

МАМЯШЕВА Диана Рафисовна

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

5.1.1. Теоретико-исторические правовые науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва 2023

Работа выполнена на кафедре теории права и сравнительного правоведения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет», ведущий научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства права ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук»
Кожокарь Игорь Петрович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент, начальник кафедры теории государства и права ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»
Клименко Алексей Иванович

доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры публичного права одинцовского филиала ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»
Денисенко Владислав Валерьевич

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»
Барзилова Инна Сергеевна

Защита диссертации состоится 14 февраля 2024 г. в 14.00 мин. на заседании диссертационного совета ПДС 0900.007 при ФГАОУ ВО «Российском университете дружбы народов им. Патриса Лумумбы» по адресу: 117998, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

С диссертацией можно ознакомиться в Учебно-научном информационном библиотечном центре (Научной библиотеке) РУДН по адресу: 117998, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Электронная версия диссертации, автореферат и объявление о защите диссертации размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки РФ (<https://vak.minobrnauki.gov.ru/>) и на сайте <https://www.rudn.ru/science/dissovet>

Автореферат разослан «__» _____ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета ПДС 0900.007
кандидат юридических наук, доцент



Аллалыев Р.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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.

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

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

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 – 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. Алексева «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 (одобрявшего) 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.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной диссертантом темы исследования, объясняется степень ее разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, характеризуется её теоретическая, нормативная, эмпирическая и методологическая основы, обосновывается научная новизна, практическая и теоретическая значимость проведенного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту; приводится информация об апробации результатов исследования; описывается общая структура работы.

В первой главе диссертации «Теоретико-методологическая основа исследования актов стратегического планирования» задается основа исследования актов стратегического планирования, включая определение методологических предпосылок, анализ развития правовой регламентации указанных актов, определения понятия актов стратегического планирования через обнаружение их родовых признаков, включает два параграфа.

В первом параграфе первой главы «Генезис и развитие правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России» отмечается, что с 1995 г. до середины 2014 г. в РФ действовал федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», 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. 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 материалы. Ключевой нормативно-правовой акт в сфере стратегического планирования – это Федеральный закон от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Это базовый и системообразующий акт, регулирующий стратегическое планирование. Его особая роль в правовом регулировании стратегического планирования обусловлена тем, что множество иных нормативно-правовых актов в этой сфере принимаются в соответствии с этим законом и действующие многочисленные документы стратегического планирования (концепции, программы и др.) приняты на основе и во исполнении этого закона. В ряде федеральных законов, в том числе кодифицированных, содержатся отсылки к документам стратегического планирования, их обязательному учету или соответствию им осуществляемой деятельности. 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», которые направлены на совершенствование взаимодействия участников стратегического планирования под руководством Президента РФ, координацию стратегического управления и мер бюджетной политики; организацию разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой; координацию и контроль в сфере стратегического планирования; организацию научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения 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 утверждена Морская доктрина Российской Федерации, Минэкономразвития России разработан Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, приняты «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» и др.

Во втором параграфе первой главы «Понятие и признаки актов стратегического планирования» на основе анализа законодательства и доктринальных источников выделены следующие признаки актов стратегического планирования. Во-первых, для актов стратегического планирования в качестве родового понятия следует использовать понятие «политико-правовые акты». 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, 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, определение актов стратегического планирования не может быть «оторвано» от легального понятия стратегического планирования. Безусловно, не все политико-правовые акты являются актами стратегического планирования. Любые политико-правовые акты выражают политику государства в какой-либо сфере. Не всякое государственное планирование, отражающее публичную политику, является стратегическим; наряду с ним существует, например, оперативное планирование. 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. В-четвертых, деятельность участников стратегического планирования осуществляется в определенных рамках (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования). В-пятых, поименованность в законе – это один из важных признаков таких актов. Он 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. В-шестых, 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 планирования.

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.).

Во второй главе «Акты стратегического планирования в системе правовых актов», включающей два параграфа, приводится анализ правовой природы, а также содержания и внешней формы актов стратегического планирования.

В первом параграфе второй главы «Правовая природа актов стратегического планирования» отмечается, 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. 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 планирования. Об этом свидетельствует и анализ правоприменительной практики, в которой также указывается на необходимость учета таких положений при разработке нормативных правовых актов, а при неучете такие акты могут быть признаны недействующими. *2. Нормативные правовые предписания.* Все критерии и признаки, характерные классическим нормативным актам, можно 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. Кроме того, они рассчитаны на неоднократное длительное применение. Анализ судебной практики показал, что суды применяют акты стратегического планирования по отношению к неопределенному кругу лиц при разрешении дел. Также акты стратегического планирования обладают и общерегулирующим воздействием на общественные отношения, направлены на их регламентацию.

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. Такие нормы права присутствуют во многих нормативных правовых актах, особенно кодифицированных, однако в них «ориентационных» норм намного меньше, чем регулятивных и охранительных. В актах стратегического планирования таких предписаний большинство. Важно подчеркнуть, что эти нормы отнюдь не декларативные, не рекомендательные, они обладают непосредственным правоприменительным значением, практическим потенциалом, используются при разрешении конкретных дел. В пользу нормативной природы актов стратегического планирования свидетельствует и то, что они оспариваются в порядке административного судопроизводства заинтересованными лицами именно как нормативные правовые акты, причем чаще всего – схемы территориального планирования и государственные программы, которые в науке в самую последнюю очередь оцениваются как акты, содержащие нормы права. *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.

Рассмотрение актов стратегического планирования через концепции нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, квазинормативных актов, атипичных правовых актов не раскрывает их правовой природы. Они 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.

