

УДК 347.73

ГИБКОСТЬ, ИЗБЫТОЧНОСТЬ И ОТСУТСТВИЕ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ИНЫХ ПЛАНОВЫХ АКТОВ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА

© 2024 г. С. О. Шохин^{1, *}, Е. В. Кудряшова^{2, **}

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

²Сибирский университет потребительской кооперации, г. Новосибирск

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Поступила в редакцию 11.05.2023 г.

Аннотация. Теоретики права задаются вопросом: каким должно быть право в условиях быстро меняющегося мира? В контексте этого актуального направления в статье рассматривается гибкость и адаптивность финансово-плановых актов и в особенности документов стратегического планирования. Законодатель наделяет стратегические документы гибкостью за счет установленной в законодательстве возможности корректировки. В статье с точки зрения теории финансового права и науки управления проанализированы и прокомментированы положения законодательства. Рассмотрено также скользящее планирование, как прием, обеспечивающий гибкость финансового планирования, и его правовое регулирование. Экстремальными точками гибкости документов стратегического планирования авторы считают избыточность этих источников или напротив их отсутствие. Экстремум отсутствия документа стратегического планирования представляют особый интерес в связи с отсутствием в 2022 г. ежегодного послания Президента РФ, которое является ежегодным документом стратегического планирования согласно законодательству. Авторы обращают внимание на значение послания для бюджетного процесса и предлагают вернуть практику бюджетного послания Президента РФ для поддержания стабильности бюджетного процесса на будущее.

Ключевые слова: документ стратегического планирования, послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджет, бюджетный процесс, финансово-плановые акты, квалифицированное молчание, адаптивность права, гибкость права.

Цитирование: Шохин С.О., Кудряшова Е.В. Гибкость, избыточность и отсутствие документов стратегического планирования и иных плановых актов: финансово-правовая оценка // Государство и право. 2024. № 2. С. 150–161.

DOI: 10.31857/S1026945224020152

FLEXIBILITY, EXCESSIVENESS AND LACK OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS AND OTHER PLANNING ACTS: FINANCIAL AND LEGAL ASSESSMENT

© 2024 S. O. Shokhin^{1, *}, E. V. Kudryashova^{2, **}

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

²Siberian University of Consumer Cooperation, Novosibirsk

*E-mail: doctorsos07@rambler.ru;

**E-mail: ev_kudryashova@inbox.ru

Received 11.05.2023

Abstract. The theoretics of law asks a question what should the law be in the fast-changing world? In the context of this modern stream this article studies the flexibility and adaptability of financial planning acts and especially strategic planning documents. The legislator envisages strategic planning documents flexibility by means of corrections mentioned in the law. These legal provisions are commented and discussed in the article. The “sliding planning” instrument is discussed in the article as another possibility to make the plans flexible. The authors present the lack and excessiveness of strategic planning documents as the extremums of flexibility. The extremum of lack of document of strategic planning is especially relevant due to the absence of the annual President’s of Russia addressing to the Federal Assembly in 2022, which is an annual strategic planning document according to the legislation. The authors point to the importance of the President’s addressing for the budget process and propose to turn back to the practice of the President’s budgetary addressing to ensure the stability in the budgetary process.

Key words: strategic planning documents, President’s of Russia addressing to the Federal Assembly, budget, budgetary process, finance planning acts, qualified silence, adaptability of law, flexibility of law.

For citation: *Shokhin, S.O., Kudryashova, E.V. (2024). Flexibility, excessiveness and lack of strategic planning documents and other planning acts: financial and legal assessment // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 150–161.*

Стратегическое планирование предполагает, что любые планы, какая бы форма им ни придавалась, всегда должны обладать гибкостью и адаптивностью, что вытекает из их связи с неизвестным на момент составления плана будущим.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ ввел понятие документа стратегического планирования, которым были обозначены разнообразные планы, разрабатываемые в процессе стратегического планирования в России. Документы стратегического планирования являются источниками финансового права, хотя и выделяются из числа прочих источников целым рядом существенных особенностей². Принимая во внимание растущее значение стратегического планирования в управленческой практике Российской Федерации и других государств, полагаем, что необходимо продолжить обсуждение особенностей документов стратегического планирования и их особенностей как финансово-плановых актов и источников финансового права.

