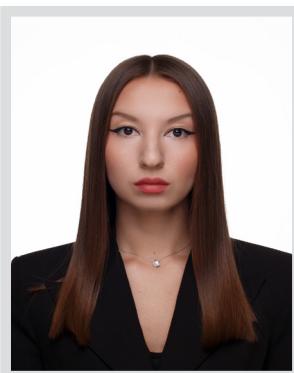


УДК 340.1

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-146-150

Соотношение правовых концепций с документами стратегического планирования



Асылбаева П.А.

Соискатель кафедры теории государства и права
Института права Уфимского университета науки и технологии

Статья посвящена анализу правовой природы документов стратегического планирования в контексте потребности в нормативной определенности и согласованности государственного регулирования. Цель исследования – комплексная юридическая оценка концепций, доктрины, стратегий, основ государственной политики и программ, включая их функциональное назначение и юридико-технические особенности. Научная значимость работы заключается в уточнении содержания ключевых правовых категорий, выявлении нормативных пробелов и определении места стратегических актов в системе управления. Основные результаты включают установление специфики видов стратегических документов и обоснование необходимости унификации понятийного аппарата. Научная новизна проявляется в применении комплексного юридико-технического подхода к их анализу и формулировании предложений по совершенствованию стратегического законодательства.

Ключевые слова: стратегическое планирование, документы стратегического планирования, право, концепции, стратегии, доктрины, программы, основы государственной политики, нормы права

Для цитирования: Асылбаева П.А. Соотношение правовых концепций с документами стратегического планирования // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 4. С. 146–150. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-4-146-150.

Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 172-ФЗ) [1] ограничивается закреплением исключительно понятия «стратегия социально-экономического развития», при этом не охватывая иные виды документов стратегического планирования, такие как концепции, доктрины, основы, программы и планы. Указанный подход создает значительные правовые пробелы, поскольку оставляет неопределенными отдельные аспекты регулирования, касающиеся разработки, утверждения и реализации указанных документов. Попыткой восполнить эти пробелы стала разработка Указа Президента Российской Федерации от 01.05.2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования» [2], содержащего методологические ориентиры для организации работы с документами стратегическо-

го планирования. Несмотря на ограниченный нормативный статус, данный указ позволяет определить круг документов, представляющих интерес для сравнительно-правового анализа: в соответствии со ст. 21 выделяются концептуальные документы (концепции, доктрины, стратегии, основы), в то время как прогнозные, программные и планирующие документы (прогноз, программа, план) относятся к отдельной категории.

Научная литература предпринимает попытки системного осмысления юридической природы этих документов, их соотношения и взаимного подчинения, а также их роли в формировании правовой политики государства. В частности, в монографии «Российские доктрины как акты государственного управления» подчеркивается, что концептуальные документы выполняют методологическую и идео-

логическую функцию, формируя основу для реализации государственных целей [3, с. 5, 6]. Схожую позицию выражают и другие исследователи, подчеркивая, что переход к системному стратегическому управлению требует создания комплексной и согласованной системы документов, обеспечивающей понимание логики принимаемых мер, их ресурсного обеспечения и значимости в общей структуре государственной деятельности [4, с. 3]. В контексте национальной безопасности это особенно актуально, поскольку анализ доктрин и концепций показывает существование значительной разрозненности, противоречащей принципу сбалансированности, закрепленному в ч. 5 ст. 7 Федерального закона № 172-ФЗ [5, с. 7].

Доктрины, в отличие от концепций, характеризуются большей юридической конкретностью. Несмотря на упоминание понятия «доктрина» лишь в одной статье Федерального закона № 172-ФЗ, в законодательстве функционирует значительное число доктрин, включая Военную [6], Морскую [7], Доктрину информационной безопасности [8], продовольственной безопасности [9] и энергетической безопасности [10] и др. Эти документы чаще всего определяют себя как «система официальных взглядов», формулируя цели, задачи, принципы и механизмы государственной политики. При этом структура доктрин, как правило, включает введение (общие положения), основную часть (цели, угрозы, направления политики) и заключение, а содержание сочетает декларативные нормы и дефинитивные определения ключевых понятий, что обеспечивает точность правоприменения.

