 12. № 8. С. 2161–2176. С. 2165.

¹³⁹ Матненко А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2009. С. 19.

¹⁴⁰ Ромашов Р.А. Правовые доктрины и доктринальные правовые акты // Юридическая наука: история и современность. 2015. №10. С. 19–24.

¹⁴¹ Моисеев Д.С. Нормативно-правовые акты стратегического характера, как источники административного права // Актуальные вопросы юридической науки и

Интересно заметить, что суды прямо называют такие документы нормативными актами и технически и юридически применяет их так же, как «классические» нормативные правовые акты¹⁴².

В категориальный аппарат теории права предлагается ввести термин «стратегический нормативный акт», который издается в порядке правотворчества компетентным органом государственной власти и содержит нормы, касающиеся общих основ (идей), целей, задач и принципов развития какой-либо сферы правового регулирования общественных отношений, структурированные в порядке перспективного планирования¹⁴³.

Другие, напротив, полагают, что документы стратегического планирования не содержат нормы права и не могут оцениваться как источники (формы) права, а являются политико-идеологическими источниками, «формулирующими основы правовой политики в соответствующей сфере»¹⁴⁴. Такой подход снимает и дискуссию о иерархической юридической силе этих документов (поскольку последняя перестает иметь правовое значение, носит условный характер), и споры о видах актов, утверждающих (одобряющих) такие документы.

При этом не оспаривается, что программные документы, в том числе стратегического планирования, находятся в системе права, занимают в ней «особое» место, но не включены в иерархию формально-юридических источников права. Документы стратегического планирования и нормативные

практики: сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Тамбов, 2019. С. 236–240.

¹⁴² Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.08.2022 № Ф02-2716/2022 по делу № А33-37119/2020 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴³ Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России // Юридические записки Воронежского государственного университета. 2009. Вып. 22. С. 125.

¹⁴⁴ Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488–499. См. также: Мадаев Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 2. С. 194–195.

документы объединяются исследователями и в единый род – государственных документов¹⁴⁵, их называют политико-правовым феноменом, «имеющем одновременно и нормативно-правовой, и декларативно-политический характер»¹⁴⁶.

В системе права не могут находиться неправовые акты, следовательно, требуется не только констатация их особого положения в системе права, но и конкретное определение их места в ней, в том числе в соотношении с нормативными и индивидуальными правовыми актами.

В научной литературе предпринята попытка построения иерархии документов стратегического планирования: доктрина – концепция – стратегия. М.А. Мушинский пишет, что «на основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов»¹⁴⁷. На соподчинение стратегий концепциям указывал также Д.С. Хижняк¹⁴⁸. Следовательно, стратегии обладают некоторой «степенью нормативности» (или большей в сравнении с концепциями и доктринами), что требует их разграничения с нормативно-правовыми актами. Важно также отметить, что законодатель

¹⁴⁵ Копылов И.А., Сацута А.И. Национальная безопасность современной России через призму политико-правовых и нормативных документов государства // Вестник Екатеринбургского института. 2017. № 3 (39). С. 50–55; Макарова И.В., Лепеш Г.В., Угольников О.Д., Мелешко Ю.В. Анализ директивных и программных документов по цифровой индустриализации Российской Федерации и Республики Беларусь // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 151–172.

¹⁴⁶ Мадаев Е.О. Доктрина как политико-правовой документ в Китае и России государство и правовые системы стран азиатско-тихоокеанского региона // Проблемы государственно-правового сотрудничества в условиях кризиса международного права. Материалы VIII Международной научно-практической конференции. Улан-Удэ, 2021. С. 27. См. также: Гриценко В.В. Доктрина информационной безопасности как политико-правовой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности России // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 2. С. 16–21.

¹⁴⁷ Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 499.

¹⁴⁸ Хижняк Д.С. Соотношение законодательных актов, государственных концепций и стратегий в осуществлении правовой политики: российский и зарубежный опыт // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 34.

никогда таким образом не соотносил указанные документы СП, это лишь доктринальное предположение, особенно с учетом того, что концепции вообще не упоминаются в Законе о стратегическом планировании, а доктрины допускаются только в сфере обеспечения национальной безопасности.

Отнесение актов стратегического планирования к *особым политико-правовым* актам-документам для целей отграничения от нормативных правовых актов также малопродуктивно, поскольку, например, Конституция РФ является политико-правовым актом, но при этом её место и наличие юридической силы в системе формальных источников права и в системе нормативных правовых актов никем не оспаривается. В литературе в связи с этим обращено внимание на то, что «Конституция РФ должна являться основным документом стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания»¹⁴⁹.

Следует учитывать, что в актах стратегического планирования всегда отражается правовая политика – это выраженная в правовых формах государственная политика, являющаяся легитимной основой для политического, экономического, социального, культурного направлений развития государства. Легитимность стратегическим актам-документам придает только квалификация их в качестве правовых актов.

Правовая политика может быть представлена в двух формах: *«целевые ориентиры (границы) и/или идеи* (система идей, взглядов), соблюдение которых (следование которым) обеспечивает приемлемость результатов правотворчества *и/или конкретные импульсы или установки* (определение рисков развития той или иной ситуации / общественных отношений; указание приоритетов развития, целей различного уровня (от самого верхнего – геостратегического – уровня и ниже), задач и направлений движения, необходимых для обеспечения установленных приоритетов и достижения

¹⁴⁹ Киреев В.В., Майоров В.И. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) // Lex russica. 2017. № 6. С. 68–74.

целей), которые даются субъектам, участвующим в правотворческой деятельности»¹⁵⁰. Как видим, первая из названных форм реализуется при стратегическом планировании в рамках целеполагания, а вторая – в рамках прогнозирования, программирования и планирования. М.Н. Марченко справедливо указывает, что правовая политика состоит из компонентов, формирующих *стратегию* государства в правовой сфере¹⁵¹.

Фактически речь идет о правовых обязывающих предписаниях для субъектов правотворческих процессов всех уровней. Интересно заметить, что в исследовании, специально посвященном влиянию правовых актов на правовую политику, акты стратегического планирования и другие политико-правовые акты даже не упоминаются¹⁵².

К сожалению, в отечественной теории права уделяется недостаточно внимания общему понятию и системе правовых актов, чаще всего их исследование ограничивается спецификой нормативных и правореализационных актов, без акцентирования внимания на их родовом понятии. В основных работах по проблемам теории государства и права изучение правовых актов начинается сразу с нормативных актов¹⁵³. Нередко правовые акты отождествляются с одним из этих двух видов. Например, автор работы «Юридическая сила правовых актов» описывает силу исключительно нормативно-правовых актов¹⁵⁴, коллизии правовых актов описываются через

¹⁵⁰ Габов А.В., Черкесова Л.И. Энергетическая стратегия Российской Федерации как политико-правовой документ в сфере энергетики // Энергетическое право: модели и тенденции развития: сборник материалов II международной научно-практической конференции / под ред. А.В. Габова. Белгород, 2021. С. 18.

¹⁵¹ Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. С. 245.

¹⁵² Карабеков М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.

¹⁵³ Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2008. 784 с.

¹⁵⁴ Здунова Д.И. Юридическая сила правовых актов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005. 28 с. См. также: Дементьев И.В. Индивидуальные налогово-правовые акты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2005. 24 с.; Кудрякова О.В. Правовые акты местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. 2000. 190 с.; Чашина Н.И. Система муниципальных правовых актов автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. 24 с. Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: автореф. дис. канд.

коллизии именно нормативных правовых актов¹⁵⁵. Отмечается также, что «в систему правовых актов-документов входят нормативные правовые акты, нормативные договоры, акты нормативного толкования»¹⁵⁶, очевидно, что, например, даже индивидуальные правовые акты таким определением правовых актов вообще не охватываются, не говоря уже об актах стратегического планирования.

Любая дифференциация правовых актов в современной доктрине представлена преимущественно их делением на нормативные и индивидуальные, т.е. правовые акты либо устанавливают правовые нормы, либо направлены на установление конкретных прав и обязанностей в определенном правоотношении¹⁵⁷. Отсюда и традиционное понимание правового акта: «волеизъявление управомоченного субъекта права, принятое и оформленное в установленном порядке, содержащее в себе нормативные или индивидуально определенные предписания, направленные на регулирование общественных отношений и влекущие юридические последствия»¹⁵⁸.

В качестве главного признака правовых актов выделяется их «происхождение» от определенного уполномоченного субъекта¹⁵⁹.

В попытках определить место актов стратегического планирования в системе права появилась концепция квазинормативных актов, к которым

юрид. наук. М., 2009. 26 с.; Макаrchук И.Ю. Правовые акты государственного юридического содействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2020. 28 с.

¹⁵⁵ Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 21 с.

¹⁵⁶ Ковалева В.В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6–7.

¹⁵⁷ Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

¹⁵⁸ Симикин Д.С. Судебные акты в системе правовых актов современной России: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 8. 30 с. См. также: Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 28 с.; Леоненков А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 9.

¹⁵⁹ Джуря В.В. Правовые акты органов судебной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 4. 24 с.

стали причислять акты стратегического планирования¹⁶⁰. При этом все правовые акты предлагается разделять на два типа неиндивидуализированные (нормативные и квазинормативные) и индивидуализированные. Однако ущербность такого подхода для характеристики актов стратегического планирования в том, что политико-правовые, программные документы могут содержать и индивидуальные правовые предписания.

Заслуживает внимание в контексте нашего исследования и теория атипичных правовых актов, под которыми предлагается понимать «правовые акты с нехарактерными признаками, чертами, свойствами или функциями»¹⁶¹. К ним относят нормативно-правовые акты с интерпретационными, правореализационными (нормативный договор) и правоприменительными (закон о бюджете на очередной год) элементами. Таким образом, атипичные правовые акты рассматриваются прежде всего как нормативные акты с ненормативными элементами. На наш взгляд, при выделении атипичных правовых, особенно смешанных, актов не следует отдавать предпочтение нормативному или ненормативному составляющему. В актах стратегического планирования большая часть содержания – это ненормативные элементы.

На наш взгляд, видится наиболее продуктивной для целей настоящей работы теория С.А. Голунского о существовании нетрадиционных нормативно-правовых актов. Ещё в прошлом веке он заметил в отношении нормативных правовых актов, что некоторые из них содержат не только нормы права, но и элементы из других правовых актов (интерпретационных, реализационных): «нормы права отнюдь не исчерпываются абстрактными

¹⁶⁰ Домченко А.С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 7. О квазинормативных правовых актах см. также: Селивановский И.С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание "квазинормативных" актов в правовой системе России) // Юридическая мысль. 2018. № 5 (109). С. 55–61.

¹⁶¹ Кивленок Т.В. Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 260. См. также: Бибик Д.О. Атипичные нормативные правовые акты в системе правовых актов // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 2 (7). С. 105–107.

предписаниями, запретами и дозволениями, но включают в себя и многое другое, в частности, постановку определенных задач и указание путей их разрешения»¹⁶².

Строгое деление правовых актов на нормативно-правовые, интерпретационные, правоприменительные и правореализующие построено на том, что каждый из этих актов содержит только однородные компоненты (нормы права, герменевтические разъяснения, индивидуальные предписания властных субъектов, решения отдельных субъектов, действующих на основании автономии их воли). Однако имеют место и смешанные, гибридные правовые акты.

В русле этого подхода современные исследователи стали понимать правовой акт как оформленную в установленном порядке совокупность юридических предписаний, выражающих волю субъекта (субъектов) права, направленных на регулирование общественных отношений и влекущих определенные юридические и иные социальные последствия¹⁶³. При этом такие юридические предписания могут быть неоднородны, иметь различную правовую природу.

Стала формироваться теория нетипичных (нетрадиционных) правовых актов, при этом обращается внимание, что такие правовые акты могут содержать не только юридические, но и иные социальные предписания, и влечь как правовые, так и иные последствия¹⁶⁴. Среди нетипичных правовых актов выделяют смешанные и комплексные. Акты стратегического планирования могут быть отнесены только к смешанным, поскольку комплексные нетипичные акты предполагают объединение разных элементов

¹⁶² Голунский С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве // Советское государство и право. 1961. № 4. С. 26. См. также: Голунский С.А. Теория государства и права: ВКВШ утв. в качестве учебника для юрид. высших учеб. заведений / С.А. Голунский и М. С. Строгович; Ин-т права Акад. наук СССР. М.: Юриздат, 1940. 304 с.

¹⁶³ Кивленок Т.В. Интерпретационные и правореализующие элементы в нормативно-правовых актах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

¹⁶⁴ Ижокин Р.А. Нетипичные правовые акты в регулировании личных отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2008. С. 13–16.

в рамках одного вида правового акта, тогда как в актах стратегического планирования объединены элементы из разных видов правовых актов. Необходимость смешанных правовых актов может быть обусловлена их целями, функциями, сферой распространения, потребностями оптимизации юридической техники, экономией правового массива и другими факторами.

Препятствием к отнесению актов стратегического планирования к правовым актам долгое время являлось отсутствие у них юридических последствий (возникновение субъективных прав и юридических обязанностей, наступлении юридической ответственности, изменении правового статуса и правового режима, а также возникновении, изменении или прекращении правовых отношений). Однако в последние годы юридические последствия правовых актов рассматриваются в более широком смысле, включающем и результаты «волеизъявления политико-правового характера, и иные акты реализации функций уполномоченного субъекта, предусмотренных законодательством», и, как следствие, выделяются правовые акты строго юридического характера и политико-правовые акты¹⁶⁵.

В научной литературе акты стратегического планирования уже стали определять как правовые акты, содержащие совокупность определенных предписаний. К примеру, под финансово-плановым актами предлагается понимать «правовые акты, которые содержат показатели, стратегические цели и иные предписания, связанные с финансовым планированием и формирующие целостное представление о предмете регулирования (финансовой системе, бюджетной системе, состоянии финансов в определенной сфере государственной политики и т. д.) в будущем»¹⁶⁶. Ю.В. Говорухина полагает, что содержание стратегий как правовых

¹⁶⁵ Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основные инструменты правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 9.

¹⁶⁶ Кудряшова Е.В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 14.

документов состоит из дескриптивных (описательных) и прескриптивных (предписывающих) высказываний¹⁶⁷.

Документы стратегического планирования являются правовыми актами особого вида (нетипичными), содержащими элементы различной правовой природы.

1. Ненормативные положения, констатирующие современное состояние дел в определенной сфере, в том числе вызовы и угрозы, и возможные тенденции его изменения. Например, Стратегия национальной безопасности РФ содержит раздел «II. Россия в современном мире: тенденции и возможности». Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. имеет раздел «II. Вызовы и угрозы экономической безопасности». Правовое значение таких положений подлежит обязательному учету при разработке других документов стратегического планирования¹⁶⁸.

Однако правоприменительная практика свидетельствует, что такие положения подлежат обязательному учету и при разработке нормативных правовых актов, а при неучете такие акты могут быть признаны недействующими. Так, ООО обратилось с административным иском о признании недействующим п. 8 Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2016 г. № 505, ссылаясь в том числе на его противоречие подп. 25 п. 12 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, устанавливающему одной из угроз экономической безопасности «установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов

¹⁶⁷ Говорухина Ю.В. Указ. дисс. С. 39–40.

¹⁶⁸ См., напр., п. 13 Стратегии экономической безопасности РФ; Проект Распоряжения Правительства РФ «О внесении изменений в Стратегию развития библиотечного дела на период до 2030 года» (по состоянию на 27.09.2021) (подготовлен Минкультуры России, ID проекта 01/23/09-21/00120187) // <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 27.09.2021.

производства и потребления». Верховный суд РФ, отказывая в удовлетворении иска, разъяснил, что указанная Стратегия «к основным вызовам и угрозам экономической безопасности относит установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления (подпункт 25 пункта 12). Раздельное накопление и сбор твердых коммунальных отходов является необходимым условием достижения данных стратегических целей и задач и не может рассматриваться как установление избыточных требований в области обращения с отходами»¹⁶⁹.

2. Нормативные правовые предписания. Следует признать, что акты стратегического планирования содержат незначительное количество правовых норм в традиционном их понимании, что дает ученым основание для вывода о том, что политико-правовые акты «не являются и нормативными правовыми актами. Это связано с тем, что степень их формализованности ниже, чем нормативных правовых актов; они не закрепляют конкретных прав и обязанностей, зачастую содержат лишь общие направления, показатели, к достижению которых должно стремиться государство, а то и вовсе изобилуют теоретическими положениями, которые не имеют регулирующего значения»¹⁷⁰. По мнению многих ученых, такие акты в большей степени ориентируют и декларируют, чем регулируют.

В поддержку такого подхода высказался и Конституционный суд РФ, который рассмотрел дело о проверке конституционности в том числе Основных положений военной доктрины РФ, указал следующее: «Основные положения военной доктрины Российской Федерации не содержат нормативных предписаний. Нормативное содержание отсутствует, в связи с этим и в Указе Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833,

¹⁶⁹ Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.02.2021 № АКПИ20-956 // СПС «КлонсультантПлюс».

¹⁷⁰ Пляхимович И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. 2007. № 2. С. 77.

которым они приняты. Таким образом, эти документы не относятся к числу актов, которые могут проверяться Конституционным судом Российской Федерации на их соответствие Конституции Российской Федерации, и, следовательно, производство по их проверке на основании пункта 1 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона «О Конституционном суде Российской Федерации» подлежит прекращению»¹⁷¹.

Однако наличие 8 (!) особых мнений судей Конституционного суда РФ уже свидетельствует о неоднозначности принятого судом постановления. Так, судья Конституционного суда РФ В.О. Лучин в своем особом мнении отметил следующее: «Выводы Суда о том, что положения военной доктрины не содержат нормативных предписаний, не имеют юридически обязательного характера и не могут проверяться Конституционным Судом на их соответствие Конституции России, а Указ Президента не может считаться действующим впредь до внесения в него необходимых изменений, я воспринимаю как недоразумение. Утверждение Указом Президента того или иного документа (доктрины, положения, программы) придает ему характер официального общеобязательного акта». Судья Конституционного суда РФ Т.Г. Морщакова заметила, что в обжалуемых правовых актах Конституционным судом РФ могут быть проверены нормативные положения, допуская наличие в правовых актах и иных, ненормативных положений. Судья Конституционного суда РФ Б.С. Эбзеев не согласился с Конституционным

¹⁷¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 "О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики", Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 "О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино - ингушского конфликта", Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 "Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа", Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 "Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

судом РФ в том, что производство по делу в части, касающейся Указа Президента РФ «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации», должно быть прекращено по причине отсутствия в нем нормативных положений¹⁷².

В связи с развернувшейся дискуссией следует обратить внимание, что между правовыми нормами существует некоторое «разделение труда»: разные нормы права призваны выполнять разные функции и решать разные задачи. Именно поэтому в механизме правового регулирования выделяют не только регулятивные и охранительные нормы, содержащие конкретные модели поведения субъектов права, но и нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-показатели и др. С.М. Зубарев прямо пишет, что акты стратегического планирования содержат правовые нормы, «определяющие цели, задачи, содержание и способы реализации государственной политики»¹⁷³.

Такие нормы права присутствуют во многих нормативных правовых актах, особенно кодифицированных, однако в них «ориентационных» норм намного меньше, чем регулятивных и охранительных норм. Нормативный характер таких предписаний признается теоретико-правовой доктриной¹⁷⁴. При этом в актах стратегического планирования последних норм права большинство. Важно подчеркнуть, что эти нормы отнюдь не декларативные, не рекомендательные, они обладают непосредственным правоприменительным значением, практическим потенциалом, используются при разрешении конкретных дел.

¹⁷² Там же.

¹⁷³ Зубарев С.М. Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 28.

¹⁷⁴ Лутова Л.К. Преамбула нормативного правового акта: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 7–8.

Например, в судебной практике возможность применения ст. 4.1.1 КоАП РФ¹⁷⁵, предусматривающей замену административного наказания в виде административного штрафа предупреждением, оценивается во взаимосвязи с такой нормой-целью, как «устойчивое развитие российской экономики» (подп. 5 п. 25 Стратегии национальной безопасности РФ) и с такой нормой-задачей, как «снижение доли теневого и криминального секторов экономики, а также уровня коррупции в предпринимательской среде» (подп. пункт 30 п. 67 Стратегии)¹⁷⁶.

Статья 15.25 КоАП РФ, устанавливающая административную ответственность за осуществление незаконных валютных операций, применяется судами чаще всего в увязке со Стратегией национальной безопасности, из которой следует, что валютная политика является частью мер национальной безопасности, направленных на обеспечение экономической безопасности государства и граждан, целью которой является в том числе преодоление оттока капитала, борьба с коррупцией, теневой и криминальной экономикой¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁷⁶ Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 19.12.2022 № 21АП-5003/2022 по делу № А83-5955/2022; Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.07.2022 № 20АП-3193/2022 по делу № А54-943/2022; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.08.2022 № 19АП-3991/2022 по делу № А64-10302/2021; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04.07.2022 № 19АП-2980/2022 по делу № А08-1417/2022; Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2022 № 21АП-4118/2022 по делу № А83-3651/2022; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.09.2022 № Ф09-4380/22 по делу № А50-144/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.09.2022 № Ф09-4789/22 по делу № А47-13515/2021; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.09.2022 № Ф09-4368/22 по делу № А50-138/2022; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06.05.2022 № Ф09-1091/22 по делу № А50-32622/2020; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07.06.2022 № Ф10-1882/2022 по делу № А84-6212/2021; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07.06.2022 № Ф10-1842/2022 по делу № А84-6219/2021; Решение Оренбургского областного суда от 22.06.2022 № 21-366/2022 и др. // СПС «КонсультантПлюс».

Другой пример. Пункт гражданско-правового договора на оказание услуг сотовой связи, предусматривающий, что в случае задержки платежа исполнитель услуги вправе приостановить предоставление доступа к услугам связи на срок до полного погашения задолженности пользователем (лечебным учреждением) либо соответственно устранения иных допущенных пользователем нарушений, был признан судом ничтожным в связи с тем, что в Стратегии национальной безопасности РФ «развитие здравоохранения и укрепление здоровья населения Российской Федерации является важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности, для реализации которого проводится долгосрочная государственная политика в сфере охраны здоровья граждан»¹⁷⁸.

Имеются примеры и неправильного применения судами актов стратегического планирования, приведшими к отмене судебных решений. Так, ООО являлось обладателем лицензии на пользование недрами для разведки и добычи полезных ископаемых (россыпного золота) на участке недр. Глава крестьянского фермерского хозяйства являлся собственником и арендатором ряда земельных участков, используемых им для осуществления сельскохозяйственной деятельности. Ссылаясь на наличие у него лицензии на пользование недрами, ООО обратилось в Департамент по недропользованию с ходатайством об изъятии для государственных нужд земельных участков главы КФХ с целью осуществления им недропользования. Департамент издал приказ изъять указанные земельные участки у главы КФХ для государственных нужд Российской Федерации, который обратился с заявлением об оспаривании указанного приказа. Суды первой и второй инстанций, сославшись в том числе на Стратегию национальной безопасности РФ и Стратегию развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года, указали, что «с учетом значения золота в качестве одного из

¹⁷⁸ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.12.2021 № Ф07-15636/2021 по делу № А21-236/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

основных видов стратегического минерального сырья изъятие земельных участков направлено на обеспечение социально-экономического развития и экономической безопасности Российской Федерации и, следовательно, на реализацию государственных нужд», и отказали в удовлетворении заявления. Суд кассационной инстанции, отменяя принятые судебные акты, отметил, что указанные стратегии «определяют стратегические национальные приоритеты и значимость отдельных видов полезных ископаемых (таких как золото) в целом, при этом сами по себе не могут свидетельствовать о безусловном наличии государственных нужд в изъятии конкретных земельных участков в спорной ситуации, поскольку в качестве национальных приоритетов эти акты (а также Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 20) предусматривают как развитие минерально-сырьевой базы, так и развитие сельского хозяйства и обеспечение продовольственной безопасности государства (соответствующее виду деятельности главы КФХ)»¹⁷⁹.

В пользу нормативной природы актов стратегического планирования свидетельствует и то, что они оспариваются в порядке административного судопроизводства заинтересованными лицами именно как нормативные правовые акты¹⁸⁰, причем чаще всего – схемы территориального планирования

¹⁷⁹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.08.2022 № Ф02-2716/2022 по делу № А33-37119/2020. Определением Верховного Суда РФ от 01.12.2022 N 302-ЭС22-22835 отказано в передаче дела № А33-37119/2020 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸⁰ См. напр.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29.01.2020 № 4-АПА19-43 «Об оставлении без изменения решения Московского областного суда от 15.08.2019, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений государственной программы Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья» на 2017–2026 годы, утв. постановлением Правительства Московской области от 25.10.2016 №795/39; Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.11.2019 № 44-АПА19-33 «Об оставлении без изменения решения Пермского краевого суда от 14.06.2019, которым отказано в удовлетворении административного иска о признании не действующим в части Приложения к постановлению правительства Пермского края от 30.10.2017 №879-п «О

и государственные программы, которые в науке в самую последнюю очередь оцениваются как акты, содержащие нормы права.

Конституционный суд РФ указывает на следующие критерии, позволяющие обнаружить свойства нормативности у правового акта: «оказывает ли он общерегулирующее воздействие на общественные отношения, содержатся ли в нем предписания о правах и обязанностях персонально не определенного круга лиц – участников соответствующих правоотношений, рассчитан ли он на многократное применение. Нормативный правовой акт применяется в качестве обязывающего предписания общего характера». О нормативности правового акта свидетельствует и то, что он направлен не на конкретное правоотношение, а «характеризуется повторяющимся, регулярным, а не индивидуально-распорядительным воздействием на общественные отношения». КС РФ использовал также такое понятие, как правовой акт «формально не являющийся нормативным правовым актом, но фактически обладающий нормативными свойствами»¹⁸¹.