Публикации о теоретических проблемах права и государственного управления в условиях турбулентности усложняющегося окружающего мира³,

о модернизации государственного управления⁴, о проблемах источников финансового права⁵, непосредственно о стратегическом планировании⁶, о политическом и юридическом значении

⁴ См.: *Двинских Д.У., Талапина Э.В.* Риски развития оборота данных в государственном управлении // Вопросы государственного управления. 2019. № 3. С. 7–30; *Талапина Э.В.* Искусственный интеллект и правовые экспертизы в государственном управлении // Вестник СПбУ. Право. 2021. Т. 12. № 4. С. 865–881; *Ее же.* Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного управления. 2020. № 3. С. 96–113; *Shashkova A., Verlaire M.* Change of Tax Policy Model as a Base for Innovation Development While Transferring from the Pre-industrial to the Industrial Society. In: *Kovalchuk J. (ed.) Post-Industrial Society.* Cham, Switzerland, 2020; *Вершило Т.А., Садовская Т.Д.* Национальные проекты как институт бюджетного права в условиях развития цифровой экономики // Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. М., 2023. С. 123–138.

⁵ См.: *Еремин С.Г.* Акты «мягкого права» в системе источников финансового права России: концептуальная основа. М., 2023; *Базаров Р.Т., Касимова Р.М.* Система источников финансового права России // Вестник Университета управления «ТИСБИ». 2022. № 2. С. 50–58; Источники и формы права в современной финансово-правовой науке / *Х.В. Пешкова, С.В. Мирошник, С.В. Запольский и др.* М., 2023; *Тарибо Е.В.* Влияние конституционного правосудия на налоговую систему и возможные пути повышения его эффективности // Вестник СПбУ. Право. 2018. Т. 9. № 3. С. 343–352.

⁶ См.: *Назаров В.П., Афиногенов Д.А.* Стратегическое планирование в России: новый этап развития // Полис. Политические исследования. 2022. № 4. С. 32–46; *Назаров В.П., Патрушев Н.П.* Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования. М., 2022; *Шевелько Д.А.* Национальные проекты в системе бюджетирования, ориентированного на результат: правовой аспект // Право. Журнал ВШЭ. 2022. № 5. С. 117–138; *Satarova N., Shokhin S.* Legal regulation of strategic planning in public finance: monograph. Review // *European Journal of Transformation Studies.* 2020. Vol. 8. Iss. 2. Pp. 261–263; *Леднева Ю.В.* Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // Финансовое право. 2018. № 11. С. 7–11; *Шарандина Н.Л.* Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. 2015. № 1.

¹ См.: Росс. газ. 2014. 3 июля.

² См.: *Шохин С.О., Кудряшова Е.В.* Документы стратегического планирования как источники финансового права // Государство и право. 2022. № 1. С. 158–167.

³ См.: Публичное право в условиях кризисов XXI века: российский и зарубежный опыт / *К.В. Давыдов, Н.А. Бурашников, Е.В. Ваймер и др.*; науч. ред. *К.В. Давыдов.* М., 2023; *Бочкарева Е.А., Запольский С.В., Кожушко С.В.* Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // Государство и право. 2020. № 11. С. 58–71; Финансовое право в цифровую эпоху: материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2021.

документов стратегического планирования во внутригосударственных и международных отношениях⁷ приобретают все большую популярность.

Для теории стабильность или, напротив, гибкость разнообразных форм права — это сложная и актуальная проблема в условиях такой насыщенной событиями реальности. Обсуждая проблему адаптивности документов стратегического планирования, мы вносим вклад в масштабную дискуссию о праве.

В настоящем исследовании использован мультидисциплинарный подход, поскольку ряд проблем можно всесторонне рассмотреть, опираясь не только на правовую, но и на другие социальные науки.

Приступая к исследованию, нужно дать несколько пояснений о подходе к рассматриваемой проблеме.

В основном речь пойдет о документах стратегического планирования, как их обозначает Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В то же время ряд примеров касается бюджетного процесса и федеральных законов (актов) о бюджете, которые, если строго следовать законодательству, не являются документами стратегического планирования, но с точки зрения теории — все это планы и финансово-плановые акты. Документы стратегического планирования в современном понимании законодателя существуют сравнительно недавно, отсюда необходимость демонстрировать некоторые утверждения на примере финансово-плановых актов, история которых гораздо богаче. Расширение предмета за счет примеров о финансово-плановых актах оправдано также тем, что в Российской Федерации выстраивается система стратегического планирования, включающая финансовое планирование. Законодатель ставит в числе прочих задачу координации государственного и муниципального стратегического планирования и мер бюджетной политики (п/п. 1 п. 1 ст. 8 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

С. 7–14; *Ее же*. Принцип плановости в регулировании бюджетных отношений // Принципы финансового права / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2022. С. 70–101.

