

УДК 342.41
ББК 67.400.1

РОЛЬ АКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. А. Гвоздева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена исследованию роли актов стратегического планирования в системе конституционно-правового регулирования. Анализируется легально закрепленное понятие «акт стратегического планирования», полнота данного определения, рассматривается понятие «нормативного правового акта» и правовая природа документов стратегического планирования, исследуются специфические признаки актов стратегического планирования, приводится анализ мнений ученых-правоведов, а также исследуются пробелы правового регулирования в сферах разработки и правоприменения документов планирования. В статье затронуты вопросы зарубежной практики использования актов стратегического планирования, описываются проблемы конституционно-правового регулирования сферы стратегического планирования, предлагаются пути решения.

Ключевые слова: понятие, признаки, проблемы правового регулирования актов стратегического планирования.

THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING ACTS IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION

A. A. Gvozdeva

Altai State University (Barnaul, Russia)

Article research is in the role of strategic planning acts in the system of constitutional legal regulation. The article analyzes the legally fixed concept “strategic planning act”, completeness of this definition, the concept “normative legal act” is considered and legal nature of strategic planning documents, the specific features of strategic planning acts are examined, the analysis of the opinions of legal scholars is given, also the gaps of legal regulation in the areas of development and enforcement of planning documents are described. The article addresses the issues of foreign practice of using strategic planning acts, the problems of constitutional regulation of strategic planning describes, solutions suggested.

Keywords: the concept, the signs, the problems of legal regulation of strategic planning acts.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2020\)2.4](https://doi.org/10.14258/ralj(2020)2.4)

Одним из источников конституционного права являются нормативные правовые акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, наделенные специфическими чертами, обусловленными особенностями предмета конституционно-правового регулирования [1, с. 22]. Среди таких документов важную роль играют правовые акты, принимаемые в ключевых сферах жизни общества и государства и относящиеся к предмету конституционного права, а также к имеющим большое значение вопросам национальной безопасности, здравоохранения, образования, трудоустройства, пенсионного обеспечения.

Как отмечает М. В. Залоило, результативность применения нормативных правовых актов находится в прямой зависимости от степени их подготовленности на этапах планирования, анализа, экспертизы, рассмотрения и утверждения, а значит, от эффективности каждой стадии нормотворческого

процесса [2, с. 43]. По этой причине существенную важность приобретает исследование правотворческой деятельности уполномоченных субъектов в сфере стратегического планирования.

Среди официальных документов, принимаемых компетентными лицами в этой области, появляются акты, не влекущие наступление юридически значимых последствий. Такие акты не предоставляют субъективных прав, не несут обязывающего характера, не содержат мер юридической ответственности. Формально такие акты, с учетом обязательных признаков нормативного правового акта, нельзя отнести к числу нормативных правовых актов. Однако такой вывод представляется ошибочным в силу следующего:

- 1) такого рода документы издаются в пределах компетенции государственных и иных органов власти, должностных лиц, выражая их функциональное назначение;
- 2) высокий статус органов власти, имеющих право принимать акты стратегического планирования, придает таким документам повышенную значимость, поскольку свидетельствует об их исключительном общегосударственном или международном значении;
- 3) документы стратегического планирования принимаются в развитие принятых вступивших в законную силу нормативных правовых актов, чем также обусловлена правовая нормативная природа таких документов.

Само словосочетание «стратегическое планирование» берет начало от слова «стратегия», которое изначально использовалось в военной тематике как высшая область военного искусства — ведение крупных военных операций и войны в целом и лишь затем органично стало использоваться в экономической теории, политологии, управлении государством. Е. Н. Никифорова выделяет два подхода к пониманию смысла понятия «стратегия». Первый заключается в наличии определенного долгосрочного плана достижения заранее определенной цели, а выработка стратегии — это процедура формулирования цели и разработка плана по ее достижению. В рамках второго подхода стратегия выступает как выбранное направление деятельности, которое должно привести объект к поставленной цели [3, с. 42].

Система стратегического планирования имеет конституционную основу. Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, а также оборона и безопасность. Пунктом 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации [4].