Верховный суд РФ сформулировал следующие признаки нормативного правового акта: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на

внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 27.10.2009 №780-п «Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края».

¹⁸¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть"» (абз. 3 п. 4.2.) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений¹⁸².

К нормативным правовым актам есть внешние формальные требования: к форме, к субъекту и порядку принятия, к официальному опубликованию и при необходимости – к регистрации.

Все указанные критерии и признаки мы можем обнаружить у актов стратегического планирования: имеются внешние, установленные законом, формальные требования к его форме, субъектам утверждения (одобрения), порядку принятия, регистрации. Большинство актов стратегического планирования официально опубликованы.

Акты стратегического планирования рассчитаны на неоднократное длительное применение. Как мы увидели в приведенных судебных примерах, суды применяют акты стратегического планирования по отношению к неопределенному кругу лиц при разрешении дел.

Акты стратегического планирования обладают и общерегулирующим воздействием на общественные отношения, они направлены на их регламентацию. При характеристике данного признака сложность возникает с понятием самого правового воздействия (правового регулирования). Считается, что нормативные правовые акты «направлены на установление, изменение или отмену правовых норм»¹⁸³, на «регулирование однородных, типичных, постоянно возникающих общественных ситуаций»¹⁸⁴.

¹⁸² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (п. 2) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

¹⁸³ Джоусе-Иванина М. Закон о нормативных правовых актах: некоторые проблемы регулирования системы нормативных правовых актов РФ // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2008. № 5. С. 67–77; Коркин М.С., Чернышов Н.В., Найдёнов К.Д. Нормативно-правовой акт как источник права: борьба НПА за верховенство на примере различных правовых семей мира // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12. № 9-1. С. 59–66.

¹⁸⁴ Богатова О.В. Нормативный правовой акт как источник права: Теоретический аспект: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 7. 24 с.; Макарова О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов

О.В. Шопина рассматривает правовой акт как «выражающее волю субъекта права и оформленное в установленном порядке решение, призванное достигать социально-позитивные цели (регулировать общественные отношения) и влекущее определенные юридические последствия»¹⁸⁵.

При этом, на наш взгляд, акты стратегического планирования в самой большей степени по сравнению с иными правовыми актами имеют направленность именно на установление новых и на признание утратившими силу (отмену) действующих правовых норм, и призваны достигать социально-полезные цели, в этом их основное назначение и сущность.

Следует также подчеркнуть, что правовое регулирование (воздействие) на общественные отношения может быть как непосредственным, так и опосредованным. И соответственно, правовые нормы, содержащие конкретные правила поведения по юридико-технической модели «если – то», обладают непосредственным регулирующим значением, в отличие от нетипичных нормативных предписаний, которые хотя и опосредованно, но также регулируют общественные отношения¹⁸⁶.

Безусловно, главным признаком нормативных правовых актов является то, что они содержат нормы права¹⁸⁷. Именно этот признак вызывает наибольшие дискуссии о принадлежности/не принадлежности актов стратегического планирования к актам нормативным. Разрешение этого спора зависит, в свою очередь, от того, что понимать под нормами права. Если к ним относить исключительно нормативные предписания, содержащие конкретные

федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

¹⁸⁵ Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 8.

¹⁸⁶ Давыдова М.Л. Нормативно-правовое предписание в теории права. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. 218 с.; Давыдова М.Л. Классификация нормативно-правовых предписаний по степени их общности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2003. № 6. С. 50–55; Леканова Е.Е. Системоопределяющие нормативно-правовые предписания // Антиномии. 2019. Т. 19. Вып. 1. С. 67–79.

¹⁸⁷ Джоусе-Иванина М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 8.

модели поведения (запреты, дозволения, обязывания), то большинство предписаний актов стратегического планирования такие нормы не содержат. Однако, ещё в советской теории права было обращено внимание на наличие в нормативных правовых актах помимо классических правовых норм, ещё и нетипичных нормативных предписаний, поддерживается этот подход и в настоящее время¹⁸⁸. Например, В.Н. Карташов под нормативным правовым актом понимает «официальный акт-документ компетентного органа, устанавливающий (изменяющий, отменяющий и т.п.) нормы права и иные нормативно-правовые предписания»¹⁸⁹.

В последние годы нормативный правовой акт в теории права все чаще в принципе определяется просто как акт, содержащий нормативные правовые предписания (без дифференциации на нормы права и иные нормативные предписания)¹⁹⁰. Обоснованным представляется мнение А.А. Леонкина о том, что нормативные правовые предписания обладают двойственной юридической природой по причине их разделения на два вида: нормы-правила

¹⁸⁸ Апт Л.Ф. Нетипичные предписания в федеральном законодательстве // Ленинградский юридический журнал. 2008, № 3 (13). С. 25–43; Горшенев В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 113–118; Чуфаров В.Ю. Нетипичные нормативные предписания в трудовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. 26 с. Парфентьев А.Л. Нормативное предписание и норма права // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1978, Вып. 13. С. 171–173; Заморская Л.И. Нормативное предписание как выражение правовой нормативности // Государство и право в современных условиях: материалы научно-практической конференции. Часть II. Новосибирск: СибАК, 2012. С. 84–88; Карташов В.Н. Нестандартные нормативно-правовые предписания в российском праве // Образование и общество. 2007. № 4. С. 83–87.

¹⁸⁹ Карташов В.Н. Теория государства и права: начальный курс. Кострома: Изд-во Костром. гос. технол. ун-та, 2002. С. 63.

¹⁹⁰ Ковалева В.В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 6. 26 с.; Илларионов А.В. Акты правотворчества в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 6. 26 с. Обзор точек зрения на соотношение нормы права и нормативных правовых предписаний см.: Давыдова М.Л. Правовая норма и нормативное предписание: проблема соотношения // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2006. № 8. С. 52–57. Давыдова М.Л. О юридической природе нормативно-правовых предписаний: основные научные концепции // Журнал российского права. 2003. № 10 (82). С. 75–84; Трапезникова Е.В. Практический аспект понятия "нормативно-правовое предписание" // Российский юридический журнал. 2020. № 4 (133). С. 21–27.

поведения и отправные предписания (в частности, нормы-принципы, нормы-начала, учредительные положения, общезакрепительные предписания), «выполняющих как специализированную функцию в виде интеграции и обеспечения системного единства содержания и структуры отдельных правовых общностей и всей системы права в целом, так и функции, свойственные иным видам норм – регулятивную, охранительную, поощрительную, ограничительную и иные»¹⁹¹.

На наш взгляд, акты стратегического планирования содержат нормы права (в широком смысле), большинство из которых составляют именно нетипичные нормативные предписания.

3. Ненормативные (индивидуальные) предписания, содержащиеся в актах стратегического планирования, направлены, как правило, на их реализацию и предписывают принятие разнообразных политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, дипломатических, военных, специальных и иных мер уполномоченными субъектами. В научной литературе применительно к стратегическим финансово-плановым актам указано, что они «носят нормативный характер. Финансово-плановые акты не могут рассматриваться как набор индивидуальных предписаний»¹⁹². Ю.В. Говорухина, описывая стратегии, полагает, что они характеризуются только «сочетанием черт программных политико-правовых документов и нормативных правовых актов: они содержат в себе, кроме норм-правил поведения, нормы-начала, нормы-принципы, нормы-дефиниции и дескриптивные (описательные) суждения, призванные не регулировать общественные отношения по существу, а описывать существующее или моделируемое состояние регулируемой сферы жизнедеятельности общества и государства»¹⁹³.

¹⁹¹ Леонкин А.А. К вопросу о понятии, содержании и структуре общих нормативных предписаний в российском праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 5 (148). С. 73.

¹⁹² Кудряшова Е.В. Указ. соч. С. 26.

¹⁹³ Говорухина Ю.В. Указ. дис. С. 11.

Безусловно, стратегические правовые акты не могут рассматриваться как содержащие исключительно индивидуальные предписания, однако они содержат индивидуальные предписания наряду с нормативными. Например, в Стратегии экономической безопасности сделаны следующие ненормативные индивидуальные распоряжения:

- Правительство РФ обязано установить порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при реализации Стратегии;
- Правительство РФ каждые шесть лет вносит предложения по корректировке Стратегии при участии Совета Безопасности Российской Федерации с учетом результатов мониторинга ее реализации и изменений, оказывающих существенное влияние на состояние экономической безопасности;
- Правительство РФ организует и обеспечивает выполнение мер организационного, нормативно-правового и методического характера, необходимых для реализации настоящей Стратегии;
- Правительство РФ представляет ежегодный доклад Президенту Российской Федерации о состоянии экономической безопасности Российской Федерации и мерах по ее укреплению.

На наш взгляд, указанные предписания ошибочно в научной литературе квалифицируются как нормы права¹⁹⁴, Так, Ю.В. Говорухина в качестве обязывающих правовых норм стратегий приводит следующие: «Контроль за ходом реализации Стратегии осуществляется Государственным антинаркотическим комитетом, а результаты контроля отражаются в ежегодном докладе Президенту Российской Федерации...»; «Правительству Российской Федерации в 6-месячный срок утвердить план мероприятий по реализации Стратегии...»¹⁹⁵. Указанные в них обязанности адресуются не неопределенному кругу лиц, а конкретным субъектам.

¹⁹⁴ Касимов Т.С. Программные документы и перспективы российского государства // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2013. № 4 (42). С. 252.

¹⁹⁵ Говорухина Ю.В. Указ. дис. С. 41.

Однако обязывающие правовые нормы в актах стратегического планирования присутствуют. Так, в той же Стратегии экономической безопасности указано, что органы государственной власти и органы местного самоуправления, Центральный банк РФ, государственные корпорации, компании с преобладающим участием Российской Федерации и иные организации обеспечивают реализацию Стратегии в соответствии со своей компетенцией. Как видим, данное предписание является обязывающей правовой нормой, она обращена к неопределенному кругу лиц.

К индивидуальным предписаниям относят плановые показатели федеральных целевых программ, поскольку они не отвечают признакам нормативности, адресованы государственному заказчику¹⁹⁶.

Соотношение указанных правовых предписаний в отдельных видах актов стратегического планирования также различно. Например, такие стратегические документы как планы мероприятий по реализации стратегий и иных стратегических документов и планы деятельности органов власти, содержат преимущественно ненормативные предписания индивидуального характера с определением конкретных исполнителей и сроков исполнения, видимо, по этой причине подавляющее число из них официально не опубликованы. Стратегии, доктрины и концепции включают в себя, как правило, все из перечисленных правовых предписаний.

Таким образом, рассмотрение актов стратегического планирования через концепции нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, квазинормативных актов, атипичных правовых актов не раскрывает их правовой природы. Акты стратегического планирования являются нетипичными смешанными правовыми актами, интегрировано объединяющими в рамках одного правового акта элементы различной правовой природы (ненормативные положения, нормативные правовые

¹⁹⁶ Ванин В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Р/н/Дону, 2007. С. 27.

предписания и ненормативные (индивидуальные) правовые предписания). Нормативные правовые предписания в актах стратегического планирования представлены преимущественно нетипичными правовыми предписаниями, но могут содержать и «типичные» правовые нормы.

§2.2. Внешняя правовая форма и содержание актов стратегического планирования

Из легального понятия актов (документов) стратегического планирования следует, что они разрабатываются, рассматриваются и утверждаются (одобряются) участниками стратегического планирования.

Однако сам закон не устанавливает, в какой форме – нормативной или ненормативной должны утверждаться (одобряться) указанные документы.

При этом к участникам стратегического планирования относится довольно широкий круг лиц: Президент Российской Федерации; Федеральное Собрание Российской Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума); Правительство Российской Федерации; Совет Безопасности Российской Федерации; Счетная палата Российской Федерации; Центральный банк Российской Федерации; федеральные органы исполнительной власти; законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации; иные органы и организации в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, указанными в статье 2 Закона о стратегическом планировании, а также органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Статьями 4 и 5 Закона о стратегическом планировании предусмотрено такое полномочие органов государственной власти РФ и субъектов РФ, как разработка и утверждение (одобрение) документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к соответствующему ведению. В силу ст. 6 закона к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся разработка, *рассмотрение*, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления.

Строго формально, согласно ст. 10 Закона о стратегическом планировании, полномочия по *утверждению (одобрению)* документов стратегического планирования, как у участников стратегического планирования, на федеральном уровне есть у Президента РФ и Правительства РФ, на региональном уровне – у законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, на муниципальном уровне – у органов местного самоуправления.

В отношении некоторых документов стратегического планирования субъект их утверждения (одобрения) указан в самом Законе.

Так, Президент РФ:

- утверждает (одобряет) документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации по предложению Совета Безопасности РФ (ч. 2 ст. 17);

- утверждает стратегию научно-технологического развития РФ;

- утверждает основы государственной политики регионального развития РФ (ч. 6 ст. 20);

- утверждает государственную программу вооружения (ч. 1 ст. 29);

- утверждает отраслевые документы стратегического планирования РФ в соответствии со своей компетенцией (ч. 10 ст. 19 закона).

Правительство РФ *утверждает*:

- стратегию социально-экономического развития РФ (ч. 2 ст. 16 Закона о стратегическом планировании);
- стратегию пространственного развития Российской Федерации (ч. 4 ст. 20 закона);
- стратегию социально-экономического развития макрорегионов (ч. 7 ст. 21);
- прогноз научно-технологического развития Российской Федерации (ч. 4 ст. 22);
- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период (ч. 5 ст. 24);
- основные направления деятельности Правительства РФ (ч. 3 ст. 27);
- государственные программы Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ч. 6 ст. 28);
- отраслевые документы стратегического планирования РФ в соответствии со своей компетенцией (ч. 10 ст. 19 закона). В Правилах разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ, также указано, что отраслевой документ СП утверждается (*одобряется*) Правительством РФ¹⁹⁷.

Правительство РФ *одобряет*:

- прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период (ч. 6 ст. 26).

Руководитель федерального органа исполнительной власти *утверждает*:

- план деятельности федерального органа исполнительной власти (ч. 4 ст. 31).

¹⁹⁷ Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» (п. 11) // Собрание законодательства РФ. 09.11.2015. № 45. Ст. 6253.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ либо высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (в соответствии с законом субъекта РФ) *утверждает*:

- стратегию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 32).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ *утверждает*:

- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (ч. 6 ст. 33);

- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 36);

- государственные программы субъекта РФ в соответствии с Бюджетным кодексом РФ (ч. 4 ст. 37).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ *одобряет*:

- прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (ч. 5 ст. 35)

Орган местного самоуправления *утверждает (одобряет)*:

- стратегию социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (ч. 2 ст. 39);

- муниципальные программы. В ст. 3.3 закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» специально предусмотрено, что к правам органов местного самоуправления разработка, *утверждение (одобрение)* и реализация муниципальных программ развития туризма.

В Законе о стратегическом планировании предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти *разрабатывают* документы стратегического планирования на федеральном уровне. Однако, например, в ст. 3.1 закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» к полномочиям *органов государственной власти Российской Федерации в*

сфере туризма относит и *разработку и утверждение (одобрение)* документов стратегического планирования в сфере туризма по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации. При этом почти все имеющиеся акты стратегического планирования в сфере туризма утверждены Правительством РФ¹⁹⁸, а не федеральными органами исполнительной власти.

Концепцию развития научно-популярного туризма в Российской Федерации на период до 2035 года утвердило Минобрнауки России¹⁹⁹. Квалифицировать эту концепцию как акт стратегического планирования строго формально сложно. Во-первых, концепция как вид стратегических актов не предусмотрена законом. Во-вторых, федеральным органам исполнительной власти согласно закону предоставлено право разрабатывать, а не утверждать акты стратегического планирования (кроме утверждения плана деятельности федерального органа исполнительной власти его руководителем). В-третьих, данная концепция не опубликована.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов и здорового питания относится *разработка и контроль* реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти, в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (ч. 1 ст. 6 ФЗ от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»). В этом случае федеральные органы власти в указанной сфере лишь разрабатывают акты стратегического

¹⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439 (ред. от 26.12.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие туризма"» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2022. № 1 (Часть II), ст. 147; Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р (ред. от 07.02.2022) «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 30.09.2019. № 39. Ст. 5460; Распоряжение Правительства РФ от 07.03.2019 № 369-р (ред. от 17.12.2021) «Об утверждении Стратегии развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 18.03.2019. № 11. Ст. 1170 и др.

¹⁹⁹ Концепция развития научно-популярного туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утв. Минобрнауки России 25.01.2023 № ВФ/1-Кн) // Не опубликована.

планирования, не утверждают их, что соответствует Закону о стратегическом планировании.

Дискуссионным является вопрос о том, какими актами должны утверждаться (одобряться) акты стратегического планирования. Президент РФ правомочен принимать указы и распоряжения, а Правительство РФ – постановления и распоряжения. Согласно теории права, указы и постановления являются нормативно-правовыми актами, а распоряжения – ненормативными (индивидуальными) правовыми актами, «издаются по вопросам оперативного управления»²⁰⁰. Распоряжения Президента РФ — «это правовые акты всегда правоприменительные, ненормативные, необходимые для решения оперативных и кадровых вопросов»²⁰¹. Однако следует отметить, что такое строгое деление не выдерживается на практике: принимаются указы, содержащие индивидуальные предписания, и распоряжения, имеющие характер нормативно-правовых актов²⁰².

В настоящее время действует 15 стратегий, утвержденных Президентом РФ, все они утверждены именно указами, т.е. нормативными правовыми актами.

До 2020 г. действовали утвержденные Президентом РФ Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, однако ни акт утверждения, ни его вид не был известен²⁰³, и Стратегия развития

²⁰⁰ Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Норма: ИНФРА М, 2022. С. 403.

²⁰¹ Шаламова А.Н. Нормативно-правовые акты главы государства в правовой системе: политико-правовая практика России и Казахстана // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 3 (6). С. 189.

²⁰² См. об этой проблеме: Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 8; Карабеков М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 10.

²⁰³ В настоящее время действует Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утв. Указом Президента РФ от 26.10.2020 № 645 // Собрание законодательства РФ. 02.11.2020. № 44. Ст. 6970.

государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года, которая была утверждена 15 сентября 2012 г., однако акт утверждения не известен²⁰⁴. Обе стратегии не были официально опубликованы. До сих пор действуют Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом (утв. Президентом РФ 03.11.2015 № Пр-2283), Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" (утв. Президентом РФ 30.05.2018 б/н), Концепция «Русская школа за рубежом» (утв. Президентом РФ, б/д, б/н). Как видим, в отношении двух первых концепций отсутствует указание на вид акта утверждения, вторая концепция утверждена актом без номера, последняя концепция не имеет ни номера, ни даже даты утверждения; все — не опубликованы. Военная доктрина Российской Федерации утверждена Президентом РФ также *без издания специального акта*²⁰⁵.

Правительство РФ, как правило, утверждает акты стратегического планирования распоряжениями. Но есть примеры утверждения актов стратегического планирования постановлениями правительства²⁰⁶. Одни планы мероприятий по реализации документов стратегического планирования

²⁰⁴ Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утв. Президентом РФ 15.09.2012 № Пр-2789) // Не опубликована. В настоящее время действует: Указ Президента РФ от 09.08.2020 № 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 10.08.2020. № 32. Ст. 5259.

²⁰⁵ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета. 2014. 30 дек.

²⁰⁶ Постановление Правительства РФ от 07.03.2000 № 198 «О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» // Собрание законодательства РФ. 20.03.2000. № 12. Ст. 1286; Постановление Правительства РФ от 22.04.1994 № 355 (ред. от 29.12.2020) «О концепции государственной политики по отношению к казачеству» // Собрание законодательства РФ. 16.05.1994. № 3. Ст. 210.

утверждены правительством без указания вида акта утверждения и не опубликованы²⁰⁷, другие – утверждены распоряжениями и опубликованы²⁰⁸.

Не понятно различие таких действий, санкционирующих акты стратегического планирования, как утверждение и одобрение. Как уже отмечалось, почему-то прогнозы социально-экономического развития РФ и субъекта Российской Федерации *на среднесрочный период* именно *одобряются*, а не *утверждаются* компетентными органами, а на долгосрочный период – именно *утверждаются*, а не *одобряются*.

Доктрина развития российской науки *одобрена* Указом Президента РФ²⁰⁹, Доктрина информационной безопасности РФ *утверждена* Указом Президента РФ²¹⁰, Климатическая доктрина *утверждена* Распоряжением Президента РФ²¹¹. Правительство РФ *одобрило* Распоряжениями Концепцию развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года²¹²

²⁰⁷ План мероприятий по реализации в 2021–2022 годах Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Правительством РФ 13.07.2021 № 7393п-П44); План мероприятий по реализации Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р) (утв. Правительством РФ от 20.06.2019 № 5486п-П44) // Не опубликован.

²⁰⁸ Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2022 № 2253-р «О Плате мероприятий по реализации Концепции развития в РФ системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов, на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 29.08.2022. № 35. Ст. 6127; Распоряжение Правительства РФ от 11.04.2022 № 832-р «О Плате мероприятий по реализации Концепции развития продовольственных рынков РФ» (вместе с Планом мероприятий по реализации Концепции развития оптовых продовольственных рынков в Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 25.04.2022. № 17. Ст. 2940.

²⁰⁹ Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 (ред. от 23.02.2006) «О доктрине развития российской науки» // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 3005.

²¹⁰ Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.

²¹¹ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.12.2009. № 51. Ст. 6305.

²¹² Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 20.06.2011. № 25. Ст. 3650.

и Экологическую доктрину РФ и одобрило Постановлением Концепцию развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации²¹³.

Но большинство актов стратегического планирования были Президентом РФ утверждены указами, а Правительством РФ утверждены распоряжениями.

Как мы видим, акты стратегического планирования одобряются указами, постановлениями и распоряжениями, и утверждаются этими же актами.

В литературе верно обращено внимание, что процедура одобрения документов была характерна для конца 90-х гг. XX²¹⁴, и сегодня выглядит некоторым бюрократическим анахронизмом.

Возникает закономерный вопрос, каким образом соотносятся акты стратегического планирования и акты, их утверждающие (одобряющие). Ответ на этот вопрос напрямую зависит от взаимодействия и единства таких философских категорий диалектики, как форма и содержание. С одной стороны, акт об утверждении акта стратегического планирования вводит в действие (или изменяет) акт стратегического планирования, придает ему юридические свойства, в том числе юридическую силу. Указ Президента РФ (или распоряжение Правительства РФ) вводят в правовую систему новые правовые предписания, фактически изменяя её содержание. С другой стороны, утверждающие (одобряющие) акты содержат положения актов стратегического планирования, раскрывают их содержание для всех субъектов права и правовых отношений. По сути, акты стратегического планирования

²¹³ Постановление Правительства РФ от 05.11.1997 № 1387 «О мерах по стабилизации и развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации» (вместе с Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 17.11.1997. № 46. Ст. 5312.

²¹⁴ Усеев Р.З. Проект концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 года: вопросы формы, содержания и сравнения с концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года // Вестник Самарского юридического института. 2020. № 2 (38). С. 79.

юридически не существуют нигде, кроме как в актах, их утвердивших или одобдивших.

Обладание внешней официальной формой позволяет отразить в актах стратегического планирования волю государства в этой сфере. При помощи внешней формы правового акта государство доводит свою волю до всех, кого касается соответствующий акт стратегического планирования. Именно поэтому нормативные правовые документы подлежат обязательному опубликованию, что является обязательным условием как их правового воздействия на общественные отношения, так и возникновения их юридической силы.

«Акты утверждения» получили глубокую теоретико-правовую разработку ещё в советской теории права. Так, А.В. Мицкевич впервые обратил внимание на то, что такой акт выполняет прежде всего правотворческую функцию, а сам акт содержит систему правовых норм и выполняет функцию «реального бытия права», является внешней формой, источником права, формой его существования²¹⁵. Этот ученый отдавал приоритет именно правотворческой функции правовых актов. Другие ученые считали, что невозможно разделить указанные функции, это разные аспекты одного и того же явления: нормативный акт выполняет правотворческую функцию содержательного источника права, и представляет собой «внешний образ, в котором правовые нормы выступают в реальной жизни, внешнюю форму бытия права»²¹⁶. С.С. Алексеев полагал, что акт утверждения выполняет правотворческую функцию однократно, вводя в правовую систему новые нормы, «а существование юридических норм, их бытие оформляется, обеспечивается и сохраняется во времени при помощи нормативного акта как

²¹⁵ Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юрид. лит., 1967. С. 67.

²¹⁶ Самощенко И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства // Правоведение. 1969. № 3. С. 29.

формы права»²¹⁷. Любой нормативный акт – это и источник правовых норм, и форма существования правовых норм (реального бытия норм права).

Акт об утверждении (одобрении) и акт стратегического планирования с содержательной и юридико-технической стороны – это разные акты. То, что эти акты в правоприменении неразделимы, не свидетельствует об их тождественности и неразличимом единстве.

Акты об утверждении содержат преимущественно оперативные нормы, направленные на введение в действие и утрату силы других правовых норм. Например, указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» содержит три оперативных нормы: об утверждении новой стратегии, о признании утратившим силу указа об утверждении прежней стратегии и о дате вступления в силу указа, утвердившего новую стратегию.

Акты об утверждении, помимо оперативных норм, могут содержать индивидуальные предписания. К примеру, в указе Президента РФ «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» Правительству РФ поручено в 3-месячный срок утвердить план мероприятий по реализации стратегии.