⁷ См.: *Безруков А.В.* Документы стратегического планирования в зеркале конституционно-правового развития России // Российско-азиатский правовой журнал. 2022. № 4. С. 4–8; *Verlaine M., Shashkova A., Kudryashova E.* Amendments of Russian constitution concerning International Law and the BRICS // *Revista de Investigacoes Constitucionais*. 2020. Vol. 7. No. 2. Pp. 337–353; *Садовская Т.Д.* Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития // *Финансовое право*. 2022. № 8. С. 11–16; *Вершило Т.А., Садовская Т.Д.* Документы стратегического планирования как основа цифрового бюджета // *Финансовое право в цифровую эпоху: материалы Междунар. науч.-практ. конф.* М., 2021. С. 70–79.

Федерации»). Все документы стратегического планирования связаны с бюджетным планированием, а значит с финансово-плановыми актами.

Второе замечание о том, как авторы понимают гибкость финансово-плановых актов применительно к настоящей статье. Конструируя исследование, мы сочли, что экстремумами изменчивости и адаптивности планов являются две ситуации: отсутствие соответствующего акта и избыточность разрабатываемых планов. Избыточность имеет место тогда, когда издаются чрезмерное количество последовательно или одновременно принимаемых плановых актов. Часто чрезмерное количество сопряжено с измельчением содержания таких документов. Как будет ясно из дальнейшего изложения, все три состояния — гибкость, отсутствие и избыточность — взаимосвязаны и, в некотором смысле, могут перетекать одно в другое.

1. Гибкость документов стратегического планирования

Планирование как метод управления характеризуется адаптивностью к внешним условиям. Стратегическое планирование — наиболее сложный вариант планирования, где требуется гибкость планов. Стратегический план — это управление из будущего в настоящее, при этом будущее не рассматривается как улучшенное прошлое с предсказуемыми изменениями. Постановка целей не может ограничиваться формулами «больше, выше, быстрее» по сравнению с текущими результатами. Траекторные цели создают образ будущего, который нужно достичь перебирая, иногда на ходу, средства, подстраиваясь под внешние факторы так, чтобы неуклонно двигаться к намеченным целям — заданному образу будущего.

Стратегическое планирование сразу предполагает отклонения от запланированного, которое не только допустимо, но и желательно при изменении обстоятельств. Обоснованное отклонение от запланированного не является нарушением плана⁸. «Планирование на любые отрезки времени предполагает осуществление корректировки принятых планов с учетом хода их выполнения»⁹. Связь стратегий и планов с будущим предполагает, что, отслеживая внешние изменения, следует корректировать любой плановый документ в части показателей, средств и в иных вопросах, существенных, но второстепенных по сравнению с конечной целью — запланированным образом будущего. Изменения допустимы и желательны на всех

⁸ См. подр.: *Shokhin S.O., Kudryashova E.V.* The legal framework for strategic planning in contemporary Russia. М., 2022.

⁹ *Кравцов А.К.* План и право (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж, 1976. С. 102.

стадиях планирования. Если за время подготовки плана изменились внешние условия, они должны быть учтены в процессе разработки плана.

Поскольку план обычно обладает целостностью, не допускаются изменения отдельных положений без пересмотра плана в целом или без оценки таких изменений с точки зрения общей цели плана. План имеет внешние связи, которые также следует учесть при внесении изменений.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отражены многие из перечисленных теоретических выводов и заложена гибкость документов стратегического планирования. Законом предусматривается возможность корректировки. Корректировкой признается изменение документа без изменения периода, на который разработан соответствующий документ стратегического планирования (п/п. 11 ст. 3 указанного Закона). Учитывая, что ключевыми составляющими стратегического планирования являются целеполагание и горизонт отсечения (планирования), корректировке в документах стратегического планирования подлежит все, что касается целей и ряд горизонтов отсечения: по ресурсам, пространству (территориальному охвату), последствиям и рискам и т.д. Как следует из Федерального закона, не подлежит корректировке горизонт планирования по времени. Получается, что увеличить или уменьшить период, за который должны быть достигнуты цели документа стратегического планирования можно только принимая новый документ. Хотя, как будет ясно из последующего изложения, на практике определенная гибкость горизонта отсечения по времени может быть заложена. Ограничений по любым изменениям целей, пусть даже суть плана в этом случае полностью поменялась бы, законодательство не ставит.