Основополагающим документом в сфере стратегического планирования в Российской Федерации является Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [5] (далее — Федеральный закон № 172-ФЗ), в котором отражены далеко не все сферы общественной жизни. В основном внимание сосредоточено на социально-экономическом развитии государства и национальной безопасности, оставляя вне предмета регулирования развитие правовой основы государства, экологической безопасности и т. д. [6, с. 25].

В статье 3 Федерального закона № 172-ФЗ закреплены правовые значения понятий, употребляемых в сфере стратегического планирования. Стратегическое планирование определено как 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.

Из приведенного понятия следует, что четко определены функции стратегического планирования: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, а также закреплена трехуровневая система осуществления указанной деятельности. Деятельность органов власти реализуется, в том числе, путем принятия общеобязательных властных предписаний, которые принимаются в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направлены на уста-

новление, изменение или отмену правовых норм, рассчитаны на многократное применение, т. е. путем принятия нормативных правовых актов.

В соответствии с пунктом 10 статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ под документом стратегического планирования понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования».

Приведенную дефиницию документа стратегического планирования сложно назвать четкой и однозначно определенной, поскольку такому определению соответствует каждый документ, разрабатываемый и утверждаемый органами власти. На вопрос о нормативной природе актов стратегического планирования также нет однозначного ответа среди ученых-правоведов.

В частности, Н. А. Молчанов, В. П. Егоров и Е. К. Матевосова при проведении анализа понятия «документ стратегического планирования» отмечают в нем нарушение правил юридической техники на соответствие критериям полноты и определенности круга его правового регулирования [7, с. 29]. Не согласна с указанным определением и Е. Н. Никифорова, указывая на неопределенность правового статуса документов планирования [3, с. 43].

По мнению С. С. Кустова, сами акты стратегического планирования, перечисленные в Федеральном законе № 172-ФЗ (стратегии, доктрины, планы, прогнозы, программы), не являются нормативными правовыми актами с присущими им признаками, в отличие от актов, которыми они утверждаются: Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации и т. д., что влечет возникновение вопроса о юридической силе таких актов [8, с. 73]. Н. А. Власенко заявляет о недопустимости понимания правового статуса актов стратегического планирования на основе формы нормативного правового акта, которым происходит их утверждение [9, с. 49].

В то же время А. Д. Савченко обращает внимание, что после официального утверждения стратегии у всех субъектов, участвующих в ее реализации, возникают соответствующие права и обязанности, вследствие чего можно сделать вывод о том, что у стратегии появляются черты нормативного правового акта [10, с. 7], а Д. А. Афиногенов и В. В. Воронин обращают внимание на то, что от вида нормативного правового акта, утверждающего акт стратегического планирования, зависит значимость его регулирующего воздействия [11, с. 14].

В пользу нормативности правовой природы актов стратегического планирования говорят и конституционные положения. В силу статьи 90 Конституции Российской Федерации указы и распоряжения Президента Российской Федерации, становятся обязательными для исполнения на всей территории Российской Федерации. Следовательно, документы стратегического планирования, утвержденные актами Президента Российской Федерации, приобретают общеобязательный характер. Кроме того, из общих положений норм теории государства и права также следует, что юридическая сила приложений и законодательного акта, к которому они относятся, одинакова.

Такова правовая позиция и Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрению которой подлежат дела в порядке административного судопроизводства об оспаривании программ и планов, являющихся приложением к утверждающим их нормативным правовым актам (например, апелляционное определение от 29.01.2020 № 4-АПА19-43 [12], апелляционное определение от 13.11.2019 № 44-АПА19-33 [13], апелляционное определение от 26.04.2016 № АПЛ 16-111 [14]).