Акты об утверждении могут содержать и обязывающие нормы общего характера. Например, в Распоряжении Правительства РФ «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» предписано федеральным органам исполнительной власти руководствоваться положениями стратегии при разработке и реализации отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ РФ и иных программных и плановых документов и принятии решений, направленных на обеспечение устойчивости системы расселения на территории РФ и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий. Содержат такие акты и

²¹⁷ Алексеев С.С. Общая теория права. С. 234.

рекомендательные нормы. Так, в этом же распоряжении рекомендовано исполнительным органам субъектов РФ и органам местного самоуправления руководствоваться положениями стратегии при разработке и реализации стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и документов территориального планирования.

На наш взгляд, соотношение актов утверждения (одобрения) и самих актов стратегического планирования такое же, как соотношение актов утверждения (одобрения) и таких подзаконных актов, как правил, порядков, положений и т.п. Подчеркнем, что правовоположения актов стратегического планирования могут быть признаны недействующими в порядке административного судопроизводства как самостоятельные положения, для этого не требуется признание недействующими утвердившего их акта.

Внешняя форма актов стратегического планирования содержит также такой важный аспект, как их государственная регистрации. Заметим, что научной разработке хорошо подвергнута лишь государственная регистрация нормативных правовых актов²¹⁸, регистрация актов стратегического планирования в научных источниках не нашла отражения.

В РФ действуют Правила государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования²¹⁹. Министерство экономического развития РФ ответственно за создание и обеспечение ведения такого реестра. Однако, как уже частично отмечалось ранее, современное состояние федерального государственного реестра документов стратегического планирования вызывает множество нареканий.

²¹⁸ Нормография: теория и технологии нормотворчества: учебник / под ред. Ю.Г. Арзамасова. М.: Юрайт, 2017. С. 354-360.

²¹⁹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // Собрание законодательства РФ. 06.07.2015. № 27. Ст. 4067.

Во-первых, многие акты стратегического планирования в данном реестре отсутствуют. Так, не включены в федеральный реестр документов стратегического планирования: стратегия развития библиотечного дела, стратегия развития национальной системы квалификации, национальная стратегия развития искусственного интеллекта, национальная стратегия действий в интересах женщин, стратегия повышения качества пищевой продукции, государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции, стратегия государственной политики в области защиты прав потребителей, стратегия сохранения (отдельных видов животных), комплексная стратегия обращения с твердыми отходами, общенациональная стратегия развития футбола, стратегия формирования здорового образа жизни, информационно-коммуникационная стратегия и другие. При этом акты стратегического планирования по «похожим», иногда смежным, вопросам в реестр включены, например, стратегия действий в интересах граждан старшего возраста и стратегия предупреждения распространения антимикробной резистентности, в отличие от стратегии действий в интересах женщин и стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции.

Во-вторых, реестр содержит акты стратегического планирования, утратившие силу, но при этом в реестре указанные под статусом «действующие», например, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утратившая силу с 10 мая 2022 г.

В-третьих, реестр содержит содержательные ошибки в наименованиях актов стратегического планирования. Так, «Стратегия предупреждения распространения антимикробной резистентности в Российской Федерации» указана в реестре как «Стратегия предупреждения *развития* антимикробной резистентности в Российской Федерации *на период до 2030 года*».

В-четвертых, единственным документом, действующим на территории макрорегиона, в реестре названа Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года.

При этом Правительством РФ ещё в 2019 г. утвержден состав макрорегионов, и в состав Дальневосточного региона включены: Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, Камчатский край, Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ²²⁰.

В-пятых, реестр разграничивает акты стратегического планирования макрорегионов и федеральных округов. При этом Закон о стратегическом планировании последние не выделяет. Более того, во многих актах стратегического планирования федеральные округа и другие объединения двух или более субъектов РФ прямо называются макрорегионами²²¹.

В-шестых, распределение в реестре актов стратегического планирования по тематике хаотично, пробельно и мало информативно. В частности, к актам в сфере национальной безопасности, гражданской обороны и защиты населения отнесена, например, муниципальная программа «Развитие системы общего образования на 2019 – 2023 годы»²²². При этом к этой же тематике на федеральном уровне отнесено всего три (!) акта: Государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»,

²²⁰ Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Приложение № 2.

²²¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 309 (ред. от 28.12.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа"» // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (часть I). Ст. 2155; Распоряжение Правительства РФ от 31.07.2014 № 1442-р «Об утверждении концепции федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года"» // Собрание законодательства РФ. 18.08.2014. № 33. Ст. 4604; План деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития России) на период с 2020 по 2025 год (утв. Минвостокразвития России 13.10.2020 № АК-07-30/7) // Не опубликован; Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2020 № 2464-р (ред. от 23.01.2023) «Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 05.10.2020. № 40. Ст. 6311.

²²² Муниципальная программа «Развитие системы общего образования на 2019–2023 годы» (утверждена Администрация муниципального образования "Мирнинский район" Республики Саха (Якутия) № 267 от 31.12.2018).

Стратегия в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года и Основы государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года. Хотя действующих актов стратегического планирования только в сфере национальной безопасности намного больше.

Содержание актов стратегического планирования относится к наименее исследованным вопросам учения о таких актах в теории права. Было высказано мнение, что под содержанием правового акта стратегического планирования следует понимать «совокупность юридических предписаний, имеющих целевую ориентацию на выполнение мероприятий и достижение поставленных задач»²²³. Ю.В. Говорухина выделила виды таких предписаний: дескриптивные (описывающие) и прескриптивные (предписывающие) суждения²²⁴.

Бесспорно, что содержанием любого правового акта является совокупность юридических предписаний, и в большинстве из них можно обнаружить и описывающие и предписывающие суждения.

На наш взгляд, особенностью содержания именно актов стратегического планирования является наличие в них «суждений» различной правовой природы: ненормативные положения, нормативные и индивидуальные предписания.

Среди ненормативных положений актов стратегического планирования следует выделить общезакрепительные, констатирующие и предположительные положения.

В первых сообщается о назначении акта стратегического планирования, его правовой основе и структуре, о других актах стратегического

²²³ Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2012. С. 19.

²²⁴ Говорухина Ю.В. Указ. дис. С. 40–44.

планирования, в соответствии с которыми он разработан. Обычно эта часть акта стратегического планирования называется «Общие положения».

Констатирующие положения разнообразны по содержанию. Такие положения актов стратегического планирования могут, в частности, содержать:

- статистические данные («На консульском учете за рубежом состоит более 2 млн. граждан Российской Федерации. Ежегодно около 60 тыс. российских граждан выезжает на работу за границу»)²²⁵.

- данные об уже проделанной работе и достигнутых результатах в соответствующей сфере («в 2012–2017 годах усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации и меры противодействия незаконной миграции...»), «во второй половине XX в. в юго-западной части Приморского края были проведены масштабные работы по искусственному лесовосстановлению» (Стратегии сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации);

- данные о рисках и угрозах: «возрастают масштабы компьютерной преступности, прежде всего в кредитно-финансовой сфере, увеличивается число преступлений, связанных с нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе в части, касающейся неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, при обработке персональных данных с использованием информационных технологий. При этом методы, способы и средства совершения таких преступлений становятся все изощреннее» (Доктрина информационной безопасности Российской Федерации), «Ожидаемые изменения климата неизбежно отразятся на жизни людей, на состоянии животного и растительного мира во всех регионах

²²⁵ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»

планеты, а в некоторых из них станут ощутимой угрозой для благополучия населения и устойчивого развития» (Климатическая доктрина РФ).

- декларативные константы: «Устойчивое развитие Российской Федерации, высокое качество жизни и здоровья её населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только при условии сохранения природных систем и поддержания соответствующего качества окружающей среды» (Экологическая доктрина Российской Федерации) и др..

Предположительные ненормативные положения характерны для прогнозов. Например, в прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года содержатся следующие предположительные суждения:

- в структуре товарного экспорта произойдут серьезные структурные сдвиги. Доля экспорта топливно-энергетических ресурсов снизится более чем вдвое (с 54,1% в 2017 году до 26,5% к 2036 году) в пользу продукции химической и пищевой промышленности и отрасли машиностроения;

- росту рождаемости в прогнозируемый период будет способствовать оказание финансовой поддержки семей при рождении детей, предусматривающей дифференцированную поддержку при рождении первых, вторых, третьих и последующих детей, например, повышение доступности жилья семьям с детьми, а также предоставление на безвозмездной основе земельных участков под строительство жилого дома при рождении третьего и последующего ребенка²²⁶.

Предположительные положения содержатся также в «ожидаемых результатах» актов стратегического планирования. Например, в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года указано, что «ожидаемыми результатами реализации настоящей Стратегии являются:

²²⁶ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года (разработан Минэкономразвития России) // Не опубликован. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.economy.gov.ru> по состоянию на 03.12.2018.

а) сокращение количества экстремистских угроз в Российской Федерации; б) уменьшение доли преступлений насильственного характера в общем количестве преступлений экстремистской направленности...».

Большое и значимое место в нормативной части актов стратегического планирования занимают нормы-цели: «целями государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала являются устойчивый естественный рост численности и повышение качества жизни населения, укрепление здоровья граждан, сокращение бедности, снижение уровня социального и имущественного неравенства, повышение уровня образования населения, воспитание гармонично развитого и социально ответственного гражданина» (Стратегия национальной безопасности РФ).

Особой разновидностью норм-целей являются нормы – целевые показатели. Так, в Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года установлена такая норма – целевой показатель: «Количество созданных мусоросортировочных комплексов твердых коммунальных отходов: к 2025 г. – 210, к 2030 г. – 310».

Как правило, нормы-цели сопровождаются нормами-задачами: «достижение целей государственной политики в сфере сбережения народа России и развития человеческого потенциала обеспечивается путем решения следующих задач: 1) увеличение реальных доходов населения, сокращение числа малообеспеченных граждан, снижение уровня неравенства граждан в зависимости от их доходов; 2) повышение качества социальных услуг и их доступности для всех граждан, формирование условий для активного участия в жизни общества лиц с ограниченными возможностями здоровья и лиц старших возрастных групп; 3) повышение рождаемости, формирование мотивации к многодетности» (Стратегия национальной безопасности РФ).

Многие акты стратегического планирования содержат нормы-дефиниции. Например, в Стратегии национальной безопасности РФ даются понятия: национальная безопасность, национальные интересы, стратегические

национальные приоритеты Российской Федерации, обеспечение национальной безопасности, угроза национальной безопасности, система обеспечения национальной безопасности.

Большую роль в актах стратегического планирования играют нормы-принципы. К примеру, Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года предусмотрены следующие нормы-принципы развития и использования технологий искусственного интеллекта: защита прав и свобод человека, безопасность, прозрачность, технологический суверенитет, целостность инновационного цикла, разумная бережливость, поддержка конкуренции.

Акты стратегического планирования содержат и типичные правовые нормы, хотя и, безусловно, в значительно меньшем объеме, чем традиционные нормативные правовые акты. Что касается управомочивающих норм, то в актах стратегического планирования, как правило, могут провозглашаться субъективные права, но их реальное возникновение требует принятия нормативно-правовых актов. Так, в Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021 - 2030 годы определено, что члены казачьих обществ обладают правом на ношение формы одежды и знаков различия, установленных Президентом РФ, холодного клинкового оружия с казачьей формой в предусмотренном законодательством РФ порядке. Однако чаще всего, в актах стратегического планирования речь о субъективных правах идет в контексте мер, необходимых для их защиты в стратегическом плане²²⁷. В актах стратегического

²²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р «Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.09.2017. № 37. Ст. 5543; Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4355-р «Об утверждении Стратегии развития финансового рынка РФ до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2022; Приказ ФАС России от 18.03.2020 № 289/20 (ред. от 22.03.2022) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (I этап - 2020 - 2024 годы)» // Не опубликован.

планирования присутствуют и запрещающие правовые нормы. К примеру, в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. установлен запрет роста издержек бизнеса при переходе на применение контрольно-кассовой техники нового образца, позволяющего передавать данные в электронной форме; в Стратегии развития металлургической промышленности Российской Федерации на период до 2030 года – не допускается рост себестоимости металлопродукции из-за появления новых механизмов перекрестного субсидирования в электросетевом комплексе.

Акты стратегического планирования содержат обязывающие нормы права. Положения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы и план ее реализации *обязательны* для выполнения всеми органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления и являются основой для разработки и корректировки соответствующих государственных, ведомственных и региональных программ и планов (п. 65). Эта стратегия содержит и иные обязывающие нормы: федеральные органы исполнительной власти *включают* в планы своей деятельности мероприятия по реализации настоящей Стратегии, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации *вносят* в планы реализации региональных документов стратегического планирования изменения в соответствии с настоящей Стратегией (п. 62, 63).

Акты стратегического планирования, помимо ненормативных положений и нормативных предписаний, содержат большой массив индивидуальных правовых предписаний, в основном касающихся обязанностей государственных органов по реализации актов стратегического планирования²²⁸.

²²⁸ См. об этих предписаниях подр.: параграф 1.2 главы 1.

Таким образом, внешняя правовая форма актов стратегического планирования должна отвечать следующим требованиям: утверждение (одобрение) компетентным субъектом, утверждение (одобрение) только актами, которые уполномочен принимать компетентный субъект, наличие обязательных реквизитов акта утверждения (одобрения) (наименование вида акта, дата, номер), официальное опубликование, государственная регистрация. Акт утверждения (одобрения) не тождественен самому акту стратегического планирования ни содержательных, ни с технико-юридических позиций. Обосновано наличие многочисленных дефектов внешней формы актов стратегического планирования: отсутствие единообразного принципа выбора вида акта, утверждающего (одобряющего) акты стратегического планирования, отсутствие указаний на наименование и (или) даты и (или) номера такого акта, отсутствие фактов официального опубликования ряда актов стратегического планирования, отсутствие дифференциации между институтами утверждения и одобрения актов стратегического планирования, отсутствие регистрации многих актов стратегического планирования в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования. Выявлены и критически оценены неполнота и многочисленные ошибки (от структурных до лингвистических) ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования, что препятствует правильной квалификации актов стратегического планирования и их правоприменению.

Содержание актов стратегического планирования с учетом их правовой природы составляют: ненормативные положения (общезакрепительные, констатирующие и предположительные), нормативные предписания (нетипичные (нормы-цели, в том числе нормы-целевые показатели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции) и типичные (управомочивающие, запрещающие и обязывающие нормы) и индивидуальные правовые предписания.

Глава 3. КЛАССИФИКАЦИЯ, СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И ИЕРАРХИЯ АКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

§3.1. Классификация актов стратегического планирования и её юридическое значение

Классификация является одним из приемов и методов формальной логики, позволяющая организовывать исследуемые, подлежащие познанию объекты в определенные группы по тем или иным критериям. В ту или иную группу попадают объекты, выделенные по выявленному признаку, черте или сущностному свойству. Попавшие в группу объекты составляют содержание и элементы этой группы. Главный методологический посыл классифицирования заключается в том, что каждая составная часть исследуемого объекта должна попасть в определенную группу (подгруппу) объектов и отвечать выбранному критерию.

Основной результат классифицирования – это определение места одного объекта в системе более крупного объекта, составной частью которого он является. Определение такого места позволяет увидеть взаимосвязь объектов и глубже познать их сущность и назначение. Субъектам познания и научной доктрине классификация позволяет ориентироваться в составных частях объекта (с учетом нашего предмета исследования – актах стратегического планирования), группируя их в группы и подгруппы по различным критериям. Назначение классифицирования также в том, что этот метод способствует обнаружению пробелов в познании объектов и их преодолению (восполнению).

В правоведческой науке классифицирование должно вестись только по тем критериям, которые имеют юридическое значение. В.М. Сырых верно отметил, что «дать новую классификацию не так уж трудно, намного сложнее

обосновать её научную и практическую значимость»²²⁹. Безусловно, акты стратегического планирования могут быть разделены по количеству страниц, по количеству частей (разделов) текста, по числу слов и печатных знаков и т.п. критериев, однако правовое значение таких классификаций отсутствует.

В науке также выделены принципы классифицирования: чистота деления, полнота охвата объекта, строгость структурного деления, аппроксимация к максимально возможно достижимой точности терминологической маркировки основания классификации и классифицируемых объектов; релевантность самой классификации²³⁰.

Классифицирование является важнейшим методом (процессом) познания в юридической науке, а классификации – познавательно-значимым результатом применения этого метода, поскольку многообразие правовых явлений не может быть сведено к одному определенному единству.

Акты стратегического планирования могут быть классифицированы по следующим основаниям, имеющим правовое значение.

1. По уровню акта стратегического планирования они разграничиваются на федеральные, региональные и муниципальные.

Согласно ст. 6 Закона о стратегическом планировании последовательность и порядок разработки документов стратегического планирования и их содержание определяются: на федеральном уровне Президентом Российской Федерации и Правительством РФ согласно их компетенции; на уровне субъекта Российской Федерации – органами государственной власти субъекта РФ, определенными в соответствии с настоящим Федеральным законом и законодательством субъекта Российской Федерации; на уровне муниципального образования – органами местного

²²⁹ Сырых В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам. М.: РАП, 2012. С. 280.

²³⁰ Понкин И.В., Редькина А.И. Классификация как метод научного познания, в частности в юридической науке // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 37. С. 255.

самоуправления, определенными в соответствии с муниципальными нормативными правовыми актами²³¹.

Из всех видов актов стратегического планирования муниципальные образования могут принимать только: стратегию, план мероприятий, прогноз и программы. Субъекты РФ помимо указанных актов, которые могут принимать муниципальные образования, принимают также схемы территориального планирования.

В п. 36 ст. 3 Закона о стратегическом планировании дается понятие макрорегиона как части территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования.

Следует отметить, что принятие *стратегии социально-экономического развития макрорегионов* отнесено к компетенции федерации, а *схемы территориального планирования* двух и более субъектов Российской Федерации разрабатываются и принимаются на уровне субъектов РФ.

В действующем реестре документов стратегического планирования содержится лишь один акт, отнесенный к уровню макрорегиона: Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.

Обратим внимание, что акты стратегического планирования федерального уровня могут действовать на территории всей РФ, макрорегионов и федеральных округов, а акты регионального уровня – на территории субъекта РФ или на территории двух и более субъектов.

²³¹ См. также: Информация Минэкономразвития России «Ответы на вопросы по реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"» // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте: <http://economy.gov.ru> по состоянию на 04.02.2016.

2. По сроку действия акты стратегического планирования подразделяются на: срочные (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные) и бессрочные. Краткосрочные акты стратегического планирования принимаются на срок до двух лет, в том числе на очередной год – год, следующий за текущим годом. Акты стратегического планирования на среднесрочный период принимаются на период, следующий за текущим годом, продолжительностью от трех до шести лет включительно, а акты стратегического планирования на долгосрочный период принимаются на период, следующий за текущим годом, продолжительностью более шести лет.

В качестве актов стратегического планирования прогноз социально-экономического развития РФ, субъекта РФ и муниципального образования может быть принят как на среднесрочный, так и на долгосрочный период, а например, бюджетный прогноз – только на долгосрочный период.

О бессрочных актах стратегического планирования Закон не упоминает, однако практика принятия таких актов имеется. К примеру, согласно реестру документов стратегического планирования это Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегия развития экспорта продукции железнодорожного машиностроения, Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта), Схема территориального планирования Российской Федерации в области энергетики действуют бессрочно²³².

²³² Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2017 № 1878-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта продукции железнодорожного машиностроения // Собрание законодательства РФ. 11.09.2017. № 37. Ст. 5550; Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2015 № 816-р (ред. от 24.08.2022) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта)» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2015. № 20. Ст. 2936; Распоряжение Правительства РФ от 01.08.2016 № 1634-р (ред. от 26.08.2022) «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области энергетики» // Собрание законодательства РФ. 15.08.2016. № 33. Ст. 5207.

3. По сфере действия в пространстве и по кругу лиц можно выделить: действующие на территории РФ, на территории одного субъекта РФ, действующие на территории двух и более субъектов РФ (в том числе макрорегиона и федерального округа), муниципальные, а также отраслевые акты стратегического планирования.

Какими могут быть отраслевые акты стратегического планирования, законодатель поясняет в ст. 19 Закона о стратегическом планировании²³³: *отраслевые стратегии*, в том числе *схемы и стратегии развития* отраслей экономики и сфер государственного управления; *стратегии отдельных сфер* социально-экономического развития; *иные документы* стратегического планирования, которые соответствуют требованиям ст. 19 Закона о стратегическом планировании и решение о разработке которых принято Президентом РФ или Правительством РФ.

Чаще всего такими актами являются именно *стратегии развития (устойчивого развития)*, особенно с учетом того, что отраслевые акты стратегического планирования относятся к числу актов целеполагания, а среди них в законе названы, помимо ежегодного послания Президента РФ, только стратегии. В настоящее время действуют Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года²³⁴, Стратегия развития спортивной индустрии до 2035 года²³⁵, Стратегия развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года²³⁶, Стратегия

²³³ См. об этом: Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: монография / под ред. А.Н. Дементьева. М.: НОРМА, 2020. 232 с. (параграф 6 главы 2).

²³⁴ Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 10.06.2019. № 23. Ст. 2927.

²³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2019 № 1188-р «Об утверждении Стратегии развития спортивной индустрии до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 17.06.2019. № 24. Ст. 3111.

²³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2022 № 4261-р «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть III). Ст. 422.

устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 год²³⁷ и многие другие отраслевые стратегии.

Среди отраслевых стратегий выделяется особый подвид – *сводная стратегия*. На сегодняшний день утверждена лишь одна Сводная стратегия – развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года²³⁸.

К отраслевым стратегиям законодатель отнес *схемы развития*. В РФ действуют только Схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2022–2028 годы²³⁹, которые принимаются ежегодно, начиная с 2010 года на каждый последующий шестилетний срок.

Среди других актов отраслевого стратегического планирования можно выделить государственные программы, например, Комплексная программа развития авиатранспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года²⁴⁰.

Здесь важно заметить, что *программы* относятся к актам, разрабатываемым в рамках планирования и программирования, а *отраслевые акты* стратегического планирования относятся к другому типу актов стратегического планирования – разрабатываемых в рамках целеполагания. В

²³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 № 151-р (ред. от 13.01.2017) «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 09.02.2015. № 6. Ст. 1014.

²³⁸ Распоряжение Правительства РФ от 06.06.2020 № 1512-р «Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 15.06.2020. № 24. Ст. 3843.

²³⁹ Приказ Минэнерго России от 28.02.2022 № 146 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2022–2028 годы» // Не опубликован. См. также: Приказ Минэнерго России от 26.02.2021 № 88 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2021–2027 годы»; Приказ Минэнерго России от 30.06.2020 № 508 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2020–2026 годы»; Приказ Минэнерго России от 28.02.2019 № 174 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2019–2025 годы»; Приказ Минэнерго РФ от 15.07.2010 № 333 «Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2010–2016 годы» и др.

²⁴⁰ Распоряжение Правительства РФ от 25.06.2022 № 1693-р «Об утверждении комплексной программы развития авиатранспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 04.07.2022. № 27. Ст. 4877.

связи с этим в подп. б) п. 4 части 2 ст. 11 закона о стратегическом планировании следует указать, что к документам стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, относятся «б) государственные программы Российской Федерации, *в том числе отраслевые*». Это позволит легализовать отнесение отраслевых актов стратегического планирования к актам стратегического планирования не только в сфере целеполагания, но и в сфере планирования и программирования.

Среди отраслевых документов также заметное место занимают *концепции*: Концепция по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года²⁴¹, Концепция системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации²⁴², Концепция создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации²⁴³ и др. Концепции как самостоятельный вид документов стратегического планирования в законе не упоминается, однако открытый перечень отраслевых документов позволяет их принимать в различных отраслях. Во всех отраслевых концепциях указано, что они приняты в соответствии с Законом о стратегическом планировании.

²⁴¹ Распоряжение Правительства РФ от 23.08.2021 № 2290-р (ред. от 29.10.2022) «Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с "Планом мероприятий ("дорожной картой") по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года") // Собрание законодательства РФ. 30.08.2021. № 35. Ст. 6327.

²⁴² Распоряжение Правительства РФ от 05.03.2021 № 551-р «Об утверждении Концепции системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации» (вместе с Планом мероприятий по реализации Концепции системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации (I этап 2021–2022 годы)) // Собрание законодательства РФ. 15.03.2021. № 11. Ст. 1862.

²⁴³ Приказ Минкомсвязи России от 27.12.2019 № 923 «Об утверждении Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации» // Не опубликован.

Отметим также, что с отраслевыми концепциями принимаются также дорожные карты (планы мероприятий по развития отрасли или сферы деятельности). Однако Закон о стратегическом планировании на федеральном уровне упоминает только *планы деятельности* федеральных органов исполнительной власти, а на уровне субъектов РФ *план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта* Российской Федерации. Дорожные карты принимаются и как самостоятельные документы, без отсылок к актам стратегического планирования²⁴⁴, однако в качестве актов стратегического планирования их квалифицировать нельзя.

Интересно заметить, что в Реестре документов стратегического планирования в группе отраслевых документов названы и доклады²⁴⁵.

4. По содержанию актов стратегического планирования в Законе о стратегическом планировании выделяются следующие акты:

- ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ Федерации;
- стратегия;
- прогноз;
- государственная (муниципальная) программа;
- основные направления деятельности Правительства РФ;
- схемы территориального планирования;
- планы деятельности федеральных органов исполнительной власти;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития;

²⁴⁴ См., напр.: План мероприятий ("дорожная карта") по развитию рынка ипотечных ценных бумаг (утв. Правительством РФ 20.09.2019) // Не опубликован. План мероприятий ("дорожная карта") по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке (утв. Правительством РФ 18.05.2015 № 2984п-П10) // Не опубликован.