Стратегическое планирование в представлениях управленческой науки предполагает, что для достижения целей стратегических планов допустимо принимать любые необходимые текущие решения. Поэтому в процессе работы по достижению целей, заявленных в документах стратегического планирования, возможно принятие оперативных решений без корректировок самого плана. Далее, принятые текущие решения оцениваются как обоснованные или необоснованные отклонения, которые не являются нарушением плана. Таким образом, корректировки необходимы только в том случае, если существенно меняются цели или горизонты отсечения.

Вопрос о том, нужна ли корректировка документа стратегического планирования или достаточно изменить меры по реализации плана выводит нас на проблему свободы усмотрения в сфере планирования. Полноценное внедрение стратегического планирования в управленческую практику

предполагает расширение свободы усмотрения непосредственно участников стратегического планирования и лиц, задействованных в претворении в жизнь запланированного в документах стратегического планирования. Концепция свободы усмотрения не претерпела существенных изменений при внедрении стратегического планирования. Отсюда, выбирая между корректировкой и оперативным принятием решений в ходе реализации планов, скорее выбор будет сделан в пользу проведения корректировки планов с тем, чтобы снизить личные риски для исполнителей. Рассуждения о свободе усмотрения в принятии решений уводит в сторону от непосредственного предмета статьи, поэтому здесь мы ограничимся только упоминанием о ней.

Цели стратегического планирования должны быть измеримы. Цель социально-экономического развития – состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями (п. 13 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Среди принципов стратегического планирования есть принцип измеряемости целей (п. 11 ст. 7 указанного Закона). Отсюда документы стратегического планирования закладывают критерии и методы оценки результатов, зачастую слишком увлекаясь в изобретении параметров. На наш взгляд, цель может быть достигнута даже в случае недостижения заданных параметров, в том случае если отклонения обоснованы. Как представляется, сам факт корректировки плана не может определять отклонения как обоснованные или необоснованные.

Качество корректировок тоже подлежит оценке. Следует заметить, что, формулируя принцип ответственности участников стратегического планирования (п. 7 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), законодатель указывает на то, что участники стратегического планирования несут ответственность и за своевременность и качество корректировки документов стратегического планирования. Очевидно, что корректировки документов не менее важны, чем разработка самих документов стратегического планирования.

Стратегии и планы принимают разные правовые формы, поэтому логично, что форма должна учитывать возможность своевременных изменений в план. Если форма прямо не предписана законодательством, то придавая документу стратегического планирования ту или иную форму: постановления исполнительного органа власти, иного нормативного или ненормативного акта – необходимо

учитывать, насколько оперативно можно вносить изменения, отражающие текущие обстоятельства.

Система стратегического планирования предполагает единство и взаимосвязь компонентов, где учитывается влияние изменений отдельных компонентов на целое. Законодатель установил принцип сбалансированности системы стратегического планирования, который предполагает согласованность и сбалансированность планов по приоритетам, целям, задачам, финансовым и иным ресурсам, срокам и т.д. (п. 5 ст. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Поэтому корректировки документов стратегического планирования проводятся в системе и взаимосвязи. Например, стратегия социально-экономического развития Российской Федерации разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ (п. 3 ст. 16 указанного Закона). В то же время стратегия социально-экономического развития Российской Федерации является основой для формирования и корректировки перечня государственных программ Российской Федерации (п. 8 ст. 16 данного Закона).

Законодатель не допускает корректировку временного горизонта планирования. Однако и здесь возможна гибкость документов стратегического планирования за счет такого приема, который именуется «скользящим планированием». Скользящее планирование широко применяется в финансовом праве за рубежом и в России.

