

ДОКУМЕНТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ КАК ИСТОЧНИКИ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

© 2022 г. С. О. Шохин^{1, *}, Е. В. Кудряшова^{2, **}

¹Московский государственный институт международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации

²Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва;
Сибирский университет потребительской кооперации, г. Новосибирск

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Поступила в редакцию 21.09.2021 г.

Аннотация. Феномен документов стратегического планирования просуществовал в российской правовой системе уже более пяти лет, но по-прежнему вопрос правовой природы этого явления остается актуальным. Исследование показывает, что большинство документов стратегического планирования относятся к источникам финансового права, как в материальном, так и в формально-юридическом аспекте. Документы стратегического планирования исходят от участников стратегического планирования, которые в основном наделены властными полномочиями. Есть документы стратегического планирования наднационального уровня, и они также могут быть отнесены к источникам финансового права, но на основе традиционных представлений об источниках международного права, не меняя представлений об источнике права в материальном смысле. Планы могут носить характер нормы, соответственно, документы стратегического планирования могут объективизировать нормы в формально-юридическом смысле. Принято различать источники финансового права и источники законодательства. К источникам финансового законодательства можно отнести только узкий круг документов, изданных в традиционной для российской правовой системы форме законодательных и подзаконных актов.

Ключевые слова: источники права, источники финансового права, стратегическое планирование, финансово-плановые акты.

Цитирование: Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Документы стратегического планирования как источники финансового права // Государство и право. 2021. № 1. С. 158–167.

DOI: 10.31857/S102694520018442-7

STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS AS SOURCES OF FINANCIAL LAW

© 2022 S. O. Shokhin^{1, *}, E. V. Kudryashova^{2, **}

¹Moscow State Institute (University) of International Relations
of Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation

²Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Moscow;
Siberian University of Consumer Cooperation, Novosibirsk

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru;

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Received 21.09.2021

Abstract. The phenomenon of strategic planning documents has existed in Russian legal system already for more than five years, but still the issue of their legal nature is up to date. This study shows that the majority of strategic planning documents pertain to the sources of Financial Law, both in material and formal aspects. Documents of strategic planning derive from the participants of strategic planning process, which are vested with power. There are strategic planning documents on supra-national level, and they are also considered to be sources of Financial Law, but on the traditional basis for International Law without changing the material aspects of law sources. Plans can be legal norms therefore strategic planning documents can objectify legal norms in formal sense. It is common to divide the sources of financial law and sources of financial legislation. Only a narrow range of strategic planning documents, issued in the form of traditional laws and other legal acts can be attributed to sources of financial legislation.

Key words: sources of law, sources of Financial Law, strategic planning, financial-planning acts.

For citation: Shokhin, S.O., Kudryashova, E.V. (2022). Strategic planning documents as sources of Financial Law // *Gosudarstvo i pravo*=State and Law, No. 1, pp. 158–167.

Стратегическое планирование и управление стало играть важную роль в развитии России с начала XX в. После нескольких десятилетий забвения по политическим причинам планирование стало возвращаться в управленческую практику в его новой – стратегической – парадигме. С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации») в Российской Федерации формируется система стратегического планирования, которая включает в себя финансовое планирование как одну из составляющих. В этом же Федеральном законе использовалось понятие «документы стратегического планирования».

В Российской Империи, в СССР и в Российской Федерации не было недостатка в исследованиях общих проблем источников права и их отраслевых особенностей². Общие проблемы источников права разрабатывались и в зарубежных публикациях³. Приступая к исследованию категории «документы стратегического планирования», следует напомнить об исследованиях «нетипичных» форм права, в том числе в их соотношении с источниками права в российской и советской юридической науке⁴.

Более узкая отраслевая проблема источников финансового права исследовалась не менее активно. За последние несколько лет проблемам источников финансового права были посвящены многочисленные публикации как в России⁵, так и в странах ближнего зарубежья с аналогичной структурой отраслей права⁶. Несколько актуальных публикаций представляют совершенно новый ракурс проблемы источников финансового права⁷. Однако документы стратегического планирования как источники финансового права не рассматривались в фундаментальных исследованиях. Само понятие «документы стратегического планирования» существует сравнительно недавно, поэтому

⁵ См.: Поветкина Н.А. Источники финансового права: теоретический аспект // *Финансовое право*. 2011. № 2. С. 17–20; Попондопуло В.Ф. Финансовое право: понятие, природа, источники // *Финансовое право*. 2020. № 1. С. 8–14; Подшибякина А.А. Понятие и система источников финансового права // *Юридический вестник Кубанского гос. ун-та*. 2012. № 4. С. 28–31; Паукова Н.И. Источники финансового права. Курск, 2009; Чужикова Н.И. Теоретический аспект нормативного правового акта в финансовом праве // *Финансовое право*. 2002. № 2. С. 14–16; Пастушенко Е.Н. Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Саратов, 2006.