²⁴⁵ Доклад о ходе выполнения в 2021 году плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года (утв. Министерством культуры РФ 01.06.2022).

- основы государственной политики, доктрины и *другие документы* в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- отраслевые документы стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, *иные документы* отраслевого стратегического планирования);

- основы государственной политики регионального развития.

Следует обратить особое внимание, что ст. 11 Закона о стратегическом планировании, содержащая перечни документов стратегического планирования, сформулирована как императивная.

Согласно буквальному толкованию, указанные перечни закрыты. Исключения сделаны лишь для актов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и для отраслевых актов стратегического планирования Российской Федерации. И те и другие принимаются только на федеральном уровне. В сфере национальной безопасности могут приниматься основы государственной политики, доктрины и *другие документы*. К отраслевым актам стратегического планирования относятся, помимо стратегий (включающих и схемы развития), *и иные документы* стратегического планирования, которые соответствуют требованиям ст. 19 Закона о стратегическом планировании и решение о разработке которых принято Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

5. По выполняемым функциям акты стратегического планирования поделены законодателем на четыре группы: разрабатываемые в рамках 1) целеполагания, 2) прогнозирования, 3) планирования и 4) программирования.

Все функции выполняются разными актами стратегического планирования на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Как следует из закона, целеполагание – это определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

К актам федерального уровня, выполняющим функцию целеполагания, относятся: ежегодное послание Президента РФ Федеральному собранию РФ, стратегия социально-экономического развития РФ, стратегия национальной безопасности РФ и иных акты в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегия научно-технологического развития РФ, отраслевые документы стратегического планирования РФ, стратегия пространственного развития РФ, стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Заметим, что в указанном перечне отсутствуют стратегии социально-экономического развития федеральных округов.

К актам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации в рамках целеполагания, относится стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а к разрабатываемым на муниципальном уровне – стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

Как видим, основным актом стратегического планирования, выполняющим функцию целеполагания, являются стратегии.

Правовая природа послания Президента РФ Федеральному собранию РФ как особого акта стратегического планирования продолжает оставаться одной из наиболее дискуссионных.

В публично-правовых науках чаще всего обращают внимание, что это «средство влияния главы государства на деятельность Федерального Собрания»²⁴⁶, «особое право Президента РФ»²⁴⁷, «установочный документ»²⁴⁸,

²⁴⁶ Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). М.: Проспект, 2020. С. 205.

²⁴⁷ Шахрай С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. М.: Статут, 2017. С. 392.

²⁴⁸ Воронцова И.В., Соловьева Т.В. Постановления Европейского суда по правам человека в гражданском процессе Российской Федерации / под ред. О.В. Исаенковой. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 204.

«форма ограничения самостоятельности парламента»²⁴⁹, «форма взаимодействия с парламентом»²⁵⁰, «программа сотрудничества всех ветвей власти»²⁵¹, «основа формирования конституционно-правового механизма защиты прав граждан и всей государственно-правовой стратегии страны»²⁵², «ответственное планирование политической воли главы государства»²⁵³, «базисный документ как для органов государственной власти, так и для общества в целом»²⁵⁴, «Источник правотворческой политики»²⁵⁵ Не трудно заметить, что такие характеристики мало что дают для раскрытия теоретико-правовой природы посланий.

Верно замечено, что «Конституция РФ не определяет полноценно статус таких посланий»²⁵⁶. Е.С. Аничкин называет послания политическим документом²⁵⁷. В.Д. Зорькин определяет послания как «акты политического характера», указывая одновременно, что «Обращение Президента с посланиями к Федеральному Собранию не означает обязанности Федерального Собрания соглашаться со всеми идеями, высказанными главой

²⁴⁹ Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

²⁵⁰ Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 692 с.

²⁵¹ Радченко В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации. Саратов: Сарт. гос. акад. права, 2000. С. 69.

²⁵² Голощапов А.М. Послания Президента РФ – конституционные основы формирования государственно-правовой стратегии Российской Федерации // Право и политика. 2004. № 6. С. 8.

²⁵³ Гайдарбекова А.М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 36.

²⁵⁴ Брюнин В.В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. 2008. № 9.

²⁵⁵ Мазуренко А.П. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как источник правотворческой политики // Юридические науки. 2009. № 4. С. 15–16.

²⁵⁶ Никифоров М.В. Субъекты административного нормотворчества: монография. Н. Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. 208 с.

²⁵⁷ Аничкин Е.С. Роль политического процесса в развитии Конституции Российской Федерации // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юрист, 2012. 800 с.

государства в этих обращениях»²⁵⁸. Другие ученые, напротив, считают, что «послания Президента обсуждаются в обществе и становятся руководящими документами в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных государственных и общественных структур, а также для активной части граждан нашей страны»²⁵⁹, носят директивный характер, как минимум, по отношению к Правительству РФ²⁶⁰.

Безусловно, функции послания Президента РФ не ограничиваются целеполаганием, хотя в нем в соответствии с конституционным требованием и отражаются сведения о «положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (п. е) ст. 84 Конституции РФ). В послании отражается оценка президента относительно ситуации в стране, его позиция по наиболее важным для общества вопросам, анализ прошлого периода, критика деятельности государственных органов и состояния законодательства, определение трендов будущего развития, направлений прежде всего правотворческой политики и новых конституционных и иных ценностей²⁶¹. Фактически послание – это обращение не только к парламенту, но и ко всему обществу, ко всем гражданам страны.

Президентским посланиям в большей степени отказывают в статусе правового акта, чем другим актам стратегического планирования²⁶². Оценки правовой природы посланий Президента РФ простираются от категорического

²⁵⁸ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 717.

²⁵⁹ Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.

²⁶⁰ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрайт, 2009. С. 553.

²⁶¹ Дроздова А.М. Юридическое значение и роль Посланий Президента РФ для российской действительности // "Черные дыры" в российском законодательстве. 2008. № 5. С. 29; Зубов В.В. Политическое и юридическое в феномене послания Президента РФ Федеральному Собранию в разрезе 2011-2021 гг. // Власть. 2021. Т. 29. № 3. С. 55–61.

²⁶² Конституционное право России: Курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. М.: проспект, 2007. С. 263.

непризнания нормативным правовым актом²⁶³ до безусловного признания таковым²⁶⁴.

Несмотря на то, что послание названо в легальном перечне актов стратегического планирования, это единственный акт, содержание которого не регламентируется ни законом о стратегическом планировании, ни иными нормативными-правовыми актами. Не упоминается послание и в Указе Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»²⁶⁵. Послания не утверждаются ни указами, ни распоряжениями Президента РФ, не подлежат официальному опубликованию, хотя фактически и публикуются. При этом следует заметить, что в ранее действующем законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» содержались некоторые требования к структуре и содержанию посланий Президента РФ (ч. 4 и ч. 5 ст. 4, ч. 2 ст. 5).

Более того, утверждается, что «с юридической точки зрения послание Президента РФ не имеет нормативной силы, не является актом вовсе и не определяет ответственность за невыполнение положений, озвученных

²⁶³ Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007. 616 с.; Комментарий к Конституции Российской Федерации" (постатейный) / под ред. Л.А. Окунькова. М.: БЕК, 1996; Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. С.А. Комарова. СПб.: Изд-во Юрид. института, 2008. С. 261.

²⁶⁴ Зорькин В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 10.

²⁶⁵ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. Ст. 2663.

Президентом РФ в послании», не создают ни для кого обязанностей и могут быть адресатами проигнорированы²⁶⁶.

Однако неслучайно в посланиях видят «императивное целеполагание», «императивную целевую установку»²⁶⁷, поскольку по их результатам разрабатываются распорядительные поручения президента, обязательные к исполнению конкретными субъектами²⁶⁸, проектируются законодательные акты, послания содержат наборы законотворческих идей, подлежащих воплощению. В Законе о стратегическом планировании закреплено, что именно Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также для разработки других документов стратегического планирования. Во исполнение послания подлежат изданию указы Президента, а также подлежащие разработке документы стратегического планирования (ст. 15). Послания Президента РФ определяют направления правового институирования стратегических целей и задач и в этом смысле носят обязывающий характер.

Более того, послания Президента РФ имеют и правоприменительное значение. В частности, они неоднократно использовались Конституционным судом РФ при обосновании правовых позиций²⁶⁹.

²⁶⁶ Обгольц С.А. Конституционно-правовая природа послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 52 - 55. См. также: Демидов М.В. Институт посланий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательным органам власти регионов // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 2. С. 44–46.

²⁶⁷ Фомичева О.А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 49–52.

²⁶⁸ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 02.05.2021 № Пр-753) // Не опубликовано.

²⁶⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» //

Верховный суд РФ, отказывая в признании недействительным п. 126 Правил подключения (технологического присоединения) газоиспользующего оборудования и объектов капитального строительства к сетям газораспределения, касающийся условий подключения к сетям газораспределения домовладений, находящихся в садоводческом или огородническом некоммерческом товариществе, расположенном в границах населенного пункта, в рамках догазификации, указал, что он направлен на исполнение Перечня поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию²⁷⁰.

Отказывая в признании недействующим п. 28 Правил организации и проведения конкурса на право заключения договора пользования рыболовным участком для осуществления промышленного рыболовства, в части введения в этом пункте понятия "рыбоперерабатывающий завод", Верховный суд РФ отметил, что «наличие у участника конкурса рыбоперерабатывающего завода, расположенного на берегу, стимулирует долгосрочное и гарантированное использование рыбопромысловых участков в целях осуществления промышленного рыболовства на территории конкретного муниципального образования и исключает возможность для участника конкурса использовать одни и те же производственные мощности для участников в конкурсах, проводимых в других муниципальных образованиях и соответствует единой

Вестник Конституционного Суда РФ. 2104. № 4; Определение Конституционного Суда РФ от 19.11.2009 № 1344-О-Р «О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 1; Постановление Конституционного Суда РФ от 15.02.2019 № 10-П «По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 3.

²⁷⁰ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 01.09.2022 № АПЛ22-282 // СПС «КонсультантПлюс».

концепции развития отрасли, основы которой были обозначены Президентом Российской Федерации в послании Федеральному Собранию от 26 апреля 2007 года, в соответствии с которой предпочтение необходимо отдавать отечественным предприятиям, развивающим собственную переработку»²⁷¹.

Верховный суд РФ передал на новое рассмотрение дело об обязанности обеспечить инвалиду, использующему кресло-коляску, беспрепятственный доступ к объекту социальной инфраструктуры (в многоквартирном доме по месту его проживания отсутствует беспрепятственный доступ для него к этажу проживания, поскольку от входа в подъезд по лестничному маршу без посторонней помощи он не может подняться на лифтовый этаж), мотивировав это, в частности, тем, что «улучшение условий жизни инвалидов как одной из самых социально уязвимых категорий населения входит в число приоритетных задач, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 года и от 25 апреля 2005 года»²⁷².

Под прогнозированием законодатель понимает деятельность по разработке научно обоснованных представлений о рисках социально-экономического развития, об угрозах национальной безопасности Российской Федерации, о направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития.

К актам стратегического планирования, выполняющим функцию прогнозирования, относятся:

²⁷¹ Определение Верховного Суда РФ от 23.12.2008 № КАС08-673 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 07.10.2008 N ГКПИ08-1682, которым было отказано в удовлетворении требования о признании недействующими подпунктов "в", "г" пункта 28, пункта 42, подпунктов "а", "б", "в", "г" пункта 50, подпунктов "а", "б", "в", "г" пункта 51, Правил организации и проведения конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка для осуществления промышленного рыболовства, утв. Постановлением Правительства РФ от 14.04.2008 № 264» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 11.

²⁷² Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2012 № 78-КГ12-17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 5.

- на федеральном уровне 5 актов: прогноз научно-технологического развития РФ, стратегический прогноз РФ, прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период;

- на уровне субъекта РФ 3 акта: прогнозы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочные периоды и бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

- на муниципальном уровне 2 акта: прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период и бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.

К федеральным актам стратегического планирования, выполняющим функцию планирования и программирования, относятся пять видов актов: основные направления деятельности Правительства РФ, государственные программы РФ, государственная программа вооружения, схемы территориального планирования Российской Федерации, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.

К региональным актам стратегического планирования, выполняющим функции планирования и программирования, относятся три акта: план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Следует отметить, что в настоящее время отсутствуют схемы территориального планирования *двух и более субъектов* РФ, также как и порядок их разработки, принятия, утверждения (одобрения).

В реестре документов стратегического планирования содержится такой документ, как Генеральный план города Москвы²⁷³, хотя генеральные планы городов и не названы в Законе о стратегическом планировании, но реестром отнесен к такому виду документов стратегического планирования, как схемы территориального развития субъектов РФ.

К муниципальным актам стратегического планирования, выполняющим функции планирования и программирования, относятся два вида актов: план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и муниципальные программы.

Таким образом, акты стратегического планирования с учетом действующего законодательства могут быть классифицированы по следующим основаниям: 1) по уровню акта (субъекту принятия) – федеральные (действуют на территории всей РФ, макрорегионов и федеральных округов), региональные (действуют на территории одного субъекта РФ или двух или более субъектов РФ) и муниципальные; 2) по сроку действия – срочные (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные) и бессрочные; 3) по сфере действия в пространстве и по кругу лиц – действующие на территории РФ, на территории одного субъекта РФ, действующие на территории двух и более субъектов РФ (в том числе макрорегиона и федерального округа), на территории муниципального образования, а также действующие в определенной отрасли хозяйствования или государственного управления; 4) по содержанию – ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегия, прогноз, государственная (муниципальная) программа, основные направления деятельности Правительства РФ, схемы территориального планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития,

²⁷³ Закон города Москвы № 17 от 05.05.2010 (в ред. от 15.03.2017) «Генеральный план города Москвы» // Газете «Тверская, 13». 2010. 3 июня.

основы государственной политики, доктрины и другие акты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, отраслевые акты стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные акты отраслевого стратегического планирования), основы государственной политики регионального развития; 5) по функциям – выполняющие функции целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

По субъектному критерию классификации актов стратегического планирования нормативно не решен вопрос с включением локальных актов (плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием) в число актов стратегического планирования.

Обосновывается, что *программы* относятся к актам, разрабатываемым в рамках программирования, при этом действует множество отраслевых программ, но *отраслевые акты* стратегического планирования относятся к другому виду актов стратегического планирования – разрабатываемых в рамках целеполагания. В связи с этим предлагается в подп. б) п. 4 части 2 ст. 11 закона о стратегическом планировании указать, что к актам стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, относятся «б) государственные программы Российской Федерации, в том числе отраслевые».

§3.2. Систематизация актов стратегического планирования: теоретико-правовой аспект

В настоящее время принято и действуют на всех трех уровнях несколько тысяч актов стратегического планирования (по данным федерального реестра документов стратегического планирования), при этом принимаются акты, как предусмотренные законом о стратегическом планировании, так и не

предусмотренные им. Кроме того, многие акты стратегического планирования не включены в государственный реестр, что затрудняет анализ всей картины сложившегося в стране стратегического планирования и соответствующих актов стратегического планирования.

В теории права справедливо замечено, что «системность форм (источников) позитивного права изначально заложена в самой их природе и в характере их как правовых феноменов, существующих и функционирующих не отдельно, а тем более – не изолировано друг от друга, а в тесной взаимосвязи и взаимодействии друг с другом. В связи с этим наиболее адекватным и эффективным подходом к их познанию, несомненно, будет системный подход»²⁷⁴.

В связи с этим необходима теоретическая систематизация актов стратегического планирования и формирование практических направлений по оптимизации такой системы и повышению её эффективности.

В Законе о стратегическом планировании поименованы следующие виды стратегий: стратегии социально-экономического развития РФ, субъектов РФ, макрорегионов, муниципальных образований, стратегия пространственного развития РФ, стратегия научно-технологического развития, стратегия национальной безопасности Российской Федерации.

Как следует из Закона, большинство указанных стратегий принимаются только на долгосрочный период, т.е. на срок от 6 лет. Например, в 2019 г. принята Стратегия пространственного развития РФ до 2025 г.²⁷⁵, легальное определение этой стратегии содержится в ч. 1 ст. 20 закона и в Постановлении Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 (стратегия является документом стратегического планирования, определяющим приоритеты, цели и задачи

²⁷⁴ Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. М.: Норма, 2008. С. 493.

²⁷⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 18.02.2019. № 7 (часть II). Ст. 702.

регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению), в легальной дефиниции её срок не определен²⁷⁶.

Подчеркнем, что в настоящее время действует только одна стратегия макрорегиона – это Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года (утверждена в 2009г.)²⁷⁷, хотя макрорегионом указанные территории в самой стратегии не названы. Правительством РФ в 2016 г. были утверждены Правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов²⁷⁸, после принятия которых ни одна стратегия развития макрорегиона так и не была принята и которые за длительный период отсутствия упомянутых стратегий особого правоприменительного значения и смысла не имели²⁷⁹.

Закон о стратегическом планировании не содержит упоминания о стратегиях развития федеральных округов, не считаются округа и макрорегионами, хотя под легальное определение макрорегиона они формально подходят («часть территории РФ, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных

²⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 (ред. от 24.06.2020) «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» (вместе с Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации, Правилами осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 31.08.2015. № 35. Ст. 4989.

²⁷⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 25.01.2010. № 4. Ст. 421.

²⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 23.01.2016 № 30 «Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов» // Собрание законодательства РФ. 01.02.2016. № 5. Ст. 699.

²⁷⁹ См. об этом: Бухвальд Е.М. Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 31–44.

направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования»).

При этом в РФ утверждены Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года²⁸⁰, Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года²⁸¹. Стратегии социально-экономического развития Центрального, Северо-Западного, Южного, Приволжского, Уральского федеральных округов были утверждены на период до 2020 г., утратившими силу не признаны, новые соответствующие стратегические акты в отношении указанных округов не приняты. Стратегии социально-экономического развития Дальневосточного и Крымского федеральных округов не принимались.

Фактически на сегодняшний день можно признать действующими только две стратегии социально-экономического развития федеральных округов – Сибирского и Северо-Кавказского. Но если мы обратимся к федеральному реестру документов стратегического планирования, то там содержится информация только об одном акте стратегического планирования, который касается федеральных округов, – это Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утратившая (!) силу с 10 мая 2022 г.²⁸² в связи с принятием новой стратегии развития этого федерального округа до 2030 г. В реестре эта стратегия до сих пор числится как действующая²⁸³.

²⁸⁰ Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2023 № 129-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 30.01.2023. № 5. Ст. 881.

²⁸¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2022 № 1089-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 09.05.2022. № 19. Ст. 3252.

²⁸² Постановление Правительства РФ от 30.04.2022 № 808 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.05.2022. № 19. Ст. 3223.

²⁸³ <https://gasu.gov.ru/stratplanning> (дата обращения 24.03.2023 г.).

В отношении отраслевых стратегий, в том числе схем (генеральных схем) и стратегий развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегий отдельных сфер социально-экономического развития, межотраслевых стратегий сроки действия этих документов законом не установлены (ч. 4 ст. 19).

Федеральный реестр документов стратегического планирования содержит данные о 57 отраслевых актах стратегического планирования. Большинство из них – это *стратегии развития*²⁸⁴, однако имеются записи о следующих актах стратегического планирования: об одной *стратегии цифровой трансформации*²⁸⁵, об одном *докладе* (о ходе выполнения плана мероприятий по реализации стратегии)²⁸⁶, об одной утратившей (!) силу *стратегии по противодействию* (незаконному обороту промышленной продукции)²⁸⁷, о двух *стратегиях безопасности* (экологической и дорожного

²⁸⁴ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2901; Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2017 № 1878-р «Об утверждении Стратегии развития экспорта продукции железнодорожного машиностроения» // Собрание законодательства РФ. 11.09.2017. № 37. ст. 5550; Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 08.06.2015. № 23. Ст. 3357; Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р (ред. от 24.10.2018) «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029 и др.

²⁸⁵ Стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их "цифровой зрелости" до 2024 года и на период до 2030 года" (утв. Минпромторгом РФ) // Не опубликован. <https://minpromtorg.gov.ru/> по состоянию на 15.07.2021.

²⁸⁶ Доклад о ходе выполнения в 2021 году плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года (Министерство культуры РФ б\н от 01.06.2022) / Не опубликован.

²⁸⁷ Распоряжение Правительства РФ от 05.12.2016 № 2592-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2020 года и плановый период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7159. (утратило силу). Утвержден новый акт стратегического планирования в этой сфере, однако он отсутствует в реестре документов стратегического планирования: Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2021 № 256-р «Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 22.02.2021. № 8 (часть II). Ст. 1381.

движения)²⁸⁸, об одной *стратегии действий в интересах* граждан (старшего возраста)²⁸⁹, об одной *стратегии обеспечения* (единства измерений)²⁹⁰, об одной *стратегии предупреждения* распространения (антимикробной резистентности)²⁹¹, об одной *стратегии повышения* (финансовой грамотности)²⁹², об одной *стратегии государственной политики* (культурной)²⁹³ и об одной *стратегии сохранения* (редких животных, растений и грибов)²⁹⁴.

Однако принимаются и иные виды стратегий, не включенные в федеральный реестр документов стратегического планирования: стратегия развития (библиотечного дела, системы квалификации)²⁹⁵, национальная

²⁸⁸ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546; Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р; «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 - 2024 годы» // Собрание законодательства РФ. 29.01.2018, № 5. Ст. 774.

²⁸⁹ Распоряжение Правительства РФ от 05.02.2016 № 164-р «Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 год» // Собрание законодательства РФ. 15.02.2016. № 7. Ст. 1017.

²⁹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 19.04.2017 № 737-р «Об утверждении Стратегии обеспечения единства измерений в Российской Федерации до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 01.05.2017. № 18. Ст. 2803.

²⁹¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2045-р (ред. от 11.09.2021) «Об утверждении Стратегии предупреждения распространения антимикробной резистентности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.10.2017. № 41. Ст. 5990. Заметим, что в федеральном реестре документов стратегического планирования содержится ошибка в названии этого акта, он записан, как: Стратегия предупреждения **развития** антимикробной резистентности в Российской Федерации на период **до 2030 года**.

²⁹² Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р «Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы» // Собрание законодательства РФ. 02.10.2017. № 40. Ст. 5894.

²⁹³ Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 14.03.2016. № 11. Ст. 1552.

²⁹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 03.03.2014. № 9. Ст. 927.

²⁹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 13.03.2021 № 608-р (ред. от 15.12.2021) «Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 22.03.2021. № 12. Ст. 2072; Стратегия развития национальной системы квалификаций Российской Федерации на период до 2030 года (одобрена Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным

стратегия развития (искусственного интеллекта)²⁹⁶, национальная стратегия действий (в интересах женщин)²⁹⁷, стратегии повышения качества пищевой продукции²⁹⁸, государственная стратегия противодействия (распространению ВИЧ-инфекции)²⁹⁹, стратегия государственной политики (в области защиты прав потребителей)³⁰⁰, стратегия сохранения (отдельных видов животных)³⁰¹, комплексная стратегия (обращения с твердыми отходами)³⁰²,

квалификациям (протокол от 12.03.2021 № 51)) // Официальные документы в образовании. 2021. № 20.

²⁹⁶ Указ Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года») // Собрание законодательства РФ. 14.10.2019. № 41. ст. 5700.

²⁹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2022 № 4356-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 02.01.2023. № 1 (часть III). Ст. 477.

²⁹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2016 № 1364-р «Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.07.2016. № 28. Ст. 4758.

²⁹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 21.12.2020 № 3468-р «Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 04.01.2021. № 1 (часть II). Ст. 190.

³⁰⁰ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2017 № 1837-р «Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 11.09.2017. № 37. Ст. 5543.

³⁰¹ Распоряжение Минприроды России от 08.12.2021 № 52-р «Об утверждении Стратегии сохранения дальневосточного аиста в Российской Федерации» // Не опубликовано; Распоряжение Минприроды России от 30.12.2022 № 41-р «Об утверждении Стратегии сохранения аргали в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 01.03.2022 № 7-р «Об утверждении Стратегии сохранения белого медведя в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 08.02.2022 № 4-р «Об утверждении Стратегии сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 11.08.2021 № 30-р «Об утверждении Стратегии сохранения сайгака в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 31.05.2021 № 17-р «Об утверждении Стратегии сохранения зубра в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 18.08.2014 № 23-р «О Стратегии сохранения снежного барса в Российской Федерации»; Распоряжение Минприроды России от 02.07.2010 № 25-р «О Стратегии сохранения амурского тигра в Российской Федерации»; Распоряжение МПР РФ от 24.03.2008 № 9-р «О Стратегии сохранения сахалинской кабарги в России». Всего принято 9 стратегий о сохранении животных.

³⁰² Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

общенациональная стратегия (развития футбола)³⁰³, стратегия формирования (здорового образа жизни)³⁰⁴, информационно-коммуникационная стратегия³⁰⁵.

Судя по названиям и содержанию указанных стратегий, они должны быть отнесены к отраслевым актам стратегического планирования, однако по непонятным причинам они отсутствуют в федеральном реестре таких актов.

Некоторые из отраслевых стратегий квалифицированы в текстах, как акты (документы) стратегического планирования (стратегия обеспечения единства измерений, государственная стратегия противодействия распространению ВИЧ-инфекции), другие – нет. Например, Стратегия развития информационного общества в самом тексте не названа актом (документом) стратегического планирования, однако предписано Правительству РФ в соответствии с ней внести изменения в документы стратегического планирования, и она включена в федеральный реестр документов стратегического планирования. В большинстве не включённых в реестр стратегий указано, что их правовую основу составляют Закон о стратегическом планировании и поименованные в этом Законе документы стратегического планирования.