Чаще всего по завершении одного планового периода план сменяется новым, который принимается на такой же или другой период. Такой обычный вариант последовательности планов называют дискретным планированием. В отличие от дискретного планирования скользящее планирование имеет место в том случае, если показатели предыдущего плана частично переходят в следующий, и таким образом план периодически продляется еще до окончания планового периода¹⁰. При скользящем планировании в одном документе стратегического планирования могут содержаться одновременно ориентировочные цели наряду с конкретизированными целями, подлежащими выполнению с тем же или более коротким горизонтом отсечения. В финансовом плане, даже с приданием ему наиболее консервативной формы — формы закона, могут содержаться обязательные и ориентировочные цели (цели на перспективу). Ориентировочные цели могут быть необязательны для исполнения в рамках действия документа стратегического планирования в форме нормативного акта. С точки

зрения управления — это прогрессивный и весьма эффективный прием, но для права он представляет собой сложность.

Финансово-плановый акт или документ стратегического планирования может содержать два горизонта отсечения по времени (оба обязательны), при этом более длительный период планирования может выходить за рамки действия документа стратегического планирования. Скользящее планирование может быть реализовано в двух и более документах стратегического планирования не равнозначных по обязательности, в неравнозначных формах (например, закон о бюджете и стратегия, утвержденная подзаконным актом).

С принятием Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»¹¹, соответственно, был избран вариант правового регулирования скользящего планирования, при котором многолетний (укрупненный) бюджет и годовой бюджет закладывается непосредственно в законе о бюджете. Вместе с тем в законе закладываются два временных горизонта отсечения: бюджетный год и год плюс плановый период (три года). Как показала практика, цели с количественными показателями на год являются обязательными, законодательно установленными, а цели на плановый период — не обязательны, но должны учитываться при исполнении бюджета на год.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»¹² в Бюджетный кодекс РФ были внесены понятия: «очередной финансовый год» — год, следующий за текущим финансовым годом; «плановый период» — два финансовых года, следующие за очередным финансовым годом; «отчетный финансовый год» — год, предшествующий текущему финансовому году. При этом по-прежнему закон (решение) о бюджете вступает в силу с 1 января и действует по 31 декабря финансового года, если иное не предусмотрено законом (решением) о бюджете, и иное с 2007 г. не предусматривалось.

Аналогичным образом скользящее планирование во всех его вариантах может применяться в любых документах стратегического планирования, обеспечивая гибкость планов и в отношении временных рамок.

¹⁰ См.: Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2009. С. 177, 178.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 3995.

¹² См.: СЗ РФ. 2007. № 18, ст. 2117.

2. Избыточность документов стратегического планирования

Массив стратегических планов может разрастаться, создавая избыточность. Образно можно назвать эту ситуацию «вермишель» планов и документов стратегического планирования по аналогии с «законодательной вермишелью». «Законодательная вермишель» нам кажется нейтральным сравнением, как показал XX век. Это вошедшее в начале XX в. выражение, характеризующее законодательство нескольких первых Государственных дум в Российской Империи. Министры царского правительства и представители политических партий так отзывались о потоке малозначимых законов, при отсутствии значимых законодательных решений в сложной политической ситуации¹³. Опыт постсоветской России дал свой термин по поводу слишком активного законодательства с еще более негативным оттенком — «взбесившийся принтер», но с небольшой разницей: охватывается ситуация активного нормотворчества по любым вопросам, без должного внимания к содержанию. «Многие сложнейшие законопроекты принимались без должной проработки наспех. Иногда в трех чтениях — за один день. Так, парламент обрел в глазах населения репутацию «взбесившегося принтера», вываливающего на головы избирателей множественный законодательный мусор»¹⁴. В современных исследованиях обнаруживаем термин «процедурная эйфория», которым обозначено чрезмерное количество регулирующих правил для принятия административных решений¹⁵.

Помимо политических причин «вермишель» может быть следствием соревнования законодателей или субъекта стратегического управления со временем и изменениями, значение которых часто трудно оценить. Отбрасывая политические и прочие необъективные причины, «вермишель» планов можно считать одним из вариантов адаптации к ситуации. Применительно к документам стратегического планирования ситуация «вермишели» распадается на несколько аспектов. Во-первых, многочисленные документы стратегического планирования с ограниченной, стремящейся к нулю сферой действия (горизонтом отсечения по территории, ресурсам и т.д.). Во-вторых,

многочисленные документы стратегического планирования с временным горизонтом планирования, стремящемся к нулю. В-третьих, смешанные ситуации. Смешанная ситуация — это скорее всего хаос в стратегическом планировании. Относительно первого варианта следует заметить, что ситуацию не стоит оценивать однозначно негативно. При выстраивании иерархии, когда цели мелких стратегий вытекают из целей более крупных стратегий, а также при наличии обратной связи: процесс постановки целей с учетом мнения исполнителей, должной оценке и увязывании результатов и т.д.¹⁶ При отсутствии иерархии и пересечении сфер действия целей «вермишель» из документов стратегического планирования парализует стратегическое управление.