⁶ См., напр.: Гафуров А.Д. Источники финансового права и особенности формирования финансового законодательства развивающихся стран // *Вестник Таджикского национального ун-та*. 2012. № 3–1. С. 61–70; Хван Л.Б. Проблемы введения обязательных налоговых платежей в Узбекистане // *Налоговед*. 2011. № 8. С. 76–83.

⁷ См.: Еремин С.Г. Акты «мягкого права» в системе источников финансового права России: концептуальная основа. М., 2020; Кириллова А.Ф. Место судебного прецедента в системе источников финансового права // *Финансовое право*. 2012. № 11. С. 36–40; Копина А.А. Место судебной практики в системе источников налогового права // *Финансовое право*. 2008. № 12. С. 22–26; Shashkova A.V. Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA, 2019. P. 1931–1936; Тарибо Е.В. О влиянии актов конституционного правосудия на российскую правовую систему (на примере налогообложения) // *Журнал конституционного правосудия*. 2012. № 4. С. 25–31.

¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

² Назовем здесь только примеры из каждого периода: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1883; Зивс С.Л. Источники права. М., 1981; Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М., 2018.

³ См., напр.: Hart H.L. The Concept of Law. 3rd ed. Oxford, 2012; The Rule of Law and the Separation of Powers / ed. R. Bellamy. London, 2005.

⁴ См., напр.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самошенко. М., 1962; Полежаев П.Т., Шелестов В.С. О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // *Сов. государство и право*. 1960. № 10. С. 13; Матненко А.С. Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // *Lex russica*. 2009. № 1. С. 118–120; Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск, 2020.

исследований такого рода объективно мало и данная статья восполняет пробел в теории финансового права.

Документы стратегического планирования следует считать источниками российского финансового права. Цель настоящего исследования — обосновать эту позицию, а также детализировать ее.

В ходе исследования применялись общенаучные методы анализа и синтеза, а также специальные юридические методы, такие как юридико-технический и догматический методы.

Суть отличия стратегическое планирование от всех предыдущих подходов к планированию состоит в том, что акцент здесь сделан на постановку целей, и планирование осуществляется «из будущего в настоящее»: задается желаемое состояние системы в будущем без оглядки на прошлое. В предыдущих вариантах (краткосрочное, долгосрочное планирование) план мог быть представлен как прошлое плюс некоторое улучшение⁸. План мог иметь и более простое содержание — последовательность действий.

С 2005 г. в Российской Федерации было заявлено о внедрении первых приоритетных национальных проектов. Изначально было объявлено о четырех приоритетных направлениях развития: здравоохранение, образование, жильё и сельское хозяйство. Приоритетные национальные проекты стали опытным полигоном для пересмотра всей методологии финансовой деятельности и перехода от управления затратами к управлению результатами. Первые приоритетные национальные проекты остались в политической сфере и не стали источниками финансового права. В то же время они определили финансовую политику и практику проектного управления на последующий период⁹.

На момент появления приоритетных национальных проектов действовал Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹⁰, и на его основе издавались разнообразные прогнозы и планы, но в большинстве своем они не имели стратегических характеристик, поэтому их следует выносить в отдельную категорию, теперь уже представляющую исторический интерес.

Приоритетные национальные проекты были инструментами стратегического управления.

Следует упомянуть, что к началу 2000-х годов постепенно в практику входят такие документы, как целевые программы. Их правовой основой был уже утративший юридическую силу Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»¹¹, но до перехода на бюджетирование, ориентированное на результат, они не имели серьезного значения для финансового права. Федеральные целевые программы уже могут рассматриваться как документы стратегического планирования в нынешнем понимании, тем более что они были преобразованы (а возможно, даже переименованы) в государственные программы.

Начиная с 2005 г. массив документов о стратегических целях и задачах для государства и для отдельных участков развития растет. В 2008 г. принимается Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р¹²). Издаются стратегические указы Президента РФ.

Набор документов стратегического планирования не ограничивается перечисленными в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Продолжают действовать разнообразные концепции, доктрины, стратегии, программы, проекты (планы), которые были приняты до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и теперь попадают в категорию документы стратегического планирования. Помимо этого, еще до принятия рамочного нормативного правового акта в Российской Федерации сформировалась параллельная система стратегических указов Президента РФ¹³. Как теоретики, так и практики, исходя из содержания последних, относят их к документам стратегического планирования. Фактически в Российской Федерации сложилась дуалистичная структура стратегического

⁸ См. подр.: Кудряшова Е. В. Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов. М., 2019; Назаров В. П. Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. 2007. № 11. С. 3–9.

⁹ См.: Запольский С. В., Андреева Е. М. Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50–55; Запольский С. В. О финансовой политике Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 7–11.