Указание на межотраслевой характер в названиях действующих стратегий отсутствует, хотя содержательно некоторые стратегии имеют такой характер, например, Стратегия развития информационного общества. Поэтому заключить, что межотраслевые стратегии в настоящее время не приняты, в нормативно-правовом массиве РФ отсутствуют, нельзя.

³⁰³ Приказ Минспорта России от 11.09.2017 № 797 «Об утверждении общенациональной стратегии развития футбола в Российской Федерации на период до 2030 года (в новой редакции)» // Сборник официальных документов и материалов Министерства спорта РФ. 2017. № 10.

³⁰⁴ Приказ Минздрава России от 15.01.2020 № 8 «Об утверждении Стратегии формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года» // Не опубликован.

³⁰⁵ Приказ Минздрава России от 29.03.2021 № 262 «Об утверждении информационно-коммуникационной стратегии по борьбе с потреблением табака или потреблением никотинсодержащей продукции на период до 2030 года» // Не опубликован.

Подчеркнем, что перечень отраслевых актов стратегического планирования открыт.

Открытость перечня актов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности позволила уполномоченным органам принимать непоименованные в Законе стратегии: *стратегии государственной политики РФ*³⁰⁶, *стратегии развития*³⁰⁷, *стратегии в области развития*³⁰⁸.

Практика стратегического планирования показывает, что субъекты стратегического планирования принимают и иные акты, относящиеся к актам стратегического планирования.

Так, в Законе о стратегическом планировании указано, что *основы государственной политики* как документы стратегического планирования принимаются в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Таких документов действует немало: в области международной информационной безопасности³⁰⁹, пожарной безопасности³¹⁰, промышленной

³⁰⁶ Указ Президента РФ от 09.08.2020 № 505 «Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы» // Собрание законодательства РФ. 10.08.2020. № 32. Ст. 5259; Указ Президента РФ от 23.11.2020 № 733 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 30.11.2020. № 48. Ст. 7710.

³⁰⁷ Указ Президента РФ от 26.10.2020 № 645 (ред. от 12.11.2021) «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 02.11.2020. № 44. Ст. 6970.

³⁰⁸ Указ Президента РФ от 16.10.2019 № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 21.10.2019. № 42 (часть III). Ст. 5892.

³⁰⁹ Указ Президента РФ от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 19.04.2021. № 16 (Часть I). Ст. 2746.

³¹⁰ Указ Президента РФ от 01.01.2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 08.01.2018. № 2. Ст. 411.

безопасности³¹¹, химической и биологической безопасности³¹², ядерной и радиационной безопасности³¹³, в Арктике³¹⁴, в области ядерного сдерживания³¹⁵, в области гражданской обороны³¹⁶, в области военно-морской деятельности³¹⁷ и др.

Частью 6 ст. 20 Закона о стратегическом планировании предусмотрена разработка Правительством РФ (по поручению Президента РФ) Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации, имеющих руководящее значение для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации. В настоящее время такие Основы утверждены³¹⁸, это самостоятельный вид документа, не входящий в систему

³¹¹ Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 "Об основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу" // Собрание законодательства РФ", 14.05.2018, N 20, ст. 2815.

³¹² Указ Президента РФ от 11.03.2019 № 97 «Об основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 18.03.2019. № 11. Ст. 1106.

³¹³ Указ Президента РФ от 13.10.2018 № 585 «Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства РФ. 15.10.2018. № 42 (часть II). Ст. 6447.

³¹⁴ Указ Президента РФ от 05.03.2020 № 164 «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 09.03.2020. № 10. Ст. 1317.

³¹⁵ Указ Президента РФ от 02.06.2020 № 355 «Об основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания» // Собрание законодательства РФ. 08.06.2020. № 23. Ст. 3623.

³¹⁶ Указ Президента РФ от 20.12.2016 № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 26.12.2016. № 52 (Часть V). Ст. 7611.

³¹⁷ Указ Президента РФ от 20.07.2017 № 327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 24.07.2017. № 30. Ст. 4655.

³¹⁸ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 23.01.2017. № 4. Ст. 637. См. также: Распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р (ред. от 18.12.2020) «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 12.06.2017. № 24. Ст. 3566.

актов стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности.

Однако на сегодняшний день приняты и действуют *основы государственной политики* и в других сферах, не только в области безопасности. К примеру, приняты основы государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей³¹⁹, в области экологического развития³²⁰, в области информатизации³²¹, в области молодежной политики³²² и др.

В РФ действуют также акты, называемые «*основные направления государственной политики*» в различных сферах, например, Основные направления государственной политики: по развитию конкуренции (включающие Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации)³²³, в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации³²⁴, в сфере обязательного страхования³²⁵, в отношении соотечественников,

³¹⁹ Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // Собрание законодательства РФ. 14.11.2022. № 46. Ст. 7977.

³²⁰ Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Не опубликован.

³²¹ Указ Президента РФ от 20.01.1994 № 170 (ред. от 09.07.1997) «Об основах государственной политики в сфере информатизации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 24.01.1994. № 4. Ст. 305.

³²² Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 № 2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2014. № 50. Ст. 7185.

³²³ Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы») // Собрание законодательства РФ. 25.12.2017. № 52 (Часть I). Ст. 8111.

³²⁴ Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации (утв. Президентом РФ 03.02.2012 № 803) // Не опубликованы.

³²⁵ Указ Президента РФ от 06.04.1994 № 667 (ред. от 19.01.2013) «Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 11.04.1994. № 15. Ст. 1174.

проживающих за рубежом³²⁶, в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии³²⁷.

Статус этих актов неясен, с одной стороны, Закон о стратегическом планировании такой вид актов не упоминает, с другой стороны, содержательно они во многом совпадают с такими актами, как основы государственной политики в различных сферах. При этом основы государственной политики в указанных сферах не приняты.

В Законе о стратегическом планировании упоминаются такие акты, как *доктрины* (в сфере обеспечения национальной безопасности РФ). Таких доктрин пять: Военная доктрина³²⁸, Морская доктрина РФ³²⁹, Доктрина продовольственной безопасности РФ³³⁰, Доктрина энергетической безопасности РФ³³¹, Доктрина информационной безопасности РФ³³².

Однако до вступления в силу Закона о стратегическом планировании (до 2014 г.) были приняты и другие доктрины, не относящиеся к сфере обеспечения национальной безопасности: Доктрина развития российской

³²⁶ Постановление Правительства РФ от 31.08.1994 № 1064 (ред. от 24.02.1999) «О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» (вместе с «Основными направлениями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства РФ. 19.09.1994. № 21. Ст. 2383.

³²⁷ Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2009 № 1-р (ред. от 24.03.2022) «Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 515.

³²⁸ Военная доктрина Российской Федерации (утв. Президентом РФ 25.12.2014 № Пр-2976) // Российская газета. 2014. 30 дек.

³²⁹ Указ Президента РФ от 31.07.2022 № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 01.08.2022. № 31. Ст. 5699.

³³⁰ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 27.01.2020. № 4. Ст. 345.

³³¹ Указ Президента РФ от 13.05.2019 № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 20.05.2019. № 20. Ст. 2421.

³³² Указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.12.2016. № 50. Ст. 7074.

науки³³³, Климатическая доктрина РФ³³⁴, Экологическая доктрина РФ³³⁵. При этом в Климатической и Экологической доктринах прямо указано, что они определяют цель, направления, задачи, принципы, содержание и пути реализации единой государственной политики в этих сферах, а в доктрине развития российской науки определено, что она составляет основу проведения государственной научной политики. По своему содержанию эти доктрины фактически также являются актами стратегического планирования.

Закон предусматривает такой акт стратегического планирования, как *план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития*. Однако действуют и планы мероприятий по реализации иных стратегий³³⁶.

Далее в системе актов стратегического планирования большое место занимают многочисленные *концепции*, о которых вообще не упоминает Закон о стратегическом планировании.

Подчеркнем, что ранее действовавший федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» предусматривал два основных вида актов государственного прогнозирования – концепции и программы. За длительный период действия этого закона (с 1995 по 2014 гг.) было принято множество концепций в разных сферах. Однако и после вступления в юридическую силу

³³³ Указ Президента РФ от 13.06.1996 № 884 (ред. от 23.02.2006) «О доктрине развития российской науки» // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 3005.

³³⁴ Распоряжение Президента РФ от 17.12.2009 № 861-рп «О Климатической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 21.12.2009. № 51. Ст. 6305.

³³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 09.09.2002. № 36. Ст. 3510.

³³⁶ Приказ Минпромторга России от 17.11.2021 № 4526 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 2869-р» // Не опубликован; Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2022 № 2321-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» // Собрание законодательства РФ. 29.08.2022. № 35. Ст. 6132 и др.

Закона о стратегическом планировании продолжают разрабатываться и утверждаться концепции.

Например, в 2016 г. утверждена Концепция внешней политики РФ³³⁷, которая не названа актом стратегического планирования, однако её правовую основу составляют, в частности, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Военная доктрина Российской Федерации. В 2015 г. утверждена Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом³³⁸, которая подготовлена в целях реализации Основных направлений политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества³³⁹.

При этом разработчики концепций определяют их как «систему взглядов на приоритетные цели, задачи и направления деятельности Российской Федерации» в соответствующих сферах. Например, Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом представляет собой *систему взглядов на приоритетные цели, задачи и направления деятельности РФ* по поддержке и продвижению русского языка за рубежом в интересах развития международного культурно-гуманитарного сотрудничества и формирования позитивного образа Российской Федерации в мире, а Концепция внешней политики – *систему взглядов на базовые принципы, приоритетные направления, цели и задачи* внешней политики Российской Федерации, Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом – *систему взглядов на цели, задачи, принципы и*

³³⁷ Указ Президента РФ от 30.11.2016 № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 05.12.2016. № 49. Ст. 6886.

³³⁸ Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом (утв. Президентом РФ 03.11.2015 № Пр-2283) // Не опубликована.

³³⁹ Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества (утв. Президентом РФ 18.12.2010) // Не опубликованы.

основные направления гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом³⁴⁰.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы указано, что она определяется *цель, принципы, задачи и основные направления* государственной миграционной политики исходя из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции³⁴¹, а Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма определяет основные риски в этой сфере, а также *цели, основные направления развития* национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и задачи по реализации этих направлений³⁴².

Подчеркнем, что согласно утратившему силу ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» *концепция* социально-экономического развития РФ понималась как *система представлений о стратегических целях и приоритетах* социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. Согласно Закону о стратегическом планировании, *стратегия* социально-экономического развития РФ – это документ стратегического планирования, *содержащий систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного*

³⁴⁰ Указ Президента РФ от 05.09.2022 № 611 (ред. от 17.10.2022) «Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом» // Собрание законодательства РФ. 12.09.2022. № 37. Ст. 6315.

³⁴¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собрание законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6917.

³⁴² Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утв. Президентом РФ 30.05.2018) // Не опубликована.

управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития РФ.

Как видим, *стратегии* как акты стратегического планирования содержат цели, задачи, приоритеты государственного управления (фактически – деятельности). *Концепции* как легально непоименованные акты содержательно во многом совпадают со стратегиями и также определяют цели, задачи, принципы, направления деятельности государства в той или иной сфере. Важно напомнить, что открытый перечень актов стратегического планирования предусмотрен только для актов в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и для отраслевых актов стратегического планирования.

При этом концепции принимаются и на более короткие сроки, чем стратегии.

Правовой статус концепций как актов стратегического планирования или иных программных документов неясен.

Например, Концепция «Русская школа за рубежом» определяет *приоритетные цели и задачи государственной политики* РФ в отношении общего образования на русском языке в международном образовательном пространстве, подходы к обеспечению доступа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к общему образованию на русском языке за рубежом, а также виды государственной поддержки образовательных организаций, осуществляющих преподавание на русском языке в зарубежных странах, *дополняет и развивает* Основные направления политики РФ в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества³⁴³. Концепция развития водородной энергетики в РФ

³⁴³ Концепция «Русская школа за рубежом» (утв. Президентом РФ) // Не опубликована. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.kremlin.ru> по состоянию на 09.11.2015.

дополняет и конкретизирует Энергетическую стратегию Российской Федерации на период до 2035 года³⁴⁴.

Концепции принимаются также в целях реализации иных актов стратегического планирования. К примеру, Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом и Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом приняты *в целях реализации* Основных направлений политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества, а Концепция развития оптовых продовольственных рынков разработана в рамках реализации положений абзаца пятого пункта 2 подраздела III раздела II *плана мероприятий* ("дорожной карты") по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка³⁴⁵.

В ряде концепций упоминается, что они базируются на актах стратегического планирования. К примеру, Концепция развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации *разработана на основании* положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации³⁴⁶, Концепция программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации *соотносится* с главными государственными документами в области стратегического планирования и

³⁴⁴ Распоряжение Правительства РФ от 05.08.2021 № 2162-р «Об утверждении Концепции развития водородной энергетики в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 16.08.2021. № 33. Ст. 6124.

³⁴⁵ Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2021 № 2689-р «Об утверждении Концепции развития оптовых продовольственных рынков в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 04.10.2021. № 40. Ст. 6908.

³⁴⁶ Распоряжение Правительства РФ от 03.07.2014 № 1215-р «Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.07.2014. № 28. Ст. 4106.

инновационного развития страны, культуры, образования, воспитания, семейной политики, информационной безопасности³⁴⁷.

Следует отметить, что действуют и концепции, которые непосредственно не связаны со стратегическим планированием, не определяют цели, задачи и принципы государственной политики в той или иной сфере. Например, Концепция преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации³⁴⁸, Концепция развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга³⁴⁹.

В научной литературе обосновывается тезис о том, что концепции в принципе не должны относиться к актам стратегического планирования, т.к. представляют собой политический документ лишь ориентационного характера «о значимой общественной проблеме и выбранном политическом курсе её решения с обозначением механизмов реализации государственной политики», это эмпирическое, самое общее осмысление проблемы и формирование замысла о её решении³⁵⁰.

На наш взгляд, некоторые концепции очевидно являются актами стратегического планирования, для отграничения от других концепций, необходимо в общих положениях концепции определить, что она относится к именно к актам (документам) стратегического планирования, как это сделано, например, в Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года.

³⁴⁷ Распоряжение Правительства РФ от 03.06.2017 № 1155-р «Об утверждении Концепции программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 12.06.2017. № 24. Ст. 3559.

³⁴⁸ Распоряжение Правительства РФ от 09.04.2016 № 637-р «Об утверждении Концепции преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 25.04.2016. № 17. Ст. 2424.

³⁴⁹ Распоряжение Правительства РФ от 21.02.2020 № 381-р «Об утверждении Концепции развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга» // Собрание законодательства РФ. 09.03.2020. № 10. Ст. 1357.

³⁵⁰ Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении российской федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 57.

В.Ш. Сургуладзе отмечает, что «исходя из содержательного, а не формального анализа документов стратегического характера их сущностные характеристики не могут определяться названием, исходя из этого и концепции, и основы, а также документы под названием «политика» должны рассматриваться как документы стратегического планирования»³⁵¹. Действительно, это так, но в Законе о стратегическом планировании поставлена задача систематизации таких документов и легального закрепления их наименований. Утверждение (одобрение) документов с наименованиями, отличными от предусмотренных в Законе о стратегическом планировании, будет вносить известную правовую неопределенность и вызывать вопросы с квалификацией таких актов. Поэтому, на наш взгляд, при выявлении сущностных характеристик актов как актов стратегического планирования, они должны быть внесены в закон и поставлены в соответствующее место в системе уже легализованных актов.

Следует также отметить, что, несмотря на отсутствие упоминаний о концепциях как общих актах стратегического планирования в Законе о стратегическом планировании, в научной литературе предлагается по-прежнему их принимать в различных сферах, например, Концепцию об обеспечении законности в РФ³⁵².

Выявлены многочисленные нормативные дефекты легальной систематизации актов стратегического планирования. Помимо **поименованных** в законе актов стратегического планирования (ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ; стратегия (только: социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального

³⁵¹ Сургуладзе В.Ш. Политико-правовой и идеологический характер целеполагающих документов в системе государственного стратегического планирования Российской Федерации (к проблеме иерархии документов стратегического планирования) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Ежегодник. ИНИОН РАН. 2017. С. 67.

³⁵² Власова Г.Б., Сараев Н.В. Проблемы совершенствования и реализации концептуально-программных нормативных актов в сфере обеспечения безопасности и прав граждан // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2022. № 8 (147). С. 42–45.

образования; национальной безопасности РФ; научно-технологического развития РФ; пространственного развития РФ); прогноз; государственная (муниципальная) программа; основные направления деятельности Правительства РФ; схемы территориального планирования; план деятельности федеральных органов исполнительной власти; план мероприятий по реализации стратегии (только: социально-экономического развития); основы государственной политики; доктрины и другие акты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ (стратегия государственной политики РФ, стратегия развития); отраслевые акты стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные акты отраслевого стратегического планирования (стратегия развития (устойчивого развития), сводная стратегия, стратегия по противодействию, стратегия действий в интересах, стратегия предупреждения, стратегия сохранения (животных, растений, грибов), стратегия обеспечения, стратегия повышения, стратегия безопасности, стратегия цифровой трансформации, программа, концепция, дорожная карта, доклад); основы государственной политики регионального развития РФ), утверждаются (одобряются) многочисленные **непоименованные** в законе акты стратегического планирования: (национальная стратегия развития, национальная стратегия действий, стратегия повышения, государственная стратегия противодействия, стратегия государственной политики, стратегия сохранения (отдельных видов животных), стратегия предупреждения, комплексная стратегия, общенациональная стратегия, стратегия формирования, информационно-коммуникационная стратегия, основы государственной политики и доктрины (не в области обеспечения национальной безопасности), основные направления государственной политики, планы мероприятий по реализации стратегий (не социально-экономического развития), концепции, генеральные планы городов и др.).

Для систематизации актов стратегического планирования, с учетом того, что Закон о стратегическом планировании является системообразующим нормативно-правовым актом в данной сфере и содержит закрытый перечень актов стратегического планирования, необходимо:

- не допускать утверждение (одобрение) актов стратегического планирования, не соответствующих легальному перечню таких актов;

- дополнить легальный перечень актов стратегического планирования непоименованными в настоящее время в законе актами, которые содержательно очевидно относятся к актам стратегического планирования (стратегии (помимо стратегий социально-экономического развития РФ, субъекта РФ, муниципального образования; национальной безопасности РФ; научно-технологического развития РФ; пространственного развития РФ), основы государственной политики и доктрины (не в области обеспечения национальной безопасности), основные направления государственной политики, планы мероприятий (дорожные карты) по реализации актов СП, концепции, генеральный план города);

- легально определить назначение (смысл) и унифицировать использование в названиях актов стратегического планирования слов «национальный», «общенациональный», «государственный», особенно с учетом легального деления актов стратегического планирования на государственные документы РФ, субъектов РФ и муниципальные;

- легально определить назначение (смысл) и унифицировать использование в названиях актов стратегического планирования слов «комплексный» и «сводный»;

- в общих положениях утверждаемого (одобряемого) акта стратегического планирования прямо указывать, что он является актом стратегического планирования для отграничения от иных актов с совпадающими названиями.

§3.3. Иерархия актов стратегического планирования

С учетом того, что акты стратегического планирования признаются правовыми актами и в определенной степени обладают регулятивным потенциалом, возникает вопрос об их «вписанности» в систему иных правовых актов. Их смешанная нормативно-ненормативная правовая природа обуславливает и вопрос о соотношении актов стратегического планирования с традиционными нормативными правовыми актами и о разрешении коллизий между ними в случае возникновения. Эта проблема отягощена и более общим вопросом – отсутствия определенности на законодательном и доктринальном уровнях с системой правовых актов³⁵³.

Вопрос о юридической силе актов стратегического планирования отнюдь не праздный, и ответ на него имеет прямое практическое значение. Подчеркнем, что на сегодняшний день в стране действуют тысячи актов стратегического планирования в разных сферах, а в какой-либо одной области общественных отношений их число может измеряться десятками и сотнями. В ситуации принятия актов стратегического планирования множеством субъектов на разных уровнях власти, возникновение содержательных коллизий между ними неизбежно. В научной литературе высказаны резкие суждения на этот счет, в том числе, что акты стратегического планирования «засоряют пространство неясными произведениями»³⁵⁴.

При таком количестве актов стратегического планирования неизбежно встает проблема их согласования, а также снятия и преодоления противоречий. К примеру, исследователи, изучавшие состояние актов стратегического планирования в сфере энергетики, выяснили, что этой сферы касаются множественные акты стратегического планирования, относящиеся к

³⁵³ Гайворонская Я.В. Правовые акты в правовой системе российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2014. № 1. С. 66.

³⁵⁴ Бошко С.В. Доктрина как форма и источник права // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 72.

иным сферам общественных отношений («их сегодня несколько десятков») либо к вопросам развития отдельных территорий, «которые в той или иной мере содержат положения, имеющие значение и для развития энергетики», а их «содержательный анализ показал, что значительный объем положений «узкоотраслевых стратегий» дублирует (а иногда и не согласуется) с положениями вышестоящих стратегий» соответственно роль и место каждого из стратегических документов в системе стратегического планирования в сфере энергетики размывается»³⁵⁵.

При этом в теории права чаще всего дискутируется вопрос об иерархии и соподчиненности между самими актами стратегического планирования, внутри их собственной системы. В рамках указанной дискуссии предлагаются различные, иногда диаметрально противоположные, решения построения такой иерархии.

Одним из первых иерархию актов стратегического планирования (плановых актов) выстроил В.В. Ванин, предложивший её трехъярусную структуру: 1) Концепция социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, нормативно формализующая общественные экономические интересы посредством правовых категорий стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития страны (обладает высшей юридической силой); 2) принимаемая в соответствии с ней Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, «конкретизирующая указанные интересы применительно к соответствующему плановому периоду посредством правовой категории целевых ориентиров социально-экономического развития и определяющая основные направления их реализации»; 3) федеральные целевые программы, «конкретизирующие указанные ориентиры посредством правовой категории государственных нужд в индивидуальные предписания, адресуемые государственным

³⁵⁵ Габов А.В., Черкесова Л.И. Указ. соч. С. 33–34.

заказчикам для их практической реализации через систему взаимосвязанных по срокам, исполнителям и ресурсам мероприятий»³⁵⁶. Заметим, что данный подход был разработан задолго до вступления в силу Закона о стратегическом планировании.

После принятия Закона основное внимание по этому вопросу было сосредоточено на соотношении между доктринами, концепциями и стратегиями. Так, М.А. Мушинским был выдвинут тезис о следующем соотношении указанных документов: доктрина – концепция – стратегия, поскольку «на основании доктрины может быть выработана концепция, которая, в свою очередь, должна быть реализована в стратегии. При этом в той же последовательности уменьшается уровень абстрактности и возрастает степень нормативности документов»³⁵⁷.

Концепцию ставит выше стратегии по юридической силе и В.Ш. Сургуладзе, объясняя это тем, что «концепция по смыслу выше стратегии, так как обладает более высокой степенью обобщения, в то время как стратегия в большей степени концентрируется на целях, задачах и механизмах достижения искомых результатов государственного управления в различных сферах жизни общества»³⁵⁸. Однако, как мы уже отмечали ранее на практике содержательно разграничить доктрины, концепции и стратегии чаще всего не представляется возможным. Почти все они содержат основные направления, цели, задачи, приоритеты и принципы государственной

³⁵⁶ Ванин В.В. Правовые проблемы государственного программно-целевого планирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2000. 156 с.

³⁵⁷ Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 499.

³⁵⁸ Сургуладзе В.Ш. Политико-правовой и идеологический характер целеполагающих документов в системе государственного стратегического планирования российской федерации (к проблеме иерархии документов стратегического планирования) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник ИНИОН РАН. 2017. С. 66. См. также: Сургуладзе В.Ш. Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 1. № 4. С. 41–48.

политики и достоверно установить разницу в степени обобщенности у этих актов очень сложно. Поэтому в качестве критерия расположения акта СП в иерархии «степень его обобщенности» избирать нельзя.

Ю.В. Говорухина предлагает несколько иную иерархию: закон – доктрина – концепция – стратегия – программа (проект) – план³⁵⁹. Как видим, данная иерархия выстроена по критерию выполняемых функций актами СП, при этом автор обращает внимание на практическую неразличимость содержания доктрин, концепций и стратегий. В предлагаемой иерархии отсутствуют прогнозы.

В свою очередь именно прогнозам отдается приоритет в другой предлагаемой иерархии актов стратегического планирования, в которое в качестве заглавных актов рекомендуется принять Концепцию социально-экономического развития РФ до 2050 г и Концепцию научно-технологического развития РФ до 2050 г., после них по юридической силе идут долгосрочные прогнозы (социально-экономический, бюджетный и научно-технологический). Среди стратегий наивысшее место в иерархии должна занимать Стратегия национальной безопасности, к которой субординируются документы в сфере обеспечения национальной безопасности, стратегия социально-экономического развития на долгосрочный период и стратегия научно-технологического развития на долгосрочный период, ниже которых располагается – Стратегия пространственного развития и замыкает иерархию – отраслевые стратегии. При этом в этой иерархии актов стратегического планирования место посланий Президента РФ осталось спорным³⁶⁰. Особое место Стратегии национальной безопасности РФ объясняется тем, что она «является документом более высокого порядка, в отличие от всех прочих документов СП

³⁵⁹ Говорухина Ю.В. Указ. дис. С. 102.

³⁶⁰ Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456.