Во втором параграфе второй главы «Внешняя правовая форма и содержание актов стратегического планирования» обосновывается, что 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. 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. 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. Следует отметить, что правовые положения 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 регистрация.

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 планирования, в соответствии с которыми он разработан, констатирующие - разнообразны по содержанию, а предположительные ненормативные положения характерны для прогнозов. Значимое место в нормативной части актов стратегического планирования занимают нормы-цели и их особая разновидность – целевые показатели, которые как правило, сопровождаются нормами-задачами. Многие акты содержат также нормы-дефиниции и нормы-принципы. Акты стратегического планирования содержат и типичные правовые нормы, хотя и 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 отдельного нормативно-правовых актов. В актах стратегического планирования присутствуют также запрещающие и обязывающие правовые предписания. Помимо ненормативных положений и нормативных предписаний, анализируемые акты содержат большой массив индивидуальных правовых положений, в основном касающихся обязанностей государственных органов по реализации актов стратегического планирования.

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.

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.

В третьей главе «Классификация, систематизация и иерархия актов стратегического планирования», включающей три параграфа, приводятся различные основания классификации и видовая характеристика актов

стратегического планирования, их систематизация и особенности иерархической структуры.

В первом параграфе третьей главы «Классификация актов стратегического планирования и её юридическое значение» отмечается, что 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. Акты стратегического планирования могут быть классифицированы по следующим основаниям, имеющим правовое значение: *по уровню акта стратегического планирования* они разграничиваются на федеральные, региональные и муниципальные; *по сроку действия* акты стратегического планирования подразделяются на: срочные (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные) и бессрочные; *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; *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, 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; *по выполняемым функциям* акты стратегического планирования поделены законодателем на четыре группы: разрабатываемые в рамках 1) целеполагания, 2) прогнозирования, 3) планирования и 4) программирования.

Во втором параграфе третьей главы «Систематизация актов стратегического планирования: теоретико-правовой аспект» отмечено, что с учетом того, что акты стратегического планирования признаются правовыми актами и в определенной степени обладают регулятивным потенциалом,

возникает вопрос об их месте и роли в системе 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.

В основу структуры Закона о стратегическом планировании положено деление 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. Однако, остается открытым вопрос 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. При этом законодатель исходит из закрытого в законе перечня актов стратегического планирования, однако 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.

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.

В третьем параграфе третьей главы «Иерархия актов стратегического планирования» отмечено, что в РФ не сформирована какая-либо легальная иерархия актов стратегического планирования. О некоторой соподчиненности их друг другу можно увидеть 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. Юридикско-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 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.

В заключении диссертационного исследования сформулированы выводы по всему кругу проблем, рассмотренных в работе, которые в своей совокупности являются важным этапом формирования современной теории актов стратегического планирования как особой разновидности правовых актов и могут быть использованы для дальнейшего познания данного феномена, в том числе в части характеристики отдельных их видов.

Основные опубликованные работы по теме диссертации

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований

1. *Мамяшева Д.Р.* Правовая природа актов стратегического планирования // Правовая парадигма. Legal Concept. 2023, Vol. 22, №2. Теория и практика государственно-правового развития. С. 50-59. / 0,5 п.л.;
2. *Мамяшева Д.Р.* Понятие и признаки актов стратегического планирования // Труды института государства и права РАН / Proceedings of Institute of State and Law of the RAS / 2023 Т.18. №4. С.78-107. / 0,5 п.л.;
3. *Мамяшева Д.Р.* Внешняя правовая форма и содержание актов стратегического планирования // Евразийский юридический журнал №6(181)2023. С.86-92. / 0,5 п.л.;
4. *Мамяшева Д.Р.* Развитие правовой регламентации актов стратегического планирования в современной России // Российское правосудие. 2023 №10. С.38-45. / 0,4 п.л.
5. *Мамяшева Д.Р.* Систематизация актов стратегического планирования: теоретико-правовой аспект // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 3(61). С. 403-414 / 1 п.л.

МАМЯШЕВА ДИАНА РАФИСОВНА
(*Российская Федерация*)
**АКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ТЕОРЕТИКО-
ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ**

Настоящее диссертационное исследование представляет собой комплексный научный анализ актов стратегического планирования как особой разновидности в системе правовых актов, рассмотрены генезис и развитие правовой регламентации актов стратегического планирования, а также их место, роль и функциональное назначение в системе правовых актов.

В ходе работы изучены основные доктринальные разработки в данной области, законодательные и правоприменительные акты, затрагивающие вопросы, заявленные в теме исследования. На основе отраслевого анализа сформулировано понятие актов стратегического планирования, выявлены их признаки, определена их правовая природа, особенности содержания и внешней формы, установлены основания классификации, проведен анализ отдельных видов актов стратегического планирования. По итогам исследования сделаны аргументированные теоретические выводы, а также предложения по совершенствованию современного российского законодательства.

MAMYASHEVA DIANA RAFISOVNA
(*Russian Federation*)
**ACTS OF STRATEGIC PLANNING: THEORETICAL AND
LEGAL RESEARCH**

This dissertation research is a comprehensive scientific analysis of the distribution of acts as individual forms in the system of legal acts, consideration of the genesis and regulations of development, the rationale for acts of planning change, as well as their place, role and functional purpose in the system of legal acts. In the course of the work, the main doctrinal developments in this area, legislative and law enforcement acts affecting the issues stated in the case studies were studied. Based on industry analysis, the concept of strategic planning acts was formulated, their characteristics were identified, their legal nature, content features and external forms were determined, the classification basis was established, and an analysis of certain types of financial planning acts was carried out. Based on the results of the study, reasoned theoretical conclusions were made, as well as proposals for improving modern Russian legislation.