Анализируя положения отдельных документов, входящих в систему документов стратегического планирования, а также содержание статьи 3 Федерального закона № 172-ФЗ, можно выявить ряд общих специфических признаков, присущих данному виду документов и отличных от иных нормативных правовых актов:

- 1) нацеленность — определяют основные цели развития публичного образования;
- 2) временная определенность — рассчитаны на реализацию в течение заранее определенного периода времени;
- 3) ресурсообеспеченность — принимаются с учетом имеющихся в наличии финансовых, производственных, материальных, кадровых, временных и иных возможностей;
- 4) плановость — разрабатываются с учетом точно сформулированных предполагаемых плановых показателей и критериев;

- 5) специфическая процедура принятия — обязательность вынесения на общественное обсуждение;
- 6) проблемность — направлены на решение наиболее острых проблем публичных образований;
- 7) концентрация — сосредоточены на наиболее значимых перспективах развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 8) рамочность — определяет рамки для планирования и принятия текущих решений;
- 9) взаимосвязанность — соотнесение планов развития различных отраслей, что позволяет определить общие принципы развития публичного правового образования;
- 10) специальное наименование (программа, план, стратегия, и т. д.);
- 11) в содержании преобладают нормы-задачи, нормы-принципы, нормы-цели;
- 12) межотраслевой правовой характер;
- 13) комплексный объект регулирования;
- 14) предполагают согласованную направленную деятельность субъектов регулируемых правоотношений.

Из перечисленных признаков следует, что целевым назначением актов стратегического планирования в силу конституционно-правового характера является направленное улучшение правового состояния государства, деятельности общественных институтов и жизни граждан. В настоящее время эффективно выстраиваемая в Российской Федерации система стратегического планирования предназначена решать важнейшие вопросы улучшения качества жизни населения, повышения темпов роста экономики и гарантии безопасности страны, т. е. того, что составляет приоритеты развития правового государства.

Заслуживает внимания тот факт, что в зарубежных странах разработка документов стратегического планирования происходит по инициативе институтов гражданского общества, и разработанный таким образом документ становится одним из средств общественного контроля за функционированием органов государственной власти [15, с. 76]. Как залог принятия обществом разрабатываемых стратегий развития в России А. Л. Дашиева также считает необходимым информирование населения о целевой направленности разрабатываемых стратегических документов, об их важности для каждого жителя, возможность получения обратной связи от населения, анализ поступающих замечаний и предложений [16, с. 150]. При этом рост уровня и качества жизни населения должен являться общей ведущей целью принимаемых актов стратегического планирования. По результатам правового исследования Национального исследовательского университета Высшей школы экономики разрабатываемые за рубежом акты стратегического планирования являются важнейшими нормативными правовыми актами, определяющими политический и экономический курс развития государства [17, с. 15].

В литературе встречается мнение о том, что сутью планирования является формулирование целей и способов их реализации, что позволяет исследовать государственное и муниципальное планирование как способ достижения конституционных приоритетов, наиболее важными из которых являются права и свободы граждан, гарантом соблюдения которых выступает государство [18, с. 72]. При этом государственное стратегическое планирование основано как на конституционных нормах, так и на иных нормах законодательства, принятых во исполнение Конституции Российской Федерации.

Таким образом, с учетом выявления особой категории нормативных правовых актов — актов стратегического планирования можно сделать следующие выводы:

- 1) легальное понятие «документа стратегического планирования», закрепленное в статье 3 Федерального закона № 172-ФЗ, не является точно определенным, не содержит отличительных признаков документа стратегического планирования от иных актов, принимаемых органами власти, в связи с чем определение понятия «акт стратегического планирования» подлежит уточнению;
- 2) наличие отличительных признаков документов стратегического планирования позволяет сделать вывод о необходимости систематизации данных актов, их упорядочивания и структуризации, утверждения правил их разработки, срока принятия, процедуры рассмотрения и утверждения, а также закрепления норм об ответственности за их реализацию, поскольку действующий в настоящее время Федеральный закон № 172 сконцентрирован на закреплении полномочий различных органов власти, в то время как не решены вопросы о системе ответственности за выполнение принимаемых актов стратегического планирования.