уровня целеполагания на долгосрочный период, поскольку в ней формулируются риски, вызовы и угрозы в отношении как внешних, так и внутренних сфер развития государства»³⁶¹.

При другом подходе первый уровень актов стратегического планирования составляют прогнозы долгосрочного развития и послания Президента РФ, ниже располагаются стратегии национальной безопасности и социально-экономического развития, стратегия пространственного развития. Отраслевые стратегии, основные направления деятельности Правительства РФ, программы и планы деятельности федеральных органов исполнительной власти. Однако соотношения и соподчинения таких актов не линейное, а крайне запутанное³⁶².

Приведем и ещё один вариант иерархии актов стратегического планирования, возглавляемой прогнозом: долгосрочный прогноз социально-экономического развития – Основные направления деятельности Правительства РФ – планы деятельности федеральных органов исполнительной власти – отраслевые стратегии – государственные программы – среднесрочный прогноз социально-экономического развития³⁶³. В этой системе не находится место ни Стратегии социально-экономического развития РФ, ни Стратегии национальной безопасности РФ.

Возвращаясь к дискуссии о иерархическом соотношении доктрин, концепций и стратегий заметим, что в научной литературе высказано мнение о приоритете не доктрин над концепциями, а, наоборот, о приоритете концепций над доктринами, поскольку «доктрина базируется на предшествующей ей концепции и включает в себя концептуальные

³⁶¹ Митрофанова И.В., Авксентьев В.А., Суций С.Я. О необходимости совершенствования основ государственного стратегического планирования в РФ // Региональная экономика. Юг России. 2020. Т. 8. № 2. С. 49.

³⁶² Сафронов А.В. Основные организационные условия реализации долгосрочных планов развития России // Идеи и идеалы. 2015. Т. 2. № 1 (23). С. 71.

³⁶³ Смирнова О.О., Митрофанова И.В. Сбалансированность стратегического планирования в России: о системности подходов к документам, программам и проектам // Региональная экономика. Юг России. 2019. Т. 7. № 3. С. 14–24.

положения», однако при этом юридическая сила доктрины выше: «... доктрине придаётся статус официального документа стратегического планирования, поэтому, в отличие от концепции (документа ориентационного характера), доктринальные установки обязательны для выполнения всеми участниками управленческого процесса»³⁶⁴.

Предлагается и такой вариант иерархии актов стратегического планирования, вообще не учитывающий доктрины: «концепция – стратегия – прогноз – программа – план»³⁶⁵.

Д.В. Василенко для построения иерархии актов стратегического планирования (на примере Казахстана) избрал сочетание двух критериев – срок акта и сферу действия, выделив три уровня: верхний уровень (документы, определяющие долгосрочное видение развития страны с ключевыми приоритетами и ориентирами (Стратегия развития Казахстана до 2050 года, Стратегический план развития Республики Казахстан до 10 лет, Прогнозная схема территориально-пространственного развития страны, Стратегия национальной безопасности Республики Казахстан)); средний уровень (документы, определяющие параметры экономического развития Республики Казахстан, области, города республиканского значения, столицы, а также документы межсферного, межотраслевого и межведомственного характера (Прогноз социально-экономического развития на 5 лет, государственные программы на период не менее 5 лет)); базовый уровень (документы, определяющие пути достижения целей документов Системы государственного планирования первого и второго уровней на основе декомпозиции (стратегические планы государственных органов на 5 лет,

³⁶⁴ Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Новая доктрина энергетической безопасности России: вопросы стратегического планирования // Проблемы национальной стратегии. 2019. № 4 (55). С. 187–196. С. 190. Аналогичная позиция см.: Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55–66.

³⁶⁵ Базиян К.Н. Развитие системы документов стратегического планирования промышленности на различных уровнях управления экономикой // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2019. № 1. С. 85.

программы развития территорий на 5 лет, стратегии развития на 10 лет национальных управляющих холдингов, национальных холдингов и национальных компаний)).

В Республике Беларусь предлагается двухуровневая иерархия актов стратегического планирования: верхний уровень (Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года, Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, Послания Президента) и нижний уровень (программы, прогнозы, отраслевые стратегии, секторальные стратегии и др.)³⁶⁶.

В РФ не сформирована какая-либо легальная иерархия актов стратегического планирования. О некоторой соподчиненности актов друг другу мы можем узнать только из общих положений таких актов. Фактически субъект, утверждающий (одобряющий) акт стратегического планирования, в его общих положениях определяет его место в системе актов стратегического планирования. Однако, важно заметить, это происходит не всегда, не единообразно, не последовательно и с использованием различных технико-юридических приемов и средств.

Место акта стратегического планирования в иерархии таких актов устанавливается казуальным способом – для каждого акта в отдельности. Юридино-технических приемов такого установления множество:

- указание на то, что акт стратегического планирования *является базовым актом* в определенной сфере (Стратегия национальной безопасности РФ является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели и задачи государственной политики

³⁶⁶ Исаева Н.И. Система прогнозирования и стратегического планирования Республики Беларусь // Socio-economic aspectsof economics and management. Collection of scientific articles. Science editor: Ph.D. in Economics, Associate Professor, Professor of RANH Drobyazko S.I., Minsk: Aspekt Publishing of Budget Printing Center, 2015. С. 58–61.

в области обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу);

- указание на то, что акт *принят в целях реализации других актов стратегического планирования* (например, Стратегия экономической безопасности является документом стратегического планирования, разработанным в целях реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации);

- указание на то, что акт *стратегического планирования является основой* для формирования других актов (например, Стратегия экологической безопасности является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях; Стратегия развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года является основой для разработки отраслевых документов стратегического планирования, государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, а также национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография»);

- указание на то, что акт стратегического планирования разработан *с учетом других актов* стратегического планирования (например, Стратегия развития морской деятельности в РФ до 2030 года сформирована с учетом определенных Морской доктриной РФ; при разработке Стратегии развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 года учитывались сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации и основные параметры долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года);

- указание на то, что *правовую основу акта стратегического планирования составляют другие акты стратегического планирования* (например, правовую основу Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период

до 2035 года составляют Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Концепция внешней политики РФ, Стратегия научно-технологического развития РФ, Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года) и др.

Из таких указаний можно сделать вывод о местоположении акта стратегического планирования в системе. При этом место в иерархии напрямую не зависит от названия акта и выполняемых им функций.

Помимо несогласованности и противоречивости внутри системы актов стратегического планирования между самими актами, другим аспектом рассматриваемой проблемы является несоответствие актов СП «классическим» нормативным правовым актам, коллизионность с ними. И.Н. Маланыч верно отметил, что акт стратегического планирования «действительно оказывает влияние на направления и существо мер по развитию законодательства Российской Федерации, но его юридическая сила является неопределенной, поскольку формально он к законодательству не относится и нет ясности, является ли он правовым актом. Механизмы обеспечения его юридической силы нигде не прописаны»³⁶⁷.

В актах стратегического планирования провозглашается, что они являются основой для дальнейшего принятия нормативно-правовых актов в соответствующих сферах правового регулирования. Если принят федеральный закон, противоречащий акту стратегического планирования, будет ли он признан на этом основании недействительным (неконституционным)? Интересный пример коллизии между стратегическим документом и действующим законом приводит И.О. Краснова: «...Основами государственной политики в области экологического развития предусмотрен переход с «платежей за сверхлимитное загрязнение на практику возмещения вреда». Несмотря на это, Федеральным законом «Об охране окружающей

³⁶⁷ Маланыч И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 10.

среды» плата за выбросы и сбросы в пределах временно разрешенных выбросов и сбросов сохранена и поныне (ст. 16.2, 16.3, 16.4)»³⁶⁸.

Здесь важен и другой аспект. Акты стратегического планирования принимаются органами исполнительной власти (президентом и правительством – на федеральном уровне, главой исполнительной власти субъекта РФ – на региональном уровне) и они служат содержательной, концептуальной основой для принятия законов органами представительной (законотворческой) власти, что несколько разрушает теорию разделения властей и известное подчинение исполнительной власти – представительной.

На эту проблему обращает внимание и Т.Я. Хабриева, отметившая применительно к ежегодным посланиям президента, что «с одной стороны, делается вывод об обязательном характере общих установок, конкретных поручений, содержащихся в посланиях, а с другой стороны, подчеркивается, что послания не являются нормативными актами, не могут противоречить законам, принимаемым Федеральным Собранием РФ, и каким-либо образом ограничивать его правотворческую деятельность»³⁶⁹.

Как уже отмечалось ранее, содержание актов стратегического планирования имеет смешанную природу, содержит как ненормативные, так и нормативные элементы. Юридически значимые противоречия могут возникать при несоответствии нормативных предписаний актов стратегического планирования и норм права, содержащихся в нормативных правовых актах. Противоречия между описательными положениями актов стратегического планирования (так же как и индивидуальными правовыми предписаниями) и нормами права объективно невозможны из-за их принципиально различной природы. Заметим, то только в этой части актов стратегического планирования может быть дан положительный ответ на

³⁶⁸ Краснова И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 1 (134). С. 169.

³⁶⁹ Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М.: Юрист, 1999. С. 102.

вопрос, являются ли акты стратегического планирования формальными источниками права³⁷⁰.

Общепризнанным способом разрешения юридических коллизий является сравнение юридической силы актов, содержащих коллидирующие правовые нормы. В связи с этим преодоление коллизий между нормативными предписаниями актов стратегического планирования и нормами права, содержащимися в нормативных правовых актах, невозможно иначе, как путем сопоставления юридической силы утвердившего (одобрявшего) их акта и юридической силы коллидирующего нормативно-правового акта.

Так, в законе «Об охране окружающей природной среды» назначение государственной политики определено в норме-цели как «сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности»³⁷¹. В то же время соответствующая норма-цель в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года сформулирован следующим образом: «сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и

³⁷⁰ Токмин С.А. Являются ли программные документы источником права: постановка вопроса // Второй пермский конгресс ученых-юристов: матер. межд. науч.-практ. конф. (г. Пермь, Перм. гос. нац. иссл. ун-т, 28-29 октября 2011 г.) / отв. ред. О.А. Кузнецова. Пермь, 2011. С. 37–39. См. так же: Токмин С.А. Политико-правовые документы в системе источников российского права // Правовая политика и правовая жизнь. 2013. № 4. С. 145–150.

³⁷¹ Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об охране окружающей среды» (абз. 2 преамбулы) // Собрание законодательства РФ. 14.01.2002. № 2. Ст. 133.

глобальных изменений климата»³⁷². При этом в системе нормативных источников права стратегия, утвержденная подзаконным актом (указом), находится ниже федерального закона. Иного пути, как разрешение противоречия в пользу закона, в данном случае нет.

Таким образом, в отсутствии какого-либо легального подхода к построению иерархии актов стратегического планирования, их место в общей системе актов стратегического планирования устанавливается казуальным способом – для определенного акта в отдельности через указание, в частности, на то, что акт стратегического планирования является базовым в определенной сфере, принят в целях реализации других актов стратегического планирования, является основой для формирования других актов стратегического планирования, разработан с учетом других актов стратегического планирования, его правовую основу составляют другие акты стратегического планирования и др. Такой подход видится обоснованным с учетом количественного и тематического разнообразия актов стратегического планирования и наличием множественных содержательных и разноуровневых взаимосвязей между ними. Субъекту, утверждающему (одобряющему) акт стратегического планирования, следует в обязательном порядке определять его место по отношению к другим актам стратегического планирования.

Юридическая сила акта стратегического планирования определяется юридической силой акта, которым он был утвержден (одобрен). Разрешение коллизий между нормативными предписаниями актов стратегического планирования и нормами права, содержащимися в нормативных правовых актах, невозможно иначе, как путем сопоставления юридической силы утвердившего (одобрявшего) их акта и юридической силы коллидирующего нормативно-правового акта.

³⁷² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» (п. 24) // Собрание законодательства РФ. 24.04.2017. № 17. Ст. 2546.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования были сделаны следующие основные выводы.

Акты стратегического планирования относятся к наименее исследованному в теории права виду правовых актов. Изучение и исследование их исключительно как особых юридических документов не способно раскрыть их сущностную правовую природу, свойства и назначение как в правовой политике государства, так и в правовом регулировании общественных отношений.

В работе дано авторское доктринальное понятие актов стратегического планирования, которое охватывает их родовые и видовые признаки. Это определение учитывает как формально-логические правила дефинирования, так и действующее законодательство, посвященное актам стратегического планирования. В качестве родового признака был избран признак «политико-правовой акт». При выделении видовых признаков были учтены легальные характеристики актов стратегического планирования: поименованность в законе, выполнение определенных функций, наличие факта регистрации в реестре, указание на участников стратегического планирования и их уровни (федеральный, региональный, муниципальный).

В связи с тем, что акты стратегического планирования по своей сути являются правовыми актами, то нецелесообразно в дефиниции актов стратегического планирования выделять в качестве *специфических* признаки, характерные для всех правовых актов (официальный письменный документ с необходимыми реквизитами, принятие в установленном законом порядке и уполномоченными субъектами, наличие правовых предписаний и др.).

По нашему мнению, акт стратегического планирования – это поименованный в законе и зарегистрированный в федеральном реестре документов стратегического планирования политико-правовой акт, являющийся результатом деятельности участников стратегического

планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований, содержащий цели и приоритеты публичной политики в различных сферах развития общества, и (или) механизмы и меры их достижения, или представления о рисках (угрозах) и результатах (показателях) развития общества в различных сферах.

Правовую основу регламентации актов стратегического планирования образует система нормативных правовых актов. В этой системе базовыми актами являются Закон о стратегическом планировании и утвержденные указом Президента РФ и Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Сами акты стратегического планирования также входят в эту систему, поскольку содержатся в утверждающих (одобряющих) их актах, как правило, в указах и распоряжениях.

Существующие в теории права подходы к актам стратегического планирования как к особым нормативным правовым актам, ненормативным правовым актам, квазинормативным актам, атипичным правовым актам не раскрывает в полной мере их правовой природы и сущности. Акты стратегического планирования должны рассматриваться через концепцию нетипичных смешанных правовых актов, которая позволяет раскрыть их назначение и содержание.

«Смешанность» актов стратегического планирования обусловлена тем, что такие акты содержат нормативные и индивидуальные правовые предписания, а также ненормативные положения (общеуказательные, констатирующие и предположительные).

Особенностью нормативной части таких актов является то, что большинство их правовых норм имеет нетипичную природу и структуру (нормы-цели, в том числе нормы-целевые показатели, нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-дефиниции), «типичные» же правовые нормы (регулятивные, охранительные; управомочивающие, обязывающие,

запрещающие) для таких актов не характерны. Соотношение разнородных элементов в содержании актов стратегического планирования различается в зависимости от вида актов.

В настоящее время в законодательстве практически отсутствует четкие требования к внешней форме актов стратегического планирования, что крайне негативно сказывается на практике их принятия. В частности, в некоторых актах отсутствует указание на акт, которым он утвержден, или они утверждаются актами без обязательных реквизитов (без номера и/или без даты), многие утвержденные (одобренные) акты стратегического планирования не прошли регистрацию и отсутствуют в федеральном реестре документов стратегического планирования. Непонятен принцип избрания вида акта, которым утверждается (одобряется) акт стратегического планирования. Непонятна разница между процедурами утверждения и одобрения актов стратегического планирования и механизм выбора между ними. Многие акты стратегического планирования официально не опубликованы.

В связи с этим в работе сформулированы требования к внешней форме актов стратегического планирования (утверждение (одобрение) компетентным субъектом, утверждение (одобрение) только актами, которые уполномочен принимать компетентный субъект, наличие обязательных реквизитов акта утверждения (одобрения) (наименование вида акта, дата, номер), официальное опубликование, государственная регистрация.

При применении актов стратегического планирования необходимо различать акт утверждения (одобрения) и сам акт стратегического планирования, как с содержательных, так и с технико-юридических позиций.

Правильной квалификации актов стратегического планирования и их правильному применению в настоящее время препятствуют многочисленные недостатки ведения и содержания федерального реестра документов стратегического планирования, которые должны быть устранены.

Одним из важных методов познания любых изучаемых феноменов явлений классифицирование. Акты стратегического планирования классифицированы по пяти критериям, имеющих правовое значение: по уровню акта (субъекту принятия; по сроку действия; по сфере действия в пространстве и по кругу лиц; по содержанию; по функциям.

В основу структуры Закона о стратегическом планировании положена классификация актов стратегического планирования по содержанию: ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегия, прогноз, государственная (муниципальная) программа, основные направления деятельности Правительства РФ, схемы территориального планирования, планы деятельности федеральных органов исполнительной власти, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, основы государственной политики, доктрины и другие акты в сфере обеспечения национальной безопасности РФ, отраслевые акты стратегического планирования (отраслевые стратегии, в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления, стратегии отдельных сфер социально-экономического развития, иные акты отраслевого стратегического планирования), основы государственной политики регионального развития.

По-прежнему остается открытым вопрос к законодателю о месте локальных актов (плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием) в системе актов стратегического планирования. Они упоминаются в Законе о стратегическом планировании, но в общий перечень не включены.

Законодатель исходит из закрытого в законе перечня актов стратегического планирования. В ходе исследования были выявлены многочисленные непоименованные в законе акты стратегического планирования, судьба которых в системе актов стратегического планирования должна быть разрешена на правотворческом уровне: такие акты либо не

должны приниматься, либо должны быть включены в легальный перечень актов стратегического планирования.

Несмотря на многолетнюю историю принятия и реализации актов стратегического планирования, законодательно до сих пор не урегулирован вопрос об их иерархии и юридической силе.

Проблема иерархии этих актов двуаспектна: место акта стратегического планирования в системе других актов стратегического планирования и среди других правовых актов.

Место того или иного акта стратегического планирования в общей системе актов стратегического планирования устанавливается казуально, для каждого акта в отдельности, как правило в его общих положениях, что в работе оценено положительно в связи с количественным и тематическим разнообразием актов стратегического планирования и наличием множественных содержательных и разноуровневых взаимосвязей между ними. Субъект, утверждающий акт стратегического планирования должен в обязательном порядке определять его место по отношению к другим актам стратегического планирования, что в настоящее время делается далеко не во всех случаях.

Место акта стратегического планирования в системе других правовых актов определяется по признаку юридической силы, которая соответствует юридической силе утверждающего акта. Разрешение коллизий между нормативными предписаниями актов стратегического планирования и нормами права, содержащимися в нормативных правовых актах, возможно через сопоставление юридической силы утвердившего (одобрявшего) их акта и юридической силы нормативно-правового акта, которому акт стратегического планирования противоречит.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01 июля 2020 г. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ [в редакции от 19 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
4. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
5. О недрах: Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
6. О биологической безопасности в Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 492-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (ч. 1). Ст. 31.
7. О внесении изменений в Стратегию развития библиотечного дела на период до 2030 года: Проект Распоряжения Правительства РФ (подготовлен Минкультуры России, ID проекта 01/23/09-21/00120187) // <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 27.09.2021.
8. О Государственном Совете Российской Федерации: Федеральный закон от 08 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 50 (часть 3). Ст. 8039.
9. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 20 июля 2015. № 29 (часть 1). Ст. 4350.
10. О качестве и безопасности пищевых продуктов: Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ [в редакции от 13 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.
11. О наркотических средствах и психотропных веществах: Федеральный закон от 08 января 1998 г. № 3-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
12. О нормативных правовых актах в Российской Федерации: Проект федерального закона (инициативный законопроект). М.: Изд-во ИЗиСП при Правительстве РФ, 2013.

13. О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ [в редакции от 5 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 41.
14. О стандартизации в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ [в редакции от 30 декабря 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.
15. Об иммунопрофилактике инфекционных болезней: Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ [в редакции от 02 июля 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 1998. № 38. Ст. 4736.
16. Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.
17. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ [в редакции от 29 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
18. Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ [в редакции от 01 мая 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 1.
19. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ [в редакции от 28.05.2022] // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.
20. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ [в редакции от 14 июля 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
21. О развитии сельского хозяйства: Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ [в редакции от 30 декабря 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 27.
22. Об электроэнергетике: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ [в редакции от 21 ноября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.
23. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ [в редакции от 09 ноября 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
24. О парламентском контроле: Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ [в редакции от 14 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
25. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ [в редакции от 28 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 08 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1649.
26. Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации: Указ Президента РФ от 23 июля 2013 г. № 631 [в редакции от 17 января 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (ч. 2). Ст. 4085.

27. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации» (утв. Положение о Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по проблемам стратегического планирования) Указ Президента РФ от 06 мая 2011 г. № 590 [в редакции от 07 марта 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

28. О государственных научных центрах Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 августа 2022 г. № 546 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 33. Ст. 5892.

29. О доктрине развития российской науки: Указ Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 [в редакции от 23 февраля 2006 г.] // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

30. О доктрине развития российской науки: Указ Президента РФ от 13 июня 1996 № 884 [в редакции от 23 февраля 2006 г.] // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3005.

31. О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 596 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2333.

32. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров: Указ Президента РФ от 18 октября 2007 г. № 1374 [в редакции от 31 октября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2007. № 43. Ст. 5167.

33. О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения технологического суверенитета государства в сфере развития критической информационной инфраструктуры Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14 апреля 2022 г. № 203 [в редакции от 26.12.2022] // Собрание законодательства РФ. 2022. № 16. Ст. 2650.

34. О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике: Указ Президента РФ от 25 августа 2020 г. № 526 [в редакции от 07 октября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 35. Ст. 5549.

35. О Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам создания национальной системы защиты от новых инфекций: Указ Президента РФ от 12 октября 2020 г. № 620 [в редакции от 15 августа 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 42 (ч. 2). Ст. 6566.

36. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07 мая 2018 г. № 204 [в редакции от 21 июля 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

37. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

38. О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию: Указ Президента РФ от 15 марта 2021 г. № 144 [в редакции от 07 октября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2021. № 12. Ст. 1983.

39. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 [в редакции от 03 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.

40. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации» (вместе с «Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

41. О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 16 октября 2019 г. № 501 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 42 (ч. 3). Ст. 5892.

42. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года: Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 [в редакции от 12 ноября 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

43. О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 06 июня 2019 г. № 254 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 23. Ст. 2927.

44. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: Указ Президента РФ от 09 мая 2017 г. № 203 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

45. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

46. Об основах государственной политики в сфере информатизации: Указ Президента РФ от 20 января 1994 г. № 170 [в редакции от 09 июля 1997 г.] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305.

47. Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года: Указ Президента РФ от 05 марта 2020 г. № 164 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1317.

48. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: Указ Президента РФ от 06 мая 2018 г. № 198 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2815.

49. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности на период до

2025 года и дальнейшую перспективу» Указ Президента РФ от 11 марта 2019 г. № 97 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 11. Ст. 1106.

50. Об Основах государственной политики Российской Федерации в области ядерного сдерживания» Указ Президента РФ от 02 июня 2020 г. № 355 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 23. Ст. 3623.

51. Об основах стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст: электронный.

52. Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования: Указ Президента РФ от 06 апреля 1994 г. № 667 [в редакции от 19 января 2013 г.] // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 15. Ст. 1174.

53. Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» // (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы»): Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 52 (ч. 1). Ст. 8111.

54. Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам») Указ Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444 [в редакции от 20 июля 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

55. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 05 декабря 2016 г. № 646 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

56. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 4. Ст. 345.

57. Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 мая 2019 г. № 216 // Собрание законодательства РФ. 2019. № 20. Ст. 2421.

58. Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации: Указ Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

59. Об утверждении Концепции гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом: Указ Президента РФ от 05 сентября 2022 г. № 611 [в редакции от 17 октября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2022. № 37. Ст. 6315.

60. Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 31. Ст. 5699.

61. Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 июля 2022 г. № 512 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 31. Ст. 5699.

62. Об утверждении Основ государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и дальнейшую перспективу: Указ Президента РФ от 13 октября 2018 г. № 585 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 42 (ч. 2). Ст. 6447.

63. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08 ноября 2021 г. № 633 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

64. Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей: Указ Президента РФ от 09 ноября 2022 г. № 809 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

65. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

66. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности: Указ Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 // Собрание законодательства РФ. 2021. № 16 (ч. 1). Ст. 2746.

67. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 01 января 2018 г. № 2 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 2. Ст. 411.

68. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 20 декабря 2016 г. № 696 // Собрание законодательства РФ. 26 декабря 2016 г. № 52 (ч. 5). Ст. 7611.

69. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 20 июля 2017 г. № 327 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 30. Ст. 4655.

70. Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 23 ноября 2020 г. № 733 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 48. Ст. 7710.

71. Об утверждении Стратегии государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества на 2021–2030 годы: Указ Президента РФ от 09 августа 2020 г. № 505 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 32. Ст. 5259.

72. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

73. О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования: Постановление Правительства РФ от 25 июля 2015 г. № 631 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

74. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

75. О проекте Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании»: Постановление ГД ФС РФ от 21 ноября 2012 г. № 1229-6 ГД // Собрание законодательства РФ. 2012. № 49. Ст. 6779.

76. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [в редакции от 31.07.2020 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть 1). Ст. 3378.

77. О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе «Управление»: Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2015 г. № 1278 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

78. О Климатической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-рп // Собрание законодательства РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

79. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [в редакции от 28.09.2018 г.] // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

80. О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1019-р // Собрание законодательства РФ. 2011. № 25. Ст. 3650.

81. О плане мероприятий на 2020 - 2024 годы (I этап) по реализации Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: Приказ МЧС России от 20 июля 2020 г. № 536 // Не опубликован.

82. О Плане мероприятий по реализации Концепции развития в РФ системы комплексной реабилитации и абилитации инвалидов, в том числе детей-инвалидов, на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 16 августа 2022 г. № 2253-р // Собрание законодательства РФ. 29.08.2022. № 35. Ст. 6127.