¹⁰ См.: СЗ РФ. 1995. № 30, ст. 2871.

¹¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 34, ст. 3540.

¹² См.: СЗ РФ. 2008. № 47, ст. 5489.

¹³ Их иногда называют «майскими указами», т.к. Президент РФ издавал их вскоре после вступления в должность (см., напр.: Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (частично утратил силу)). Текущий стратегический указ — Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30, ст. 4884.

планирования¹⁴, которая поддерживается уже около десятилетия лет, хотя и имеет ряд недостатков.

Понятие документа стратегического планирования появилось только в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В нем определен документ стратегического планирования 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».

Анализ документов стратегического планирования и его законодательное определение указывают на то, что содержание документов стратегического планирования — это постановка целей и задач неопределенному кругу лиц. Их содержание не сводится к простому информированию. Документы стратегического планирования не информируют, а задают параметры измерения системы (отрасли, бюджетной системы, социально-экономического развития и т.д.) в определенной точке будущего. К этим параметрам системы надлежит стремиться неограниченному кругу лиц. Пожалуй, только прогнозы могут рассматриваться как информация, но в то же время информация обязательная и безальтернативная в ряде случаев.

Источники права принято понимать двояко¹⁵: в материальном аспекте — источник, откуда исходит воля, творящая право (сила, создающая право), и в формально-юридическом — объективизация права в конкретных формах.

Применительно к документам стратегического планирования как источникам права в материальном смысле проблему представляет тот факт, что Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» оперирует еще одним неопределенным с юридической точки зрения понятием — «участники стратегического планирования». Как следует из Закона, документы стратегического планирования исходят от участников стратегического планирования. Фактически можно говорить, что участники стратегического планирования совпадают с субъектами, наделенными властными полномочиями. Все же за счет особого понятия «участник стратегического планирования» категория «документы

стратегического планирования» оказывается шире категории «источники финансового права». В том случае, если документы стратегического планирования исходят от наделенного государственно-властными полномочиями или полномочиями местной власти субъекта, они не отличаются от прочих источников права в материальном аспекте.

Материальный аспект источников права вновь выходит на первый план и в зарубежной литературе, обсуждается, насколько право может твориться, помимо суверена, наднациональными образованиями, а также транснациональными компаниями. Не поддерживая позицию о допущении источника права вне суверенитета государства, в рамках традиционного подхода мы допускаем для документов стратегического планирования возможность их наднационального характера.

Стратегическое планирование играло значительную роль в определенный период развития интеграционных процессов в Евроазиатском Экономическом Союзе, и отчасти его значение сохраняется и ныне¹⁶. Документы, воплощающие стратегическое планирование в рамках ЕАЭС, очевидно, выпадают из сферы действия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», но они имеют сходные с российскими документами стратегического планирования характеристики.

Продолжается работа по созданию единого рынка финансовых услуг и соответствующие документы издаются на уровне ЕАЭС. Например, Концепция формирования общего финансового рынка ЕАЭС, определяя основные цели, задачи и ключевые направления формирования общего рынка с указанием этапов и мероприятий по их реализации по своему содержанию попадает в категорию документов стратегического планирования. Детальная оценка стратегических документов ЕАЭС может привести к выводу, что их следует считать источниками российского финансового права как документы международных организаций со всеми ограничениями, которые были выработаны для их оценки¹⁷.

Документы стратегического планирования как источники права в формально-юридическом ключе следует рассмотреть детальнее. Здесь необходимо

¹⁴ См.: Shokhin S.O., Kudryashova E.V. The dualistic Model of Strategic Planning — Russian Experience / Proceedings of the 36th International Business Information Management Association (IBIMA). Granada, 2020. P. 1419–1425.

¹⁵ См.: Магазинер Я.М. Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. 1998. С. 64, 65.

¹⁶ См.: Shokhin S., Kudryashova E. Macroeconomic coordination in the Eurasian Economic Union: strategic aspects // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. P. 38–52.

¹⁷ См.: Kasyanov R., Kriger A. Towards single market in financial services: highlights of the EU and the EAEU financial markets regulation // Russian Law Journal. 2020. Vol. 8. No. 1. P. 111–137; Kasyanov R. The EU experience as a model for the development of single financial market regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU) // European Company and Financial Law Review. 2019. Vol. 16. No. 5. P. 592–621.

выяснить насколько документы стратегического планирования могут иметь нормативный характер, поскольку источник права чаще всего понимается именно как объективизация норм права, «нормативность» называют в качестве особенностей финансового права¹⁸. Необходимо также отграничить их как форму права от форм выражения прочего социального регулирования, например, от политических текстов.