Комплексный анализ показывает, что доктрины, обладая более высокой степенью конкретизации правовых категорий, выполняют функцию правового ориентирования и могут использоваться для практической реализации мер государственной политики. Концепции же, будучи декларативными, формируют общие цели, задачи и ориентиры, задавая вектор последующих правовых решений, но не создавая обязательных юридических стандартов.

Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» закрепляет ряд ключевых понятий, касающихся стратегий, включая стратегии социально-экономического, пространственного, отраслевого и муниципального развития, а также стратегии научно-технологического развития. Вместе с тем нормативное закрепление этих понятий не охватывает весь спектр стратегических документов, фактически используемых в практике государственного управления, что создаёт определённую правовую неопределенность в части их дефиниции и функционального назначения. В научной литературе предпринимаются попытки осмысления сущности стратегии, её структуры и роли в системе стратегического планирования. Так, Е.А. Никчём-

ная рассматривает стратегию как всесторонне разработанный комплексный план, обеспечивающий реализацию миссии государства и достижение концептуально обоснованных целей, что подчеркивает её целеполагающую и методологическую функцию [11, с. 9].

При анализе отдельных стратегий можно выделить различия в подходе к их определению. Некоторые документы дают чёткое определение стратегии как документа стратегического планирования с установленными целями, задачами и механизмами реализации. Например, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. [12] характеризуется как «документ стратегического планирования в сфере национальной безопасности», аналогичная дефиниция встречается в Стратегии комплексной безопасности детей до 2030 г. [13], Стратегии национальной безопасности [14] и в других стратегических документах. В то же время часть стратегий ограничивается более общими формулировками, указывая на определение приоритетов и направлений государственной политики в конкретных сферах, без прямого закрепления юридической дефиниции стратегии, как это наблюдается, например, в Стратегии развития аддитивных технологий до 2030 г. [15], Стратегии судостроительной промышленности [16], а также в Стратегии развития электронной промышленности [17].

Структурно стратегии традиционно включают три блока: введение с общими положениями и обоснованием необходимости стратегии, основную часть с анализом текущего состояния и приоритетными направлениями развития, а также заключение с ожидаемыми результатами, показателями эффективности и механизмами мониторинга исполнения, которое не всегда присутствует. С точки зрения норм права, стратегии формируют учредительные нормы через ссылки на Конституцию Российской Федерации, международное право и федеральные законы. Декларативные нормы стратегий выполняют функцию программных установок, формулируя желаемое будущее состояние управляемых сфер без придания юридической обязательности, тогда как дефинитивные нормы обеспечивают чёткое определение ключевых терминов и критериев оценки эффективности мер, как это наблюдается в Стратегии национальной безопасности.

Взаимосвязь стратегий с концепциями, доктринаами и программами демонстрирует сложную систему субординации и преемственности стратегического планирования. Так, Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы [18] и Стратегия инновационного развития [19] опираются на положения соответствующих концепций [20; 21], обеспечивая согласованность мер государственной политики. Аналогично, отдельные стратегии реализуются как инструменты исполнения более масштабных до-

кументов, например, Стратегия развития морской деятельности до 2030 г. [22] учитывает принципы Морской доктрины Российской Федерации.

Что касается «Основ», в ряде документов их стратегическая природа определяется явно, как в Основах государственной политики в области военно-морской деятельности [23], пограничной политики [24]. В то же время многие основы содержат лишь косвенные ссылки на федеральные законы и концептуальные документы, как это наблюдается в Основах экологического развития [25] и промышленной безопасности [26]. Прямые ссылки на высшие стратегические документы – доктрины, концепции и стратегии – обеспечивают их соподчинённость и преемственность в системе государственного стратегического управления. Соответственно, как стратегии, так и основы демонстрируют многоуровневую и сложную систему взаимосвязанных документов, где декларативные и дефинитивные нормы формируют методологическую и правовую основу для реализации государственной политики в различных сферах.