83. О Плане мероприятий по реализации Концепции развития продовольственных рынков РФ» (вместе с Планом мероприятий по реализации Концепции развития оптовых продовольственных рынков в Российской Федерации): Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2022 г. № 832-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 17. Ст. 2940.

84. О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 05 июня 2017 г. № 1166-р [в редакции от 18 декабря 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2017. № 24. Ст. 3566.

85. О Стратегии сохранения амурского тигра в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 02 июля 2010 г. № 25-р.

86. О Стратегии сохранения сахалинской кабарги в России». Всего принято 9 стратегий о сохранении животных: Распоряжение МПР РФ от 24 марта 2008 г. № 9-р.

87. О Стратегии сохранения снежного барса в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 18 августа 2014 г. № 23-р.

88. Об основных направлениях государственной политики в сфере повышения энергетической эффективности электроэнергетики на основе использования возобновляемых источников энергии на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 08 января 2009 г. № 1-р [в редакции от 24 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 515.

89. Об утверждении Государственной стратегии противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2020 г. № 3468-р // Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (ч. 2). Ст. 190.

90. Об утверждении комплексной программы развития авиатранспортной отрасли Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2022 г. № 1693-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 27. Ст. 4877.

91. Об утверждении Концепции по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по развитию производства и использования электрического автомобильного транспорта в Российской Федерации на период до 2030 года»): Распоряжение Правительства РФ от 23 августа 2021 г. № 2290-р [в редакции от 29 октября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2021. № 35. Ст. 6327.

92. Об утверждении Концепции преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 09 апреля 2016 г. № 637-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 17. Ст. 2424.

93. Об утверждении Концепции программы поддержки детского и юношеского чтения в Российской Федерации: Распоряжение Правительства

РФ от 03 июня 2017 г. № 1155-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 24. Ст. 3559.

94. Об утверждении Концепции развития внутренней продовольственной помощи в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 03 июля 2014 г. № 1215-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 28. Ст. 4106.

95. Об утверждении Концепции развития водородной энергетики в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 05 августа 2021 г. № 2162-р // Собрание законодательства РФ. 2021. № 33. Ст. 6124.

96. Об утверждении Концепции развития и функционирования в Российской Федерации системы налогового мониторинга: Распоряжение Правительства РФ от 21 февраля 2020 г. № 381-р // Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1357.

97. Об утверждении Концепции развития оптовых продовольственных рынков в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2021 г. № 2689-р // Собрание законодательства РФ. 2021. № 40. Ст. 6908.

98. Об утверждении Концепции системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации» (вместе с Планом мероприятий по реализации Концепции системы мониторинга и оценки ситуации в сфере противодействия незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации (I этап 2021–2022 годы)): Распоряжение Правительства РФ от 05 марта 2021 № 551-р // Собрание законодательства РФ. 2021. № 11. Ст. 1862.

99. Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»: Распоряжение Правительства РФ от 31 июля 2014 г. № 1442-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 33. Ст. 4604.

100. Об утверждении Национальной программы социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р [в редакции от 23 января 2023 г.] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 40. Ст. 6311.

101. Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы: Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2022 г. № 4356-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (ч. 3). Ст. 477.

102. Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 г. № 2403-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 50. Ст. 7185.

103. Об утверждении перечня инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства

РФ от 06 октября 2021 г. № 2816-р [в редакции от 14 марта 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2021. № 41. Ст. 7051.

104. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2022 г. № 2321-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 35. Ст. 6132.

105. Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 06 июня 2020 г. № 1512-р // Собрание законодательства РФ. 2020. № 24. Ст. 3843.

106. Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 - 2024 годы: Распоряжение Правительства РФ от 08 января 2018 г. № 1-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 774.

107. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р [в редакции от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 11. Ст. 1552.

108. Об утверждении Стратегии государственной политики РФ в области защиты прав потребителей на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 августа 2017 г. № 1837-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 37. Ст. 5543.

109. Об утверждении Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 год: Распоряжение Правительства РФ от 05 февраля 2016 г. № 164-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 7. Ст. 1017.

110. Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р [в редакции от 24 октября 2018 г.] // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029.

111. Об утверждении Стратегии обеспечения единства измерений в Российской Федерации до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 19 апреля 2017 г. № 737-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 18. Ст. 2803.

112. Об утверждении Стратегии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 06 февраля 2021 г. № 256-р «// Собрание законодательства РФ. 2021. № 8 (ч. 2). Ст. 1381.

113. Об утверждении Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 июня 2016 г. № 1364-р // Собрание законодательства РФ. 2016. № 28. Ст. 4758.

114. Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017 - 2023 годы: Распоряжение Правительства

РФ от 25 сентября 2017 г. № 2039-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 40. Ст. 5894.

115. Об утверждении Стратегии предупреждения распространения антимикробной резистентности в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 25 сентября 2017 г. № 2045-р [в редакции от 11 сентября 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2017. № 41. Ст. 5990.

116. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р [в редакции от 30 сентября 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. 2). Ст. 702.

117. Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2022 г. № 4261-р // Собрание законодательства РФ. 2023. № 1 (ч. 3). Ст. 422.

118. Об утверждении Стратегии развития библиотечного дела на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 13 марта 2021 г. № 608-р [в редакции от 15 декабря 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2021. № 12. Ст. 2072.

119. Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 23. Ст. 3357.

120. Об утверждении Стратегии развития спортивной индустрии до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 03 июня 2019 г. № 1188-р // Собрание законодательства РФ. 2019. № 24. Ст. 3111.

121. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р [в редакции от 07 февраля 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2019. № 39. Ст. 5460.

122. Об утверждении Стратегии развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 07 марта 2019 г. № 369-р [в редакции от 17 декабря 2021 г.] // Собрание законодательства РФ. 2019. № 11.

123. Об утверждении Стратегии развития финансового рынка РФ до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2022 г. № 4355-р «// Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2022.

124. Об утверждении Стратегии развития экспорта продукции железнодорожного машиностроения: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2017 г. № 1878-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 37. ст. 5550.

125. Об утверждении Стратегии сохранения аргали в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 30 декабря 2022 г. № 41-р.

126. Об утверждении Стратегии сохранения белого медведя в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 01 марта 2022 г. № 7-р.

127. Об утверждении Стратегии сохранения дальневосточного леопарда в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 08 февраля 2022 г. № 4-р.

128. Об утверждении Стратегии сохранения зубра в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 31 мая 2021 г. № 17-р.

129. Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 17 февраля 2014 г. № 212-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 927.

130. Об утверждении Стратегии сохранения сайгака в Российской Федерации: Распоряжение Минприроды России от 11 августа 2021 г. № 30-р.

131. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 4. Ст. 421.

132. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2022 г. № 1089-р // Собрание законодательства РФ. 2022. № 19. Ст. 3252.

133. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года: Распоряжение Правительства РФ от 26 января 2023 г. № 129- // Собрание законодательства РФ. 2023. № 5. Ст. 881.

134. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 02 февраля 2015 г. № 151-р [в редакции от 13 января 2017 г.] // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

135. Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта): Распоряжение Правительства РФ от 06 мая 2015 г. № 816-р [в редакции от 24 августа 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2015. № 20. Ст. 2936.

136. Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области энергетики: Распоряжение Правительства РФ от 01 августа 2016 г. № 1634-р [в редакции от 26 августа 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2016. № 33. Ст. 5207.

137. Об Экологической доктрине Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Собрание законодательства РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

138. О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Север: Постановление Правительства РФ от 07 марта 2000 г. № 198 а // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

139. О Концепции государственной политики по отношению к казачеству: Постановление Правительства РФ от 22 апреля 1994 г. № 355 [в редакции от 29.12.2020] // Собрание законодательства РФ. 1994. № 3. Ст. 210.

140. О мерах по поддержке соотечественников за рубежом» (вместе с «Основными направлениями государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом: Постановление Правительства РФ от 31 августа 1994 г. № 1064 [в редакции от 24 февраля 1999 г.] // Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2383.

141. О мерах по стабилизации и развитию здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации» (вместе с Концепцией развития здравоохранения и медицинской науки в Российской Федерации): Постановление Правительства РФ от 05 ноября 1997 г. № 1387 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 46. Ст. 5312.

142. О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2022 г. № 808 // Собрание законодательства РФ. 2022. № 19. Ст. 3223.

143. О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации" (вместе с Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации, Правилами осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 [в редакции от 24 июня 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

144. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма»: Постановление Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2439 [в редакции от 26 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 2022. № 1 (ч. 2).

145. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 309 [в редакции от 28 декабря 2022 г.] // Собрание законодательства РФ. 05.05.2014. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

146. Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования:

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1559 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 2 (ч. 2). Ст. 387.

147. Об утверждении Правил осуществления мониторинга и контроля реализации стратегий социально-экономического развития макрорегионов: Постановление Правительства РФ от 23 января 2016 г. № 30 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 5. Ст. 699.

148. Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации»: Постановление Правительства РФ от 04 августа 2015 г. № 789 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 33. Ст. 4823.

149. Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

150. Об утверждении Правил согласования проекта стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации в части полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с документами стратегического планирования, разрабатываемыми и утверждаемыми (одобряемыми) органами государственной власти Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 14 октября 2016 г. № 1045 [в редакции от 30 сентября 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2016. № 43. Ст. 6025.

151. Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесении в него изменений, порядка ее заполнения и представления: Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 831 (Зарегистрировано в Минюсте России 09 февраля 2016 г. № 41047) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 13.

152. Об утверждении информационно-коммуникационной стратегии по борьбе с потреблением табака или потреблением никотинсодержащей продукции на период до 2030 года: Приказ Минздрава России от 29 марта 2021 г. № 262. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

153. Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации: Приказ Минприроды России от 14 августа 2013 г. № 298 // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

154. Об утверждении Концепции создания и развития сетей 5G/ИМТ-2020 в Российской Федерации: Приказ Минкомсвязи России от 27 декабря 2019 г. № 923. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный..

155. Об утверждении методических рекомендаций по оценке эффективности реализации государственной политики и нормативно-правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности на региональном уровне: Приказ Минэкономразвития России от 21 ноября 2022 г. № 636. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

156. Об утверждении общенациональной стратегии развития футбола в Российской Федерации на период до 2030 года (в новой редакции): Приказ Минспорта России от 11 сентября 2017 г. № 797 // Сборник официальных документов и материалов Министерства спорта РФ. 2017. № 10.

157. Об утверждении плана деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации на период 2019 - 2024 годов: Приказ Минкомсвязи России от 30 января 2019 г. № 22 [в редакции от 23 августа 2021 г. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

158. Об утверждении плана деятельности Министерства энергетики Российской Федерации на период 2019–2024 годов: Приказ Минэнерго России от 28 января 2019 г. № 45 [в редакции от 31 декабря 2021 г.]. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

159. Об утверждении плана деятельности Федерального агентства по делам молодежи на период 2019–2024 годов: Приказ Росмолодежи от 08 февраля 2019 г. № 40 (вместе с Планом-графиком мероприятий по реализации документов стратегического планирования и иных ключевых направлений деятельности Федерального агентства по делам молодежи на период 2019–2024 годов).

160. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года (I этап - 2020 - 2024 годы): Приказ ФАС России от 18 марта 2020 г. № 289/20 [в редакции от 22 марта 2022 г.] – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

161. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии развития станкоинструментальной промышленности на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2020 г. № 2869-р: Приказ Минпромторга России от 17 ноября 2021 г. № 4526. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

162. Об утверждении Порядка проведения государственной инвентаризации лесов: Приказ Минприроды России от 27 сентября 2021 № 686 (Зарегистрировано в Минюсте России 30 декабря 2021 г. № 66748). – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

163. Об утверждении Регламента организации и проведения мероприятий по государственной инвентаризации лесов центральным аппаратом Рослесхоза, территориальными органами Рослесхоза и подведомственными Рослесхозу организациями: Приказ Рослесхоза от 06 мая

2022 г. № 556. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

164. Об утверждении рекомендуемой формы по основным показателям, представляемым органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в Минэкономразвития России для разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период, и методических рекомендаций по разработке, корректировке, мониторингу среднесрочных прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 13 марта 2019 г. № 124 [ред. от 13 апреля 2020 г.] – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

165. Об утверждении Стратегии формирования здорового образа жизни населения, профилактики и контроля неинфекционных заболеваний на период до 2025 года: Приказ Минздрава России от 15 января 2020 г. № 8. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

166. Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования: Приказ Минэкономразвития России от 11 ноября 2015 г. № 832 [в редакции от 12 декабря 2018 г.] (Зарегистрировано в Минюсте России 05 февраля 2016 г. № 40976) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 13.

167. Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2022–2028 годы: Приказ Минэнерго России от 28 февраля 2022 г. № 146. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

168. Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2021–2027 годы: Приказ Минэнерго России от 26 февраля 2021 г. № 88. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

169. Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2020–2026 годы: Приказ Минэнерго России от 30 июня 2020 г. № 508. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

170. Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2019–2025 годы: Приказ Минэнерго России от 28 февраля 2019 г. № 174. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

171. Об утверждении схемы и программы развития Единой энергетической системы России на 2010–2016 годы: Приказ Минэнерго РФ от 15 июля 2010 г. № 333. – Доступ из справочно-правовой системы «Гарант». – Текст : электронный.

172. Об утверждении форм предоставления информации для подготовки ежегодного государственного доклада о состоянии энергосбережения и повышении энергетической эффективности в Российской

Федерации и порядков их заполнения: Приказ Минэнерго России от 07 октября 2016 г. № 1047. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

173. Об утверждении формы доклада о реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации: Приказ Минэкономразвития России от 02 мая 2017 г. № 216 (Зарегистрировано в Минюсте России 10 июля 2017 г. № 47340). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный..

174. ГОСТ Р 52104-2003. «Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03 июля 2003 г. № 235-ст) [в редакции от 30 ноября 2010 г.]. Москва : ИПК Издательство стандартов, 2003.

175. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения (утв. Приказом Росстандарта от 17 октября 2013 г. № 1185-ст). Москва : Стандартинформ, 2019.

180. Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом (утверждена Президентом РФ 03 ноября 2015 г. № Пр-2283). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

181. Концепция развития научно-популярного туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (утверждена Минобрнауки России 25 января 2023 г. № ВФ/1-Кн). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

182. Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (утверждена Президентом РФ 30 мая 2018 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

183. Методические рекомендации по разработке Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа по муниципальным и межмуниципальным маршрутам автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (утв. Минтранс России 30 июня 2020 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

184. Муниципальная программа «Развитие системы общего образования на 2019–2023 годы» (утверждена Администрация муниципального образования «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия) № 267 от 31 декабря 2018 г. – Документ не опубликован.

185. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Информация Минэкономразвития России «Ответы на вопросы по реализации

Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ» – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

186. О ходе выполнения в 2021 году плана мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: доклад Министерства культуры РФ б\н от 01 июня 2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

187. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

188. Основные направления политики Российской Федерации в сфере международного культурно-гуманитарного сотрудничества (утв. Президентом РФ 18 декабря 2010 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

189. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

190. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом РФ 02 мая 2021 г. № Пр-753). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

191. План деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития России) на период с 2020 по 2025 год (утв. Минвостокразвития России 13 октября 2020 г. № АК-07-30/7) – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

192. План деятельности Министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2022–2027 годы (утв. Минсельхозом России 08 июля 2022 г. № УМ-4759). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

193. План деятельности Министерства финансов Российской Федерации на 2022–2027 годы (утв. Минфином России 01 ноября 2022 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

194. План деятельности Федерального казначейства на 2023 год и плановый период 2024–2028 годов (утв. Минфином России 11 января 2023 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

195. План деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на период до 2024 года (утв. Роспотребнадзором). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

196. План деятельности Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов (утв. Минфином России 30 марта 2022 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

197. План деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору на 2020 - 2024 годы (утв. приказом Ростехнадзора от 20 апреля 2020 г. № 165). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

198. План мероприятий ("дорожная карта") по развитию электронного взаимодействия на финансовом рынке (утвержден Правительством РФ 18 мая 2015 № 2984п-П10). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

199. План мероприятий («дорожная карта») по развитию рынка ипотечных ценных бумаг (утвержден Правительством РФ 20 сентября 2019 г.). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

200. План мероприятий по реализации в 2021–2022 годах Концепции содействия развитию благотворительной деятельности в Российской Федерации на период до 2025 года (утвержден Правительством РФ 13 июля 2021 г. № 7393п-П44).

201. План мероприятий по реализации Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р) (утвержден Правительством РФ от 20 июня 2019 г. № 5486п-П44). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

202. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

203. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года (разработан Минэкономразвития России). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

204. Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, утв. Указом Президента РФ от 26 октября 2020 г. № 645 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 6970.

205. Стратегия развития государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества до 2020 года (утвержден Президентом РФ 15 сентября 2012 г. № Пр-2789). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

206. Стратегия развития национальной системы квалификаций Российской Федерации на период до 2030 года (одобрена Национальным

советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям (протокол от 12 марта 2021 г. № 51)) // Официальные документы в образовании. 2021. № 20.

207. Стратегия цифровой трансформации обрабатывающих отраслей промышленности в целях достижения их «цифровой зрелости» до 2024 года и на период до 2030 года (утв. Минпромторгом РФ). – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

208. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ: [в редакции от 09 июля 1999 г.] // Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. – Документ утратил силу.

209. О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 22 июля 2009 г. № 596 [в редакции от 4 сентября 2015 г.] // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3833. – Документ утратил силу.

Судебная практика

208. Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2012 г. № 78-КГ12-17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 5.

209. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 01 сентября 2022 г. № АПЛ22-282. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

210. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 29 января 2020 г. № 4-АПА19-43 «Об оставлении без изменения решения Московского областного суда от 15 августа 2019 г., которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных положений государственной программы Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья» на 2017–2026 годы, утв. постановлением Правительства Московской области от 25 октября 2016 г. №795/39.

211. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 4.

212. По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 г. № 6-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

213. По делу о проверке конституционности статьи 402 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Ф. Низамовой: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2019 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2019. № 3.

214. По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995. № 5.

215. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № (п. 2) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

216. О разъяснении пункта 5 резолютивной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1999 года № 3-П по делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, пунктов 1 и 2 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Определение Конституционного Суда РФ от 19 ноября 2009 г. № 1344-О-Р // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 1.

217. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 августа 2022 г. № Ф02-2716/2022 по делу № А33-37119/2020. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

218. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 декабря 2021 г. № Ф07-15636/2021 по делу № А21-236/2021. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

219. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06 мая 2022 г. № Ф09-1091/22 по делу № А50-32622/2020. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

220. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06 сентября 2022 г. № Ф09-4380/22 по делу № А50-144. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

221. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06 сентября 2022 г. № Ф09-4368/22 по делу № А50-138/2022.

222. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20 сентября 2022 г. № Ф09-4789/22 по делу № А47-13515/2021. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

223. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07 июня 2022 г. № Ф10-1882/2022 по делу № А84-6212/2021. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

224. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 07 июня 2022 г. № Ф10-1842/2022 по делу № А84-6219/2021. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

225. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 июля 2022 г. № 20АП-3193/2022 по делу № А54-943/2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

226. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2022 г. № 21АП-5003/2022 по делу № А83-5955/2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

227. Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 11 ноября 2022 г. № 21АП-4118/2022 по делу № А83-3651/2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

228. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01 августа 2022 г. № 19АП-3991/2022 по делу № А64-10302/2021. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

229. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 04 июля 2022 г. № 19АП-2980/2022 по делу № А08-1417/2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

230. Решение Оренбургского областного суда от 22 июня 2022 г. № 21-366/2022. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

231. Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17 февраля 2021 г. № АКПИ20-956. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

Монографии, комментарии и учебная литература

232. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С Алексеев. – Москва : ТК Велби, Проспект, 2008. – 576 с.

233. Бархатова, Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный) / Е.Ю. Бархатова. – Москва : Проспект, – 2020. – 256 с.
234. Воронцова, И.В., Соловьева, Т.В. Постановления Европейского суда по правам человека в гражданском процессе Российской Федерации / И.В. Воронцова, Т.В. Соловьева; под ред. О.В. Исаенковой. – Москва: Волтерс Клувер, – 2010. – 224 с.
235. Голунский С.А. Теория государства и права: ВКВШ утв. в качестве учебника для юрид. высших учеб. заведений / С.А. Голунский и М. С. Строгович; Ин-т права Акад. наук СССР. – Москва: Юриздат, 1940. – 304 с.
236. Давыдова, М.Л. Нормативно-правовое предписание в теории права / М.Л. Давыдова. – Волгоград: Издательство ВолГУ, 2003. – 218 с.
237. Дементьев, А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: монография / А.Н. Дементьев. – Москва : НОРМА, 2020. – 232 с.
238. Карташов, В.Н. Теория государства и права: начальный курс / В.Н. Карташов. – Кострома: Издательство Костромского государственного технологического университета, 2002. – 176 с.
239. Кивленок, Т. В. Смешанные правовые акты / Т. В. Кивленок. – Владимир: Издательство Владимирского государственного педагогического университета, 2007. – 146 с.
240. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – Москва : Норма, Инфра-М, 2013. – 1040 с.
241. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. С.А. Комарова. – Санкт-Петербург: Издательство Юридического института, 2008. – 445 с.
242. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. Л.А. Окунькова. – Москва : БЕК, 1996. – 634 с.
243. Конституционное право России: Курс лекций / отв. ред. Ю.Л. Шульженко. – Москва : проспект, 2007. – 477 с.
244. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. – Москва : Юстицинформ, 2007. – 616 с.
245. Мазуренко, А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность / А.П. Мазуренко. – Москва : Юрист, 2010. – 392 с.
246. Марченко, М.Н. Источники права: учебное пособие / М.Н. Марченко. – Москва : Проспект, 2011. – 378 с.
247. Мицкевич, А.В. Акты высших органов советского государства. Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А.В. Мицкевич. – Москва : Юридическая литература, 1967. – 175 с.

248. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. – Москва : Юрайт, 2009. – 872 с.
249. Никифоров, М.В. Субъекты административного нормотворчества: монография / М.В. Никифоров. – Нижний Новгород: Нижегородская правовая академия, 2012. – 208 с.
250. Нормография: теория и технологии нормотворчества: учебник / под ред. Ю.Г. Арзамасова. – Москва : Юрайт, 2017. – 460 с.
251. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов; Российская АН, Ин-т рус. яз., Российский фонд культуры. – Москва : Азъ, 1994. – 907 с.
252. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва: Юстицинформ, 2014. – 692 с.
253. Пакет законодательной инициативы по организации национальной системы правовых актов в Российской Федерации / под рук. В.И. Якунина. – Москва, 2010. – 75 с.
254. Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. – Москва : Юристъ, 1999. – 653 с.
255. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – Москва, 1999. – 381 с.
256. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – Москва : Норма, 2008. – 784 с.
257. Радченко, В.И. Президент в конституционном строе Российской Федерации / В.И. Радченко. Саратов: Сарт. государственная академия права, 2000. – 184 с.
258. Райзберг, Б.А., Лозовский, Л.Ш., Стародубцева, Е.Б. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – Москва: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
259. Современные проблемы организации публичной власти: монография / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
260. Суд как субъект правовой политики / под ред. А.В. Малько. – Москва : Юрлитинформ, 2014. – 232 с.
261. Сырых, В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам / В.М. Сырых. – Москва : РАП, 2012. – 499 с.
262. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – Москва: Норма: ИНФРА М, 2022. – 640 с.
263. Ушаков, Д.Н. Большой толковый словарь русского языка: современная редакция / Д.Н. Ушаков. – Москва : Дом Славянской книги, 2008. – 959 с.
264. Хабриева, Т.Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – Москва: Эксмо, 2010. – С. 19–20.

265. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры / С.М. Шахрай. – Москва: Статут, 2017. – 624 с.

Диссертации и авторефераты

267. Богатова, О.В. Нормативный правовой акт как источник права: Теоретический аспект: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Богатова Оксана Викторовна. Москва, 2004. 24 с.

268. Букреев, И.А. Стратегическое планирование развития предпринимательской деятельности в рекреационной сфере (на примере Республики Крым): специальность 08.00.05: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Букреев Игорь Александрович. – Симферополь, 2020. – 27 с.

269. Ванин, В.В. Правовое регулирование удовлетворения государственных нужд в рыночной экономике России: теория и практика: специальность 12.00.03, 12.00.14: автореферат диссертации ... доктора юридических наук / Ванин Виталий Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2007. – 49 с.

270. Ванин, В.В. Правовые проблемы государственного программно-целевого планирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации: специальность 12.00.03, 12.00.14: дис. ... канд. юрид. наук / Ванин Виталий Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2000. – 156 с.

271. Гвоздева, А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: специальность 12.00.14: автореферат диссертации кандидата юридических наук / Гвоздева Анастасия Николаевна. Москва, 2009. – 26 с.

272. Говорухина, Ю.В. Стратегия как правовой документ: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Говорухина Юлия Валерьевна. – Нижний Новгород, 2021. – 30 с.

273. Говорухина, Ю.В. Стратегия как правовой документ: специальность 12.00.01: диссертация ... кандидата юридических наук / Говорухина Юлия Валерьевна. Нижний Новгород, 2021. – 226 с.

274. Дементьев, И.В. Индивидуальные налогово-правовые акты: специальность 12.00.14: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Дементьев Игорь Валерьевич. – Воронеж, 2005. – 24 с.

275. Денисенко, В.В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения: теоретико-правовой аспект: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Денисенко Владислав Валерьевич. Санкт-Петербург, 2004. – 21 с.