Документы стратегического планирования — это планы с самым разнообразным содержанием: набор финансовых показателей, схемы развития городов (градостроительный план), набор целей и задач и так далее. Вопрос о нормативно-правовом характере планов был подробно изучен в исследованиях и советского периода, и современными авторами¹⁹. Ученые сошлись во мнении, что план может представлять собой норму права, не являясь набором индивидуальных предписаний. План направлен на изменение системы в целом — это первый уровень регулирования, второй уровень — это акты, конкретизирующие план. Наличие второго уровня регулирования не умаляет нормативный характер плана и не делает его необязательным. Понятие «документы стратегического планирования» пересекается с понятием «финансово-плановые акты»²⁰.

План нормативного характера, включающий цели и задачи, отличается от политических документов. Политические призывы не конкретны, издаются в произвольной форме и не порождают прав и обязанностей. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает правовые рамки для принятия документов стратегического планирования и в совокупности с другими федеральными законами делает их содержание базальтернативным для неограниченного круга лиц.

В то же время для финансового права документы стратегического планирования даже с политическим содержанием могут быть причислены к источникам финансового права²¹ ввиду следующей позиции.

Конституционный Суд РФ сформировал позицию, что дискреция законодателя в финансовой сфере связана целями и задачами единой финансовой политики. В Постановлении Конституционного

Суда РФ № 12-П от 17 июня 2004 г. № 12-П²² указано, что «федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации. Отсюда следует, что нормы права, в том числе финансового, проявляют свое регулятивное воздействие на бюджетные отношения не сами по себе, а в связи с целями государственной экономической политики, включая финансовую политику и финансовое регулирование в их конституционно-правовом смысле. На этой основе в Российской Федерации как правовом социальном государстве гарантируются надлежащие финансовые условия осуществления программ социального развития, обеспечения прав и свобод человека и гражданина». Отсюда документы стратегического планирования, определяющие финансовую политику Российской Федерации, ограничивают дискрецию законодателя, в этом смысле являются источником права — источником, на который опирался Конституционный Суд РФ.

Документы стратегического планирования объективизируют волю и целеполагание, исходящее от субъектов, обладающих властными полномочиями. В силу процедур, установленных в законодательстве, документ стратегического планирования обязателен к применению. Например, нельзя составить проект бюджета на основе данных из других источников, нежели бюджетный прогноз. В ходе финансового контроля эффективность использования средств будет оцениваться, исходя из целей и задач, поставленных в документах стратегического планирования, а не произвольно заявленных в других источниках.

Достаточно сложным представляется вопрос о юридической силе документов стратегического планирования, но для оценки их как источников права эта проблема второстепенная. Нам не известна такая позиция, когда наличие юридической силы было бы обязательной характеристикой источника права. Нормативные акты, утратившие силу, или акты спорного характера, принимаемые в турбулентных политических и исторических условиях вновь созданными органами, легитимность которых не признана в какой-то момент, продолжают считаться источниками права. Поэтому для решения вопроса об отнесении документов стратегического планирования к источникам финансового права мы считаем проблему их юридической силы факультативной, равно как и решение вопроса об их иерархии. Однако сделаем несколько замечаний по этому поводу.

¹⁸ См.: Грачева Е. Ю. К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2020. № 9. С. 26–32.

¹⁹ См.: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самощенко; Матненко А. С. Указ. соч. С. 118–120.

²⁰ Кудряшова Е. В. Финансово-плановые акты // Финансовое право. 2017. № 1. С. 7–9.

²¹ См.: Запольский С. В. Указ. соч. С. 7–11.

²² См.: СЗ РФ. 2004. № 27, ст. 2803.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не ограничивает возможности придания документам стратегического планирования юридической силы. Характеристика «документ стратегического планирования» скорее относится к содержанию, чем к форме. Он может принимать форму послания, утверждаться органами власти, одобряться органами государственной (муниципальной) власти и органами власти с особым независимым статусом (Центральный банк РФ) и так далее. Юридическая сила документа стратегического планирования будет зависеть от его формы, процедуры его издания²³ и компетенции издающего органа. В теоретических трудах, а затем и в практике устоялась позиция, что план и акт об его утверждении представляют собой единое целое²⁴. Аналогичным образом документы стратегического планирования также составляют единое целое с актом, его утверждающим.

В рамках данного исследования нужно определить, какие из документов стратегического планирования относятся к источникам финансового права, а какие из них остаются за пределами отрасли финансового права. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выстраивает взаимосвязанную систему стратегического планирования, интегрируя в нее финансовое планирование. В Законе несколько раз подчеркивается включенность финансов в систему стратегического планирования. Интеграция финансов проводится через принцип ресурсной обеспеченности. Принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами²⁵. Специально подчеркивается необходимость координации государственного и муниципального стратегического управления с мерами бюджетной политики — это одна из задач стратегического планирования.