рования, отсутствии взаимосвязанности индикаторов достижения планов, не в полной мере разработана система контроля за выполнением актов стратегического планирования, в связи с чем в Федеральный закон № 172 необходимо внести изменения, дополняющие соответствующие единые нормы в отношении разработки актов стратегического планирования;

- 3) исторические предпосылки появления плановой стратегии развития государства обусловили принятие актов, закрепляющих цели, задачи, принципы приоритетных направлений развития различных областей общественной жизни и государства. С учетом того, что Российская Федерация является социальным государством в силу части 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации, государственное планирование служит способом достижения целей социального государства, в связи с чем необходимо закрепить в качестве принципа государственного стратегического планирования реализацию конституционных целей, поскольку оно направлено на решение наиболее важных вопросов, связанных с основным курсом развития социального, правового, демократического государства, гарантией прав и свобод всех субъектов.

Библиографический список

1. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. М., 2017.
2. Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества // Журнал российского права. 2018. № 4.
3. Никифорова Е. Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. 2017. № 1.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2009. № 1. Ст. 2; 2014. № 9. Ст. 851.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
6. Залоило М. В. Опережающий характер Правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования // Журнал российского права. 2019. № 9.
7. Молчанов Н. А., Егоров В. П., Матевосова Е. К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 2.
8. Кустов С. С. Стратегическое планирование инвестиционной политики субъектов Российской Федерации: на материалах Сибирского федерального округа // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам Новосиб. междунар. юрид. форума (22–24 мая 2019 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. Ч. 2 / под ред. Д. А. Савченко, О. Н. Шерстобоева, А. А. Макарецва. Новосибирск, 2019.
9. Власенко Н. А. Кризис права: проблемы и подходы к решению // Журнал российского права. 2013. № 8.
10. Савченко Д. А. Правовая природа стратегии регионального развития // Право и экономика: национальный опыт и стратегии развития : сб. ст. по итогам Новосиб. междунар. юрид. форума (22–24 мая 2019 г.) : в 2 ч. / Новосиб. гос. ун-т экономики и управления. Ч. 2 / под ред. Д. А. Савченко, О. Н. Шерстобоева, А. А. Макарецва. Новосибирск, 2019.
11. Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2.
12. 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 // КонсультантПлюс. (дата обращения: 28.02.2020).

13. 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 внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 27.10.2009 № 780-п «Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края» // Консультант-Плюс (дата обращения: 28.02.2020).

14. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 26.04.2016 № АПЛ 16–111 «Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 17.12.2015 № АКПИ15–1263, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим подпункта «б» пункта 1 Изменений, которые вносятся в схему территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 384-р, которые утв. распоряжением Правительства РФ от 14.07.2015 № 1361-р // КонсультантПлюс (дата обращения: 28.02.2020).

15. Шибиченко Г. И. Зарубежный опыт стратегического планирования развития муниципального образования // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 14.

16. Дашиева А. Л. Стратегическое планирование в муниципальном образовании // Молодой ученый. 2010. № 4.

17. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования (часть 2) / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина. М., 2016. 40 с.

18. Курбатов И. А. Конституционные основы государственного планирования: системно-логический анализ // Успехи современной науки. 2016. № 10.

УДК 343.115
ББК 67.410.2

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СУДА С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ КАК КОМПОНЕНТА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

Н. А. Дудко¹, А. Р. Прусс²

¹ Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

² Алтайский краевой суд (Барнаул, Россия)

Имплементация идеи устойчивого развития предполагает осуществление государством комплекса мер в социальной и политической сферах общества. Показателями прогресса в достижении этой цели являются уровень реализации прав и свобод граждан, развития правовой культуры, правовой грамотности, а также формирование правового государства и гражданского общества, диалога между ними. Одним из способов такого взаимодействия между государством и обществом в Российской Федерации является суд с участием присяжных заседателей. Несмотря на длительный срок существования этого социального и правового института, его правовое регулирование не является стабильным и осуществляется в отсутствии выработанной законодателем концепции развития. Очередные предполагаемые в 2020 г. изменения коснутся подсудности составов преступлений суду с участием присяжных заседателей. В связи с этим вопросы нормативно-правовой регламентации и организации деятельности суда с участием присяжных заседателей продолжают вызывать науч-