276. Джоусе-Иванина, М. Нормативно-правовой акт в системе источников российского права: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Джоусе-Иванина Мария. – Москва, 2010. – 26 с.

277. Джура, В.В. Правовые акты органов судебной власти: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Джура Виктория Владимировна. – Омск, 2009. – 24 с.

278. Долотова, Д.Е. Техника и технология правовых актов: на примере правовых актов, издаваемых в уголовно-исполнительной системе: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Долотова Дарья Валерьевна. – Владимир, 2012. – 30 с.

279. Домченко, А.С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: специальность 12.00.14: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Домченко Артём Сергеевич. – Екатеринбург, 2019. – 23 с.

280. Душакова, Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): специальность 12.00.14: диссертация ... доктора юридических наук / Душакова Леся Анатольевна. Москва, 2020. – 487 с.

281. Здунова, Д.И. Юридическая сила правовых актов: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Здунова Диана Ильдаровна. – Казань, 2005. – 28 с.

282. Зорькин, В.Е. Ежегодные Послания Федеральному Собранию Российской Федерации как средство формирования и реализации правовой политики Президента Российской Федерации: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Зорькин Виталий Евгеньевич. – Санкт-Петербург, 2011. – 28 с.

283. Илларионов, А.В. Акты правотворчества в Российской Федерации: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Илларионов Александр Васильевич. – Омск, 2009. – 26 с.

284. Ижокин, Р.А. Нетипичные правовые акты в регулировании личных отношений: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Ижокин Роман Алексеевич. – Владимир, 2008. – 23 с.

285. Карабеков, М.М. Правовые акты как средства формирования и реализации правовой политики: общетеоретический аспект: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Карабеков Михаил Михайлович. – Краснодар, 2010. – 31 с.

286. Кивленок, Т.В. Интерпретационные и правореализующие элементы в нормативно-правовых актах: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Кивленок Татьяна Валентиновна. – Москва, 2004. – 28 с.

287. Ковалева, В.В. Нормативные правовые акты в механизме правового регулирования: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Ковалева Виктория Викторовна. – Москва, 2009. – 27 с.

288. Кудрякова, О.В. Правовые акты местного самоуправления: специальность 12.00.02: диссертация ... кандидата юридических наук / Кудрякова Ольга Валериановна. – Москва, 2000. – 190 с.
289. Кудряшова, Е.В. Государственное финансовое планирование: правовая доктрина и практика: специальность 12.00.04: диссертация ... доктора юридических наук / Кудряшова Екатерина Валерьевна. – Москва, 2018. – 42 с.
290. Кулинич, С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: специальность 12.00.14: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Кулинич, Светлана Анатольевна. – Москва, 2006. – 28 с.
291. Леоненков, А.В. Муниципальные правовые акты в системе источников российского права: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Леоненков, Андрей Викторович. – Нижний Новгород, 2005. – 40 с.
292. Лутова, Л.К. Преамбула нормативного правового акта: проблемы теории и практики: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Лутова Лариса Кареновна. – Нижний Новгород, 2011. – 40 с.
293. Макарова, О.В. Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам: специальность 12.00.01, 12.00.11: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Макарова Оксана Валерьевна. – Москва, 2005. – 28 с.
294. Макаrchук, И.Ю. Правовые акты государственного юридического содействия: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Макаrchук Иван Юрьевич. – Калининград, 2020. – 28 с.
295. Матненко, А.С. Правовое регулирование программно-целевого метода бюджетной деятельности: специальность 12.00.14: автореферат диссертации ... доктора юридических наук / Матненко Александр Сергеевич. – Омск, 2009. – 43 с.
296. Никчемная, Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: специальность 12.00.01: диссертация ... кандидата юридических наук / Никчемная Елена Антсовна. – Москва, 2012. – 230 с.
297. Новиков, А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: специальность 12.00.14: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Новиков Андрей Петрович. – Москва, 2003. – 27 с.
298. Ростова, А.Г. Ненормативные правовые акты как основания возникновения, изменения и прекращения правоотношений: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Ростова Анжела Геннадьевна. – Владимир, 2008. – 27 с.
299. Семилетов, С.И. Документы и документооборот как объекты правового регулирования: специальность 12.00.14: автореферат диссертации

... кандидата юридических наук /Семилетов Станислав Иванович. – Москва , 2003. – 28 с.

300. Симикин, Д.С. Судебные акты в системе правовых актов современной России: общетеоретический аспект: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Семикин Дмитрий Сергеевич. – Саратов , 2008. – 30 с.

301. Стрельников, К.А. Правовые аспекты обеспечения экономической безопасности современного государства: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Стрельников Константин Анатольевич.. – Нижний Новгород , 2004. – 27 с.

302. Турганбаев, А.О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование: специальность 12.00.14: диссертация ... кандидата юридических наук / Турганбаев Айдын Оспанович.. – Москва , 2020. – 217 с.

303. Чащина, Н.И. Система муниципальных правовых актов: специальность 12.00.02: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Чащина Светлана Ивановна. – Хабаровск, 2006. – 24 с.

304. Чуфаров, В.Ю. Нетипичные нормативные предписания в трудовом праве: специальность 12.00.05: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Чуфаров Василий Юрьевич. – Екатеринбург , 2010. – 26 с.

305. Шопина, О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: специальность 12.00.01: автореферат диссертации ... кандидата юридических наук / Шопина Оксана Валерьевна. – Саратов , 2002. – 28 с.

Научные статьи и тезисы

306. Аничкин, Е.С. Роль политического процесса в развитии Конституции Российской Федерации / Е.С. Аничкин // Конституционное право и политика: сборник материалов Международной научной конференции (юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. – Москва : Юрист, 2012. – 800 с.

307. Апт, Л.Ф. Нетипичные предписания в федеральном законодательстве / Л.Ф Апт // Ленинградский юридический журнал. – 2008. – № 3 (13). – С. 25–43.

308. Афиногенов, Д.А., Воронин, В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты / Д.А. Афиногенов, В.В. Воронин // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 2. – С. 14–15.

309. Бабич, М.Е. Стратегическое планирование развития курортов Российской Федерации / М.Е. Бабич // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 3. С. 103–110.

310. Базиян, К.Н. Развитие системы документов стратегического планирования промышленности на различных уровнях управления

экономикой / К.Н. Базиян // Вестник Российского нового университета. Серия: Человек и общество. 2019. – № 1. – С. 84–88.

311. Белянова, А.М., Бирюков, В.А., Черковец, В.Н. Стратегическое планирование в условиях современной экономики России / А.М. Белянова, В.А. Бирюков, В.Н. Черковец: Материалы научного семинара по проблемам стратегического планирования) // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2016. – № 3. – С. 141–158.

312. Бибик, Д.О. Атипичные нормативные правовые акты в системе правовых актов / Д.О. Бибик // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 2 (7). – С. 105–107.

313. Бошко, С.В. Доктрина как форма и источник права / С.В. Бошко // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С. 70–79.

314. Брюнин, В.В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности / В.В. Брюнин // Адвокат. – 2008. – № 9. – С. 93–96.

315. Бухвальд, Е.М. Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации / Е.М. Бухвальд // Журнал российского права. – 2020. – № 3. – С. 31–44.

316. Власова, Г.Б., Сараев Н.В. Проблемы совершенствования и реализации концептуально-программных нормативных актов в сфере обеспечения безопасности и прав граждан / Г.Б. Власова, Н.В. Сараев // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2022. – № 8 (147). – С. 42–45.

317. Габов, А.В., Черкесова, Л.И. Энергетическая стратегия Российской Федерации как политико-правовой документ в сфере энергетики / А.В. Габов, Л.И. Черкесова // Энергетическое право: модели и тенденции развития: Сборник материалов II международной научно-практической конференции. – Белгород, 2021. – С. 17–34.

318. Гайворонская, Я.В. Правовые акты в правовой системе российской Федерации / Я.В. Гайворонская // Правовая политика и правовая жизнь. – 2014. – № 1. – С. 61–66.

319. Гайдарбекова, А.М. Место и роль посланий Президента Российской Федерации в политико-правовой жизни общества / А.М. Гайдарбекова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 6. – С. 35–37.

320. Голощапов, А.М. Послания Президента РФ – конституционные основы формирования государственно-правовой стратегии Российской Федерации / А.М. Голощапов // Право и политика. – 2004. – № 6. – С. 4–11.

321. Голунский, С.А. К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве / С.А. Голунский // Советское государство и право. – 1961. – № 4. – С. 21–36.

322. Горбунова, О.Н., Вершило, Т.А. Планирование в бюджетных отношениях как функция государственного управления: правовые проблемы

и пути решения / О.Н. Горбунова, Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2018. – № 2. – С. 16–19.

323. Горшенев, В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве / В.М. Горшенев // Советское государство и право. – 1978. – № 3. – С. 113–118.

324. Гриценко, В.В. Доктрина информационной безопасности как политико-правовой документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности России / В.В. Гриценко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 2. – С. 16–21.

325. Давыдова, М.Л. Классификация нормативно-правовых предписаний по степени их общности / М.Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2003. – № 6. – С. 50–55.

326. Давыдова, М.Л. О юридической природе нормативно-правовых предписаний: основные научные концепции / М.Л. Давыдова // Журнал российского права. – 2003. – № 10 (82). – С. 75–84.

327. Давыдова, М.Л. Правовая норма и нормативное предписание: проблема соотношения / М.Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2006. – № 8. – С. 52–57.

328. Демидов, М.В. Институт посланий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательным органам власти регионов / М.В. Демидов // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 2. – С. 44–46.

329. Джанджугазова, Е.А., Кобяк, М.В. Траектория развития туризма в РФ: от программных документов до корпорации / Е.А. Джанджугазова, М.В. Кобяк // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2021. – Т. 8. – № 2. – С. 1–10.

330. Джоусе-Иванина, М. Закон о нормативных правовых актах: некоторые проблемы регулирования системы нормативных правовых актов РФ / М. Джоусе-Иванина // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. – 2008. – № 5. – С. 67–77.

331. Домаков, В.В., Матвеев, В.В. Философские коллизии "стратегического планирования" и его правового обслуживания / В.В. Домаков, В.В. Матвеев // Национальная безопасность и стратегическое планирование. – 2020. – № 2 (30). – С. 17–28.

332. Домченко, А.С. Публичное администрирование и стратегическое планирование: к вопросу о демаркации механизмов управления / А.С. Домченко // Российский юридический журнал. – 2020. № 3. – С. 119–127.

333. Дроздова, А.М. Юридическое значение и роль Посланий Президента РФ для российской действительности / А.М. Дроздова // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2008. – № 5. С. 28–30.

334. Жаворонкова, Н.Г., Шпаковский, Ю.Г. Новая доктрина энергетической безопасности России: вопросы стратегического планирования

/ Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский // Проблемы национальной стратегии. – 2019. – № 4 (55). – С. 187–196.

335. Заморская, Л.И. Нормативное предписание как выражение правовой нормативности / Л.И. Заморская // Государство и право в современных условиях: материалы научно-практической конференции. – Новосибирск: СибАК, 2012. – Ч. 2. – С. 84–88.

336. Захарцев, С.И., Виноградова, Е.В., Сальников, В.П. Летаргия законопроектов: доктрина, практика, техника / С.И. Захарцев, Е.В. Виноградова, В.П. Сальников // Юридическая техника. 2023. – № 17. – С. 75–79.

337. Зозуля, А.А. Доктринальные акты в сфере национальной безопасности: теоретико-правовой аспект / А.А. Зозуля // Современное право. – 2021. – № 5. – С. 11–15.

338. Зозуля, А.А. Доктринальные акты как инструменты правовой политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А.А. Зозуля // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Мониторинг, предотвращение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: материалы международной научно-практической конференции. – СПб: Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, 2021. – С. 463–468.

339. Зубарев, С.М. Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2022. – № 11 (99). – С. 21–29.

340. Зубов, В.В. Политическое и юридическое в феномене послания Президента РФ Федеральному Собранию в разрезе 2011-2021 гг. / В.В. Зубов // Власть. – 2021. – Т. 29. – № 3. – С. 55–61.

341. Ирошников, Д.В., Нестеров С.В. Понятие и классификация концептуальных и доктринальных документов Российской Федерации / Д.В. Ирошников, С.В. Нестеров // Правовая инициатива. – 2013. – № 7. С. 7.

342. Исаева, Н.И. Система прогнозирования и стратегического планирования Республики Беларусь / Н.И. Исаева // Socio-economic aspectsof economics and management. Collection of scientific articles. Science editor: Ph.D. in Economics, Associate Professor, Professor of RANH Drobyazko S.I. – Minsk: Aspekt Publishing of Budget Printing Center, 2015. – С. 58–61.

343. Исайкин, Д.М. Документы программного характера, определяющие государственную национальную политику / Д.М. Исайкин // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. – 2014. – № 1. – С. 159–169.

344. Карташов, В.Н. Нестандартные нормативно-правовые предписания в российском праве / В.Н. Карташов // Образование и общество. – 2007. – № 4. – С. 83–87.

345. Касимов, Т.С. Программные документы и перспективы российского государства / Т.С. Касимов // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2013. – № 4 (42). – С. 250–253.
346. Кивленок, Т.В. К вопросу о «нетрадиционных» нормативных правовых актах / Т.В. Кивленок // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 3 (24). С. 153–161.
347. Кивленок, Т.В. Смешанные правовые акты как вид атипичных правовых актов / Т.В. Кивленок // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 260–263.
348. Киреев, В.В., Майоров, В.И. Стратегия конституционного развития современной России (ценности, цели, риски) / В.В. Киреев, В.И. Майоров // Lex russica. – 2017. – № 6. – С. 68–74.
349. Кириченко, И.А., Гумеров, Р.Р. Реализация национальных целей и стратегическое планирование: фактор управления рисками / И.А. Кириченко, Р.Р. Гумеров // Российский экономический журнал. – 2019. – № 6. – С. 52–62.
350. Коба, С. Национальный вопрос в программных документах политических партий / С. Коба // Общество и этнополитика: материалы Второй Международной научно-практической Интернет-конференции / под ред. Л.В. Савинова. – Красноярск: Издательство Сибирская академия государственной службы, 2009. – С. 252–256.
351. Кононов, Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации / Л.А. Кононов // Право и современные государства. – 2017. – № 2. – С. 55–66.
352. Копылов, И.А., Сацута, А.И. Национальная безопасность современной России через призму политико-правовых и нормативных документов государства / И.А. Копылов, А.И. Сацута // Вестник Екатеринбургского института. – 2017. – № 3 (39). – С. 50–55.
353. Коркин, М.С., Чернышов, Н.В., Найдёнов, К.Д. Нормативно-правовой акт как источник права: борьба НПА за верховенство на примере различных правовых семей мира / М.С. Коркин, Н.В. Чернышов, К.Д. Найдёнов // Вопросы российского и международного права. – 2022. – Т. 12. – № 9-1. – С. 59–66.
354. Коростелев, Н.Ю., Зиновьева, Н.Б. Документы стратегического планирования в контексте Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» / Н.Ю. Коростелев, Н.Б. Зиновьева // Делопроизводство. – 2015. – № 1. – С. 49–53.
355. Краснова, И.О. Правовая природа и система актов государственной экологической политики / И.О. Краснова // Актуальные проблемы российского права. 2022. – Т. 17. – № 1 (134). – С. 164–177.
356. Курбатов, И.А. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства / И.А. Курбатов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 2. – С. 11–15.
357. Курлевский, И.В. Проекты модернизации национальной и региональной политики российской федерации в программных документах

парламентских партий 1999–2003 годов / И.В. Курлевский // Вестник Мордовского университета. – 2012. – Т. 22. – № 3-4. – С. 63–68.

358. Кутузова, Н.С. О роли нормативно-правовых актов программного характера / Н.С. Кутузова // Российская юстиция. – 2016. – № 5. – С. 9–11.

359. Леканова, Е.Е. Системоопределяющие нормативно-правовые предписания / Е.Е. Леканова // Антиномии. – 2019. – Т. 19. – Вып. 1. – С. 67–79.

360. Леонкин, А.А. К вопросу о понятии, содержании и структуре общих нормативных предписаний в российском праве / А.А. Леонкин, // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 5 (148). – С. 70–74.

361. Любитенко, Д.Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права / Д.Ю. Любитенко // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2010. – № 4. – С. 29.

362. Мадаев, Е.О. Доктрина как политико-правовой документ в Китае и России государство и правовые системы стран азиатско-тихоокеанского региона / Е.О. Мадаев // Проблемы государственно-правового сотрудничества в условиях кризиса международного права. Материалы VIII Международной научно-практической конференции. – Улан-Удэ, 2021. – С. 24–31.

363. Мадаев, Е.О. Место и роль правовой доктрины в правовой системе Российской Федерации / Е.О. Мадаев // Вестник Бурятского государственного университета. – 2015. – № 2. – С. 194–195.

364. Мазуренко, А.П. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как источник правотворческой политики / А.П. Мазуренко // Юридические науки. – 2009. – № 4. – С. 15–16.

365. Макарова, И.В., Лепеш, Г.В., Угольников, О.Д., Мелешко, Ю.В. Анализ директивных и программных документов по цифровой индустриализации Российской Федерации и Республики Беларусь / И.В. Макарова, Г.В. Лепеш, О.Д. Угольников, Ю.В. Мелешко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2021. – № 1. – С. 151–172.

366. Маланыч, И.Н. Институт государственной стратегии в конституционном праве / И.Н. Маланыч // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 13. – С. 8–12.

367. Маланыч, И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России / И.Н. Маланыч // Юридические записки Воронежского государственного университета. – 2009. – Вып. 22. – С. 117–130.

368. Малько, А.В., Гайворонская, Я.В. Доктринальные акты как основные инструменты правовой политики / А.В. Малько, Я.В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 1. – С. 4–25.

369. Матрусов, Н.Д. О формировании системы государственного стратегического планирования в России (оценка проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании») / Н.Д. Матрусов // Управление развитием крупномасштабных систем MLSD'2010 (материалы

четвертой международной конференции). – Москва : Издательство Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, 2010. – С. 307–310.

370. Мигущенко, О.Н. Методологические основы предупреждения преступлений коррупционной направленности / О.Н. Мигущенко // Российский следователь. – 2018. – № 7. – С. 56–60.

371. Митрофанова, И.В., Авксентьев, В.А., Суций, С.Я. О необходимости совершенствования основ государственного стратегического планирования в РФ / И.В. Митрофанова, В.А. Авксентьев, С.Я. Суций // Региональная экономика. Юг России. – 2020. – Т. 8. – № 2. – С. 44–55.

372. Моисеев, Д.С. Нормативно-правовые акты стратегического характера, как источники административного права / Д.С. Моисеев // Актуальные вопросы юридической науки и практики: сборник научных трудов членов Тамбовского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». – Тамбов, 2019. – С. 236–240.

373. Мушинский, М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом / М.А. Мушинский // Юридическая техника. – 2015. – № 9. – С. 488–499.

374. Никифоров, М.В., Зарубицкая, Т.К. Соотношение нормативного правового акта и ненормативного правового акта / М.В. Никифоров, Т.К. Зарубицкая // Вестник Нижегородской правовой академии. – 2018. – № 15 (15). – С. 29–31.

375. Обголец, С.А. Конституционно-правовая природа послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации / С.А. Обголец // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 7. – С. 52–55.

376. Парфентьев, А.Л. Нормативное предписание и норма права / А.Л. Парфентьев // Проблемы совершенствования советского законодательства. Труды. – Москва : Издательство ВНИИСЗ, 1978. – Вып. 13. – С. 171–173.

377. Пляхимович, И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов / И.И. Пляхимович // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. – 2007. – № 2. – С. 71–82.

378. Понкин, И.В., Редькина, А.И. Классификация как метод научного познания, в частности в юридической науке / И.В. Понкин, А.И. Редькина // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – № 37. – С. 249–259.

379. Ромашов, Р.А. Правовые доктрины и доктринальные правовые акты / Р.А. Ромашов // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 10. – С. 19–24.

380. Самощенко, И.С. Некоторые вопросы учения о нормативных актах социалистического государства / И.С. Самощенко // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 26–33.

381. Сафронов, А.В. Основные организационные условия реализации долгосрочных планов развития России / А.В. Сафронов // Идеи и идеалы. – 2015. – Т. 2. – № 1 (23). – С. 68–80.

382. Селивановский, И.С. Акты, обладающие нормативными свойствами: благо или ошибка правового регулирования (признание «квазинормативных» актов в правовой системе России) / И.С. Селивановский // Юридическая мысль. – 2018. – № 5 (109). – С. 55–61.

383. Семёнов, Е.В. Государственная научно-технологическая политика в современной России: замысел и реализация / Е.В. Семёнов // Управление наукой: теория и практика. – 2019. – Т. 1. – № 1. – С. 51–71.

384. Смирнова, О.О., Бочарова, Л.К., Беляевская-Плотник, Л.А. Богданова, Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России / О.О. Смирнова, Л.К. Бочарова, Л.А. Беляевская-Плотник, Ю.Н. Богданова // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2019. – Т. 10. – № 4. – С. 440–456.

385. Смирнова, О.О., Митрофанова, И.В. Сбалансированность стратегического планирования в России: о системности подходов к документам, программам и проектам / О.О. Смирнова, И.В. Митрофанова // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. – № 3. – С. 14–24.

386. Сургуладзе, В.Ш. Актуальные вопросы государственного стратегического планирования в Российской Федерации / В.Ш. Сургуладзе // Экономика и управление: проблемы, решения. – 2016. – Т. 1. – № 4. – С. 41–48.

387. Сургуладзе, В.Ш. Политико-правовой и идеологический характер целеполагающих документов в системе государственного стратегического планирования Российской Федерации (к проблеме иерархии документов стратегического планирования) / В.Ш. Сургуладзе // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. – ИНИОН РАН. 2017. – С. 61–68.

388. Тихон, Е.А. Послания Президента РФ Федеральному Собранию как политико-правовой акт, определяющий стратегию России в области прав человека / Е.А. Тихон // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 16. – С. 34–36.

389. Тишкина, Т.М. Взаимосвязь стратегического планирования с другими видами планирования на местном уровне / Т.М. Тишкина // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2019. – Т. 9. – № 11-2. – С. 494–505.

390. Токмин, С.А. Политико-правовые документы в системе источников российского права / С.А. Токмин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2013. – № 4. – С. 145–150.

391. Токмин, С.А. Являются ли программные документы источником права: постановка вопроса / С.А. Токмин // Второй пермский конгресс ученых-юристов: Материалы международной научно -практической конференции (г. Пермь, Пермский государственный национальный исследовательский

университет, 28-29 октября 2011 г.) / отв. ред. О.А. Кузнецова. – Пермь, 2011. – С. 37–39.

392. Трапезникова, Е.В. Практический аспект понятия «нормативно-правовое предписание» / Е.В. Трапезникова // Российский юридический журнал. – 2020. – № 4 (133). – С. 21–27.

393. Уляшкина, Е.Г. Региональные приоритеты современной внешней политики России в программных документах и инициативах политических партий / Е.Г. Уляшкина // *Ars Administrandi*. Искусство управления. 2019. – Т. 11. – № 1. – С. 24–43.

394. Усеев, Р.З. Проект концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2030 года: вопросы формы, содержания и сравнения с концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года / Р.З. Усеев // Вестник Самарского юридического института. – 2020. – № 2 (38). – С. 77–86.

395. Уткин, В.А. Концепция модернизации уголовно-исполнительной системы как доктринальный политико-правовой акт / В.А. Уткин // Вестник Томского государственного университета. – 2018. – № 431. – С. 210–214.

396. Федорченко, А.А. Концептуальное право: источник стратегического правового регулирования / А.А. Федорченко // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2016. – № 3. – С. 37–43.

397. Филимонов, О.В. Приоритеты социального развития военной организации России: анализ программных документов / О.В. Филимонов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 2. – С. 145–151.

398. Фомичева, О.А. Формы реализации законодательной инициативы Президента Российской Федерации / О.А. Фомичева // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 4. – С. 49–52.

399. Хижняк, Д.С. Соотношение законодательных актов, государственных концепций и стратегий в осуществлении правовой политики: российский и зарубежный опыт / Д.С. Хижняк // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2. – С. 30–34.

400. Хмелева, Г.А., Асанова С.С., Курникова М.В. Базовые принципы стратегического подхода к конвертации приграничного положения российских сопредельных регионов в конкурентные преимущества / Г.А. Хмелева, С.С. Асанова, М.В. Курникова // Экономика, предпринимательство и право. – 2022. – Т. 12. № 8. – С. 2161–2176.

401. Чебуранова, С.Е. Ненормативные правовые акты: новации закона о нормативных правовых актах / С.Е. Чебуранова // Юридическая наука, законодательство и правоприменительная практика: закономерности и тенденции развития: сб. науч. ст. Международной научно-практической конференции: в 2 ч. – Гродно: Гродненский государственный университет им. Я. Купала, 2020. – Ч. 1. – С. 44–47.

402. Шаламова, А.Н. Нормативно-правовые акты главы государства в правовой системе: политико-правовая практика России и Казахстана / А.Н.

Шаламова // Научный дайджест Восточно-Сибирского института МВД России. – 2020. – № 3 (6). – С. 188–195.

403. Шикунов, Д.В. Программные ориентиры и пути решения актуальных проблем в программных документах кандидатов в президенты Российской Федерации / Д.В. Шикунов, // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 2. – С. 55–63.

404. Шикунов, Д.В. Стратегия борьбы с терроризмом в программных документах политических партий в России / Д.В. Шикунов // Противодействие экстремизму и терроризму: философские, социологические и политологические аспекты. Материалы II Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2015. – С. 79–84.