Большинство документов стратегического планирования, включая отраслевые и территориальные, влияют на финансовые правоотношения в условиях реализации концепции управления

результатами или «бюджетирования, ориентированного на результат». Результаты коррелируют с целями и задачами, которые как раз объективируются в разнообразных документах стратегического планирования. Это проявляется в процессе проведения финансового контроля. В части постановки целей и задач, подлежащих обеспечению финансовыми ресурсами, большинство документов стратегического планирования служат источниками финансового права.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дает нам примеры документов стратегического планирования, которые не только через цели и задачи связаны с финансами, но и полностью посвящены финансовой деятельности государства и местного самоуправления.

Важное значение в финансовой сфере имеет Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Оно входит в список документов, на которых основывается проект федерального бюджета. До 1 января 2015 г.²⁶ Президент РФ оглашал специальный документ — Бюджетное послание Президента Российской Федерации, но эта практика подвергалась критике в научных публикациях за дополнительное влияние внеконституционного характера исполнительной власти на законодательную²⁷ и теперь прекращена. Послание Президента РФ Федеральному Собранию реализует целеполагание на краткосрочный период в один год и доносит стратегические цели, подлежащие реализации в этом периоде.

На всех трех уровнях власти составляются бюджетные прогнозы. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» передает регулирование бюджетных прогнозов в сферу бюджетного законодательства. Наряду с прогнозом социально-экономического развития бюджетный прогноз входит в список необходимых для составления проектов бюджетов документов. Прогноз информирует о возможных и предположительно достижимых показателях, на которые должен ориентироваться бюджетный процесс. На показатели прогноза опираются в составлении и реализации своих финансовых документов участники бюджетного процесса, а также другие заинтересованные субъекты. Хотя показатели являются ориентировочными и не обязательными, именно они используются на официальном уровне. Альтернативный прогноз не может быть положен в основу проектов бюджетов, как следует из бюджетного законодательства.

²³ См.: Давыдов К. В. Указ. соч.; *Его же*. Административное усмотрение: ошибки правового регулирования и правоприменения (сравнительно-правовой аспект) // Государство и право. 2018. № 7. С. 39–48.

²⁴ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 23

²⁵ Принцип ресурсной обеспеченности связан с принципом плановости финансовой деятельности государства (см.: Кудряшова Е. В. Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14).

²⁶ Статья 170 БК РФ утратила силу согласно Федеральному закону от 04.10.2014 г. № 283-ФЗ.

²⁷ См.: Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.

Участниками стратегического планирования одобряются основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основные направления бюджетной и налоговой политики муниципальных образований. Данные документы также используются для составления проектов бюджетов.

В условиях реализации концепции бюджетирования, ориентированного на результат, важными для финансового права документами стратегического планирования стали государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы. Государственные и муниципальные программы пришли на смену целевым программам каждого уровня власти. С переходом к программно-целевому бюджетированию государственные программы стали основным инструментом в процессе государственного финансирования, особенно в отношении бюджета развития. Государственные и муниципальные программы разрабатываются и реализуются во взаимосвязи, исходя из текущих и перспективных целей государственной финансовой политики. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу нормативным правовым актом Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, правовым актом местной администрации муниципального образования. В публикациях часто можно встретить выражение «бюджет программ» — настолько значимое место программы занимают в бюджетном процессе.

Государственная программа Российской Федерации представляет собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации²⁸.

²⁸ См.: постановление Правительства РФ от 26.05.2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», утвердившее Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации // СЗ РФ. 2021. № 23, ст. 4042.

Мы обсуждали проблему источников финансового права, но есть и более узкая категория — источники финансового законодательства, которая более значима с точки зрения практики²⁹. Если для источников права вопрос о юридической силе факultatивен, то применительно к источникам финансового законодательства он ключевой. Здесь следует сказать, что к источникам финансового законодательства могут быть отнесены только те документы стратегического планирования, которые либо составляют непосредственное содержание традиционных для российской правовой системы законодательных и подзаконных актов, либо утверждены ими. Все прочие документы стратегического планирования (например, основные направления политики или послание Президента РФ) не следует считать источниками финансового законодательства.

Феномен документов стратегического планирования просуществовал в российском законодательстве и практике уже более пяти лет. Вместе с тем по-прежнему документы стратегического планирования заслуживают критики. Стройной и иерархичной системы стратегических документов так и не сложилось.

Проблема юридического значения документов стратегического планирования наиболее остро стоит в финансово-правовой сфере. Не случайно именно Министерство финансов РФ в 2018 г. внесло предложение оптимизировать документы стратегического планирования, поскольку их стало сложно понимать. Предложено было оставить только стратегические указы Президента РФ как «корневые» документы стратегического планирования, фактически являющиеся наиболее важными для министерств и ведомств³⁰. Предложение Министерства финансов РФ не было поддержано и конкретных шагов по систематизации документов стратегического планирования предпринято не было. Решение проблемы упорядочивания стратегических документов оставили до внедрения новых технологий (например, искусственного интеллекта). В этой ситуации наше исследование и позиция являются важными не только для теории, но и для практики.