Второй вариант, когда число документов стратегического планирования растет за счет уменьшения горизонта отсечения по времени, нужно рассмотреть более подробно. Временной горизонт планирования сокращается и стремится к нулю в условиях кризисов, что является вполне адекватным ситуации и одновременно не означает отсутствие планирования как такового. Просто ставятся краткосрочные цели с их быстрой или даже одновременной реализацией.

Финансовое право знает ситуации, когда бюджет планировали не на год, а на несколько месяцев, или росчерком пера меняли бюджеты. Ситуации сокращения горизонта бюджетного планирования характерна для кризисов в государствах и не представляет большой проблемы. Бюджетный календарь всегда страдает от политических потрясений: «Чем больше усугубляется кризис, тем больше бюджетов готовит правительство... Нормы и процедуры создаются в угоду сиюминутным потребностям. Частые поправки принимаются по ходу действия»¹⁷.

Приведем несколько примеров. В 1917 г. правительство Советской России не утверждало бюджет. Первый советский бюджет был составлен на шесть месяцев — с января по июнь 1918 г. и в течение двух лет, 1918–1919, составлялись полугодовые бюджеты¹⁸.

В условиях политических потрясений начала 1990-х годов уже в Российской Федерации снова бюджетный календарь «сломался»¹⁹. Первый «республиканский» бюджет был принят в мае 1993 г.

¹³ См.: Калугин П.А. «Законодательная вермишель» судебной реформы — фракция конституционно-демократической партии в третьей Государственной думе — политика малых дел // История государства и права. 2012. № 23. С. 40–42.

¹⁴ Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Парламент и выборы: парламентские портреты в интерьере избирательного законодательства // Общественные науки и современность. 2019. № 3. С. 102–111.

¹⁵ См.: Давыдов К.В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск, 2020. С. 349, 397.

¹⁶ См.: Шохин С.О., Кудряшова Е.В. Обратная связь — острая проблема правового регулирования публичных финансов // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 35–45.

¹⁷ Shick A. Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. No. 3. P. 9.

¹⁸ См.: Болтинова О.В. Бюджетное право: учеб. пособие. М., 2009.

¹⁹ Анисимов А., Крылов Г. Бюджетный процесс и бюджетный календарь // Хозяйство и право. 1995. № 10. С. 59–72.

на оставшиеся шесть месяцев. Пунктами 2 и 3 Указа Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации»²⁰ Президент РФ Б.Н. Ельцин, как всегда в целях «обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод граждан», наделил себя правом регулировать вопросы республиканского бюджета Российской Федерации собственными указами. В декабре 1993 г. Указом от 21 декабря 1993 г. № 2234 «Об уточнении показателей республиканского бюджета Российской Федерации на IV квартал 1993 г.»²¹. Президент РФ поправил показатели бюджета на последний квартал года. Необходимо обратить внимание на то, что в последнем случае корректировка бюджетных показателей проводилась своеобразно — вне правовой формы, что тем не менее не влияет на возможность считать такой план с соответствующими корректировками источником финансового права.

Практика стратегического планирования Российской Федерации уже показывает примеры избыточности документов стратегического планирования. О состоянии «вермишели» из документов стратегического планирования в России в 2018 г. заявляло Министерство финансов РФ, предлагая сократить число стратегий и планов, оставляя в качестве главных указы Президента РФ о постановке стратегических целей (названными в средствах массовой информации «майскими указами») наряду с ежегодными посланиями Президента РФ²². Избыточность документов стратегического планирования отчасти связана с погоней за изменениями реальности, которая становится все более изменчивой.

3. Отсутствие документов стратегического планирования

Второй экстремум изменчивости и адаптивности планов и, в частности, документов стратегического планирования — это их отсутствие.