В контексте анализа правовой природы программ представляется необходимым углублённое осмысление их институционального взаимодействия с концепциями, доктринаами и стратегиями. Как справедливо отмечает А.В. Карпов, Государственная программа «Развитие образования» на 2013–2020 гг. обладает тройственной природой: она одновременно выступает подзаконным нормативным актом, документом программного типа и элементом системы стратегического планирования [27, с. 209]. С точки зрения системного подхода, М.А. Мушинский отмечает функциональное переплетение концепций и программ: одна и та же программа может реализовывать положения нескольких стратегий, а концептуальные установки, закреплённые в разных документах, получают правовое развитие в различных программных инициативах. Такая множественная корреляция свидетельствует о правовой полисемии и сложности системы стратегического регулирования [28, с. 494].

Практика федеральных программ подтверждает вариативность их структурного оформления. В ряде документов присутствует отдельный «Паспорт программы» с формальными характеристиками, как, например, в Федеральной научно-технической программе развития сельского хозяйства на 2017–2030 гг. [29], в программе «Повышение безопасности дорожного движения» [30]. В других программах, таких как «Развитие образования» [31] и иные, определение интегрировано в общие разделы «Обоснования» или «Основные положения», а в некоторых случаях (например, «Развитие Калининградской области» [32]) формального определения программы нет вовсе, что демонстрирует вариатив-

ность методологических подходов к структурированию федеральных программ. Декларативные нормы программ выражаются в целях и задачах государственной политики, формулируемых в отдельных разделах или интегрированных в текст. При этом сочетание декларативных и дефинитивных элементов позволяет не только задавать приоритеты, но и конкретизировать ключевые показатели реализации, что особенно видно на примере программы «Повышение безопасности дорожного движения».

Сравнительно-правовой анализ выявляет тенденцию интеграции существующих программ в содержание концепций, что снижает их методологическую автономию. Так, Концепция открытости федеральных органов власти [33] опирается на программу «Информационное общество» [34], а Концепция демографической политики до 2025 г. [35] закрепляет ссылки на программу «Развитие здравоохранения» [36] и стратегию здравоохранения до 2025 г. [37]. При этом концепции, призванные задавать общие направления, в таких случаях фактически подстраиваются под уже действующие программные меры, что ограничивает их стратегическую роль.

Исходя из системного анализа, концепции занимают высшее место в иерархии стратегических документов, задавая универсальные декларативные нормы, принципы и стратегические ориентиры, на основе которых формируются доктрины, стратегии, основы и программы. Доктрины обеспечивают нормативную конкретизацию и дефинитивное определение ключевых понятий, стратегии сочетают декларативные установки с конкретизацией мер и ресурсов, а программы выступают низкоуровневыми инструментами практической реализации мероприятий. Основы государственной политики закрепляют принципы и ценностные ориентиры, обеспечивая фундамент для разработки всех остальных документов.

Эффективная система стратегического планирования представляет собой многоуровневую иерархию, в которой концепции задают общий вектор развития, а доктрины, стратегии, основы и программы обеспечивают последовательное, прозрачное внедрение этих установок. Указанный интегрированный подход позволяет сочетать теоретическую основу с конкретными правовыми и управлениемскими механизмами реализации государственной политики.