На основе приведенных рассуждений документы стратегического планирования следует относить к источникам права. К источникам финансового

²⁹ См.: Соколова Э.Д. О соотношении понятий «источники финансового права» и «финансовое законодательство» // Вестник СГАП. 2010. № 2. С. 113–117; Омельхина Н.В. Кодификация финансового законодательства как способ ликвидации пробелов в праве // Финансовое право. 2020. № 7. С. 3–10; Махерова И.В. К вопросу о понятии закона как источника финансового права // Финансовое право. 2008. № 12. С. 10–14.

³⁰ См.: Дьячков В. Достаточно одного указа // Коммерсантъ. 2018. 29 июня.

права относятся документы стратегического планирования, содержание которых непосредственно касается финансов. Помимо этого, к источникам финансового права относится большинство документов стратегического планирования, содержащие цели и задачи, впоследствии воплощаемые в результатах, достигаемых с использованием соответствующих финансовых ресурсов. Только узкий круг документов стратегического планирования, изданных в форме традиционных для российской правовой системы нормативных актов относится к источникам финансового законодательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гафуров А. Д.* Источники финансового права и особенности формирования финансового законодательства развивающихся стран // Вестник Таджикского национального ун-та. 2012. № 3–1. С. 61–70.
2. *Грачева Е. Ю.* К вопросу о сущности финансового права // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2020. № 9. С. 26–32.
3. *Давыдов К. В.* Административное усмотрение: ошибки правового регулирования и правоприменения (сравнительно-правовой аспект) // Государство и право. 2018. № 7. С. 39–48.
4. *Давыдов К. В.* Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск, 2020.
5. *Дьячков В.* Достаточно одного указа // Коммерсантъ. 2018. 29 июня.
6. *Еремин С. Г.* Акты «мягкого права» в системе источников финансового права России: концептуальная основа. М., 2020.
7. *Запольский С. В.* О финансовой политике Российской Федерации и правовых формах ее глобальной реализации // Финансовое право. 2020. № 4. С. 7–11.
8. *Запольский С. В., Андреева Е. М.* Правовые основы реализации и финансирования национальных проектов // Юридический мир. 2020. № 3. С. 50–55.
9. *Зивс С. Л.* Источники права. М., 1981.
10. *Кириллова А. Ф.* Место судебного прецедента в системе источников финансового права // Финансовое право. 2012. № 11. С. 36–40.
11. *Копина А. А.* Место судебной практики в системе источников налогового права // Финансовое право. 2008. № 12. С. 22–26.
12. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. СПб., 1883.
13. *Кудряшова Е. В.* Правовое регулирование стратегического планирования в сфере государственных финансов. М., 2019.
14. *Кудряшова Е. В.* Принцип финансовой обеспеченности публичного планирования в Российской Федерации // Финансовое право. 2010. № 7. С. 11–14.
15. *Кудряшова Е. В.* Финансово-плановые акты // Финансовое право. 2017. № 1. С. 7–9.
16. *Магазинер Я. М.* Общая теория права на основе советского законодательства // Правоведение. 1998. С. 64, 65.
17. *Марченко М. Н.* Источники права: учеб. пособие. М., 2018.
18. *Матненко А. С.* Правовое обеспечение плановой деятельности современного российского государства // Lex russica. 2009. № 1. С. 118–120.
19. *Махерова И. В.* К вопросу о понятии закона как источника финансового права // Финансовое право. 2008. № 12. С. 10–14.
20. *Назаров В. П.* Стратегическое планирование: сейчас или опять потом? // Власть. 2007. № 11. С. 3–9.
21. *Ноздрачев А. Ф.* Государственное планирование и правовое регулирование. М., 1982. С. 23.
22. *Омельхина Н. В.* Кодификация финансового законодательства как способ ликвидации пробелов в праве // Финансовое право. 2020. № 7. С. 3–10.
23. *Пастушенко Е. Н.* Правовые акты Центрального банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории. Саратов, 2006.
24. *Паукова Н. И.* Источники финансового права. Курск, 2009.
25. *Поветкина Н. А.* Источники финансового права: теоретический аспект // Финансовое право. 2011. № 2. С. 17–20.
26. *Подшибякина А. А.* Понятие и система источников финансового права // Юридический вестник Кубанского гос. ун-та. 2012. № 4. С. 28–31.
27. *Полежаев П. Т., Шелестов В. С.* О соотношении юридических и технических норм в социалистическом обществе // Сов. государство и право. 1960. № 10. С. 13.
28. *Попондопуло В. Ф.* Финансовое право: понятие, природа, источники // Финансовое право. 2020. № 1. С. 8–14.
29. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.
30. *Соколова Э. Д.* О соотношении понятий «источники финансового права» и «финансовое законодательство» // Вестник СГАП. 2010. № 2. С. 113–117.
31. *Тарибо Е. В.* О влиянии актов конституционно-го правосудия на российскую правовую систему (на примере налогообложения) // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 4. С. 25–31.