Прежде всего следует сказать, что финансовое право предусматривает возможность отсутствия принятого в срок бюджета на всех уровнях бюджетной системы как обыкновенную ситуацию, которую следует предусматривать в законодательствах о бюджетном процессе. Долгая история бюджетного процесса показала, что политические разногласия могут привести к тому, что основной финансовый план государства не принимается в срок довольно часто. Правовое регулирование бюджетного процесса в разных государствах, и Российская

Федерация — не исключение, предлагает алгоритмы действий в этом случае для того, чтобы финансовые потоки сохранялись какое-то время, не приводя к усугублению политической ситуации, а также потенциальные выходы из политического и правового тупика, связанного с разногласиями по бюджету.

Другим случаям отсутствия планового акта нужно давать отдельную правовую оценку. Отказ уполномоченного субъекта составлять план, в том числе документ стратегического планирования, или определять необходимые для планирования основы с теоретической точки зрения может быть пробелом²³ или квалифицированным молчанием²⁴. Проиллюстрируем это на примерах.

В начале 2000-х годов в Российской Федерации бюджетное планирование должно было осуществляться на основе минимальных государственных социальных стандартов. Так сложилось, что бюджетное законодательство уже требовало составлять бюджеты на основе стандартов, а закона о минимальных государственных социальных стандартах и самих стандартов не было. В итоге принятие такого закона вообще было признано нецелесообразным. Образовался правовой вакуум и в период неопределенности, заинтересованные субъекты предприняли попытку потребовать через суд установить минимальные государственные социальные стандарты, но попытка не имела успеха²⁵.

Пробел, образовавшийся в результате отсутствия планового акта или его методологических основ, сложно восполнить. Теоретически существует возможность требовать от субъекта, в чью компетенцию входит планирование, предоставить соответствующий плановый документ, но, например, судебная власть здесь столкнется с непреодолимым препятствием в виде принципа разделения властей. Возможны и другие препятствия. В Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633²⁶, находим п. 27: «Документ стратегического планирования утверждается при наличии

²³ См.: *Тарибо Е. В.* Проверка конституционности законодательных пробелов // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 2 (33). С. 50–59.

²⁴ См.: *Панченко В. Ю., Сабиров А. М.* Квалифицированное молчание в правотворчестве и правовая культура правоприменения [1262] // Юрид. техника. 2016. № 10. С. 427–432; *Куракина С. И., Левченко А. В.* Квалифицированное молчание в конституционном правотворчестве // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2020. № 3. С. 111–113; *Давыдов К. В.* Дискреция и ошибки законодателя // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 2. С. 57–65.

²⁵ См.: *Кудряшова Е. В.* Вопросы правового регулирования государственного планирования // Журнал рос. права. 2009. № 10 (154). С. 51–57.

²⁶ См.: СЗ РФ. 2021. № 46, ст. 7676.

²⁰ См.: САПП РФ. 1993. № 41, ст. 3919.

²¹ См.: САПП РФ. 1993. № 52, ст. 5063.

²² См.: *Бутрин Д.* Достаточно одного указа // Коммерсантъ. 2018. 29 июня.

документа (документов) стратегического планирования, на основе которого (которых) он должен разрабатываться». Такая формулировка не проясняет ситуацию, и скорее действующее российское законодательство прямо не устанавливает права требовать принятия документа стратегического планирования, но, по нашему мнению, и не исключает такой возможности.

В практике стратегического планирования разных государств обычно допускается отказ от отдельных государственных программ: «низкие показатели результатов отдельной программы могут стать причиной отказа от ее дальнейшей реализации, что может привести к сокращению бюджетных ассигнований соответствующего ведомства»²⁷. Перспективы требования на основе правовых норм принятия или продления соответствующей государственной программы, исходя из действующего законодательства, неопределенны. В данном случае речь идет о квалифицированном молчании.

Актуальный пример отсутствия документа стратегического планирования – это отсутствие в 2017 и 2022 гг. Послания Президента РФ Федеральному Собранию, которое является ежегодным. В 2017 г. этот факт не привлек внимания средств массовой информации, но в 2022 г. вопрос широко обсуждался. На заседании Государственного Совета РФ, который обрел конституционный статус согласно изменениям в Конституцию РФ 2020 г.²⁸, Президент РФ объяснил отсутствие ежегодного послания в 2022 г. большой динамикой событий, из-за которой сложно зафиксировать результаты года²⁹.

Следует обратить внимание, что Послание Президента РФ Федеральному Собранию входит в список документов, на которых основывается проект федерального бюджета (п. 2 ст. 172 БК РФ «Сведения, необходимые для составления проектов бюджетов»).