Литература:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп. от 13.07.2024 г. № 177-ФЗ) // СПС КонсультантПлюс.
2. Указ Президента Российской Федерации от 01.05.2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
3. Российские доктрины как акты государственного управления: монография / С.С. Сулакшин [и др.]. М.: Научный эксперт, 2012. 148 с.
4. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Сластихина И.Ю., О гармонизации документов государственного стратегического планирования: препринт WP8/2015/01. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 48 с.
5. Кардашова И.Б. Документы стратегического планирования в сфере безопасности дорожного движения // Журнал «Безопасность дорожного движения». 2024. № 3. С. 6–9.
6. Утверждено Президентом Российской Федерации от 25.12.2014 г. № Пр-2976 «Военная доктрина Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
7. Указ Президента Российской Федерации от 31.07.2022 г. № 512 «Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации» (ред. от 13.08.2024) // СПС КонсультантПлюс.
8. Указ Президента Российской Федерации от 05.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
9. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 г. № 20 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» (ред. от 10.03.2025) // СПС КонсультантПлюс.
10. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2019 г. № 216 «Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
11. Никчемная Е.А. Право как средство государственного стратегического планирования: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 230 с.
12. Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 15.01.2024) // СПС КонсультантПлюс.
13. Указ Президента Российской Федерации от 17.05.2023 г. № 358 «О Стратегии комплексной безопасности детей в Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
14. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 14.07.2021 г. № 1913-р «Об утверждении Стратегии развития аддитивных технологий в Российской Федерации на период до 2030 года» (ред. от 21.10.2024) // СПС КонсультантПлюс.
16. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.08.2019 г. № 2553-р «Об утверждении Стратегии развития судостроительной промышленности на период до 2035 года» (ред. от 21.10.2024) // СПС КонсультантПлюс.
17. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.01.2020 г. № 20-р «Об утверждении Стратегии развития электронной промышленности Российской Федерации на период до 2030 года» (ред. от 21.10.2024) // СПС КонсультантПлюс.
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» (ред. от 24.10.2018) // СПС КонсультантПлюс.
19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. № 2227-р (ред. от 18.10.2018) «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС КонсультантПлюс.
20. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 01.07.2014) // СПС КонсультантПлюс.
21. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (ред. от 28.09.2018) // СПС КонсультантПлюс.
22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.08.2019 г. № 1930-р «О Стратегии развития морской деятельности в Российской Федерации до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
23. Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 г. № 327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
24. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.
25. Утверждены Президентом Российской Федерации 30.04.2012 г. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.
26. Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2018 г. № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области

- промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // СПС КонсультантПлюс.
27. Карпов А.В. Анализ действующих нормативных основ в сфере стратегического планирования на федеральном уровне в отрасли образования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2017. № 2 (347). С. 209.
 28. Мушинский М.А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом // Юридическая техника. 2015. № 9. С. 488–499.
 29. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2017 г. № 996 «Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития сельского хозяйства на 2017–2030 годы» (с изменениями и дополнениями) // СПС КонсультантПлюс.
 30. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»» (ред. от 16.05.2020) // СПС КонсультантПлюс.
 31. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»» (ред. от 21.02.2025) // СПС КонсультантПлюс.
 32. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.2001 г. № 866 «О Федеральной целевой программе развития Калининградской области на период до 2020 года» (ред. от 09.03.2020) // СПС КонсультантПлюс.
 33. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 г. № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // СПС КонсультантПлюс.
 34. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»» (ред. от 26.12.2013) (Документ утратил силу) // СПС КонсультантПлюс.
 35. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 01.07.2014) // СПС КонсультантПлюс.
 36. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 г. № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) // СПС КонсультантПлюс.
 37. Указ Президента Российской Федерации от 06.06.2019 г. № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 27.03.2023) // СПС КонсультантПлюс.

Correlation of Legal Concepts with Strategic Planning Documents

*Asylbaeva P.A.
Ufa University of Science and Technology*

This article analyzes the legal nature of strategic planning documents in the context of the need for regulatory certainty and consistency in government regulation. The objective of the study is a comprehensive legal assessment of concepts, doctrines, strategies, principles of public policy, and programs, including their functional purpose and legal and technical features. The scientific significance of the work lies in clarifying the content of key legal categories, identifying regulatory gaps, and defining the place of strategic acts in the governance system. Key findings include establishing the specifics of different types of strategic documents and substantiating the need for unified conceptual frameworks. Scientific novelty lies in the application of an integrated legal and technical approach to their analysis and the formulation of proposals for improving strategic legislation.

Keywords: strategic planning, strategic planning documents, law, concepts, strategies, doctrines, programs, public policy frameworks, legal norms