32. Теоретические вопросы систематизации советского законодательства / под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. М., 1962.
33. Хван Л.Б. Проблемы введения обязательных налоговых платежей в Узбекистане // Налоговед. 2011. № 8. С. 76–83.
34. Чужикова Н.И. Теоретический аспект нормативного правового акта в финансовом праве // Финансовое право. 2002. № 2. С. 14–16.
35. Hart H.L. The Concept of Law. 3rd ed. Oxford, 2012.
36. Kasyanov R. The EU experience as a model for the development of single financial market regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU) // European Company and Financial Law Review. 2019. Vol. 16. No. 5. P. 592–621.
37. Kasyanov R., Kriger A. Towards single market in financial services: highlights of the EU and the EAEU financial markets regulation // Russian Law Journal. 2020. Vol. 8. No. 1. P. 111–137.
38. Shashkova A.V. Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA, 2019. P. 1931–1936.
39. Shokhin S., Kudryashova E. Macroeconomic coordination in the Eurasian Economic Union: strategic aspects // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. P. 38–52.
40. Shokhin S.O., Kudryashova E.V. The dualistic Model of Strategic Planning – Russian Experience / Proceedings of the 36th International Business Information Management Association (IBIMA). Granada, 2020. P. 1419–1425.
41. The Rule of Law and the Separation of Powers / ed. R. Bellamy. London, 2005.
6. Eremin S.G. Acts of soft law in the system of Financial Law sources in Russia: conceptual basis. М., 2020 (in Russ.).
7. Zapolsky S.V. On the financial policy in Russian Federation and legal forms of its global implementation // Financial Law. No. 4. P. 7–11 (in Russ.).
8. Zapolsky S.V., Andreeva E.M. Legal basis of realization and financing of national projects // Judicial world. 2020. No. 3. P. 50–55 (in Russ.).
9. Zivs S.L. Sources of law. М., 1981 (in Russ.).
10. Kirillova A.F. The place of judicial precedent in the system of sources of Financial Law // Financial Law. 2012. No. 11. P. 36–40 (in Russ.).
11. Kopina A.A. The place of judicial practice in the system of Financial Law sources // Financial Law. 2008. No. 12. P. 22–26 (in Russ.).
12. Korkunov N.M. The lectures on the General theory of law. SPb., 1883 (in Russ.).
13. Kudryashova E.V. Legal regulation of strategic planning in the field of public finance. М., 2019 (in Russ.).
14. Kudryashova E.V. The principle of financial security of public planning in the Russian Federation // Financial Law. 2010. No. 7. P. 11–14 (in Russ.).
15. Kudryashova E.V. Financial-planning acts // Financial Law. 2017. No. 1. P. 7–9 (in Russ.).
16. Magazinier Ya.M. General theory of law based on Soviet legislation // Jurisprudence. 1998. P. 64, 65 (in Russ.).
17. Marchenko M.N. Sources of law: textbook. М., 2018 (in Russ.).
18. Matnenko A.S. Legal support of the planned activity of the modern Russian state // Lex russica. 2009. No. 1. P. 118–120 (in Russ.).
19. Makherova I.V. To the question about the notion of law as a Financial Law source // Financial Law. 2008. No. 12. P. 10–14 (in Russ.).
20. Nazarov V.P. Strategic planning: now or again later? // Power. 2007. No. 11. P. 3–9 (in Russ.).
21. Nozdrachev A.F. State planning and legal regulation. М., 1982 (in Russ.).
22. Omelekhina N.V. Codification of financial laws as a means of legal gap liquidation // Financial Law. 2020. No. 7. P. 3–10 (in Russ.).
23. Pastushekno E.N. Legal acts of Central bank of Russian Federation: financial law aspects of theory. Saratov, 2006 (in Russ.).
24. Paukova N.I. Sources of Financial Law. Kursk, 2009 (in Russ.).
25. Povetkina N.A. Sources of the Financial Law: theoretical aspects // Financial Law. 2011. No. 2. P. 17–20 (in Russ.).

REFERENCES

1. Gafurov A.D. Sources of Financial Law and special features of financial legislation formation in developing countries // Herald of Tadjik National University. 2012. No. 3–1. P. 61–70 (in Russ.).
2. Gracheva E. Yu. To the question of the nature of Financial Law // Herald of Kutafin Moscow State University. 2020. No. 9. P. 26–32 (in Russ.).
3. Davydov K.V. Administrative discretion: errors of legal regulation and enforcement (comparative analysis) // State and Law. 2018. No. 7. P. 39–48 (in Russ.).
4. Davydov K.V. Administrative procedures: Russian and foreign experience. Novosibirsk, 2020 (in Russ.).
5. Dyachkov V. One decree is enough // Kommersant. 2018. June 29.

26. *Podshibyakina A.A.* Concept and system of sources of Financial Law // Legal Herald of the Kuban State University. 2012. No. 4. P. 28–31 (in Russ.).
27. *Polezhaev P.T., Shelestov V.S.* On the correlation between legal and technical norms in socialistic society // Sov. State and Law. 1960. No. 10. P. 13 (in Russ.).
28. *Popondopulo V.F.* Financial Law: Notion, Nature, Sources // Financial Law. 2020. No. 1. P. 8–14 (in Russ.).
29. Modern problems of the organization of public power / ed. S.A. Avakian. M., 2014 (in Russ.).
30. *Sokolova E.D.* About parity of concepts of the “Financial Law” and “financial legislation” // Herald of the Saratov State Academy of Law. 2010. No. 2. P. 113–117 (in Russ.).
31. *Taribo E.V.* On constitutional justice acts impact on Russian legal system (example of taxation) // Journal of Constitutional Justice. 2012. No. 4. P. 25–31 (in Russ.).
32. Theoretical issues of systematization of Soviet legislation / ed. by S.N. Bratus’ and I.S. Samoshchenko. M., 1962 (in Russ.).
33. *Khvan L.B.* Problems of introduction of taxes in Uzbekistan // Nalogoved. 2011. No. 8. P. 76–83 (in Russ.).
34. *Chuzhikova N.I.* Theoretical aspect of legal normative act in Financial Law // Financial Law. 2002. No. 2. P. 14–16 (in Russ.).
35. *Hart H.L.* The Concept of Law. 3rd ed. Oxford, 2012.
36. *Kasyanov R.* The EU experience as a model for the development of single financial market regulation in the Eurasian Economic Union (EAEU) // European Company and Financial Law Review. 2019. Vol. 16. No. 5. P. 592–621.
37. *Kasyanov R., Kriger A.* Towards single market in financial services: highlights of the EU and the EAEU financial markets regulation // Russian Law Journal. 2020. Vol. 8. No. 1. P. 111–137.
38. *Shashkova A.V.* Regulating principles of disclosure of information to shareholders under G20 / OECD principles / K.S. Soliman, Proceedings of the 33rd International Business Information Management Association Conference. IBIMA, 2019. P. 1931–1936.
39. *Shokhin S., Kudryashova E.* Macroeconomic coordination in the Eurasian Economic Union: strategic aspects // Russian Law Journal. 2019. Vol. 7. No. 3. P. 38–52.
40. *Shokhin S.O., Kudryashova E.V.* The dualistic Model of Strategic Planning – Russian Experience / Proceedings of the 36th International Business Information Management Association (IBIMA). Granada, 2020. P. 1419–1425.
41. The Rule of Law and the Separation of Powers / ed. R. Bellamy. London, 2005.

Сведения об авторах

ШОХИН Сергей Олегович –

доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры административного и финансового права, профессор кафедры международного частного и гражданского права Московского государственного института международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации; 119454 г. Москва, пр-т Вернадского, д. 76
 Researcher ID: C-5244-2018
 РИНЦ Author ID: 483526 (SPIN-код: 8830-9932)
 ORCID: 0000-0002-2777-3615

КУДРЯШОВА Екатерина Валерьевна –

доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела финансового, налогового и бюджетного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 117218 г. Москва, Б. Черемушkinsкая ул., д. 34; Сибирский университет потребительской кооперации; 630087 г. Новосибирск, пр-т Карла Маркса, д. 26
 Researcher ID: D-2011-2009
 РИНЦ Author ID: 358757 (SPIN-код: 7017-2770)
 ORCID: 0000-0002-7029-5794

Authors' information

SHOKHIN Sergey O. –

Doctor of Law, Professor, Department of Administrative and Financial Law, Department of Private International and Civil Law of Moscow State Institute (University) of International Relations of Ministry of Foreign Affairs of Russian Federation; 76 Vernadskogo ave., 119454 Moscow, Russia

KUDRYASHOVA Ekaterina V. –

Doctor of Law, associate Professor, Head researcher of Department of Financial, Tax and Budget Law, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 34 B. Cheremushkinskaya str., 117218 Moscow, Russia; Siberian University of Consumer Cooperation; 26 Karl Marks ave., 630087 Novosibirsk, Russia