Квалифицированное молчание планирующего субъекта не предполагает требований заинтересованных субъектов принять документ стратегического планирования и объяснять причины отказа от планирования. Однако для бюджетного

планирования нежелательно квалифицированное молчание в виде отказа от принятия документа стратегического планирования, включенного в «сведения, необходимые для составления проектов бюджетов», на которых основывается составление проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Начиная с 1995 г. и до 1 января 2015 г. Президент РФ оглашал специальный документ – Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию, что рассматривалось как обязанность³⁰. Президент РФ оглашал бюджетное послание, руководствуясь ст. 170 БК РФ. Согласно Федеральному закону от 4 октября 2014 г. № 283-ФЗ³¹ ст. 170 БК РФ утратила силу, но Бюджетный кодекс РФ был дополнен действующей ст. 170¹ «Долгосрочное бюджетное планирование», где речь ведется о формировании бюджетных прогнозов. Таким образом, целеполагание применительно к бюджетной сфере в послании, заменено прогнозированием, которое только дает предположительные характеристики соответствующих бюджетов.

С 2015 г. ежегодные бюджетные послания Президента РФ не оглашались. Пресс-секретарь Президента РФ прокомментировал, что оглашение двух посланий было признано нецелесообразным, поскольку бюджетное послание пересекалось с посланием Президента РФ Федеральному собранию³². В публикациях высказывали мнение, что бюджетное послание Президента РФ – это «внеконституционное» полномочие, которое ограничивает «самостоятельность» Правительства РФ. Аналогичным образом послание Президента РФ Федеральному Собранию также оценивается как ограничение самостоятельности представительной власти³³. Возможно, такая критика обоснована с точки зрения конституционного права. С точки зрения финансового права и стратегического управления, опирающегося на целеполагание, отказ от послания Президента РФ Федеральному Собранию, встроенного в систему стратегического планирования и бюджетного планирования, не может оцениваться положительно.

Отсутствие послания Президента РФ как адаптация к динамике происходящих событий

²⁷ Богачева О. В., Лавров А. М., Ястребова О. К. Международный опыт программного бюджетирования // Финансы. 2010. № 12. С. 5; Леднева Ю. В. Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // Журнал рос. права. 2003. № 3 (75). С. 18–27.

²⁸ См.: Kudryashova E., Mirzaev R. Challenges for sustainable regional development in Russia after the constitutional reform 2020 // IOP Conference Series: Earth Environmental science. 2022. 1026:012058.

²⁹ См.: Тауров Р. Путин объяснил отказ от послания Федеральному Собранию в 2022 году // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/society/482938-putin-ob-asnil-otkaz-ot-poslania-federalnomu-sobraniu-v-2022-godu>

³⁰ См.: Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014. Хотя в бюджетной сфере чаще говорят о компетенции, где право одновременно является обязанностью (см.: Самтарова Н. А. Роль органов государственной власти в бюджетной сфере // Вестник Финансовой академии. 2005. № 3 (35). С. 21–30).

³¹ См.: СЗ РФ. 2014. № 40 (ч. II), ст. 5314.

³² См.: Магай М. Путин отменил ежегодные бюджетные послания Федеральному Собранию // РБК. 2014. 6 окт.

³³ См.: Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян.

не должна отражаться на бюджетном процессе. Поэтому, как представляется, опыт 2017 и 2022 гг. свидетельствуют о необходимости вернуться к практике бюджетного послания Президента РФ, которое давало бы возможность очертить круг актуальных именно для финансового хозяйства страны целей, которые должны быть сформулированы и оглашены.

Заметим, что таким образом прослеживается взаимосвязь между тремя состояниями: изменчивость, избыточность и отсутствие. Два документа стратегического планирования (два послания) были расценены как избыточность планов, но это привело к полному отсутствию документа стратегического планирования, поскольку оказалось невозможно обеспечить его своевременные изменения и корректировки. Чтобы избежать ситуации квалифицированного молчания в связи с повышенной событийной динамикой, предлагается допустить вместо одного два документа, один из которых принимается по узкому кругу целей для финансового хозяйства страны.

* * *

Подводя итоги, подчеркнем большое значение гибкости любых планов в рамках стратегического планирования. В законодательстве о стратегическом планировании эта особенность отражена в виде понятия о корректировках документов стратегического планирования. Практически значимый вывод состоит в том, что следует вернуться к практике бюджетных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации с целью уменьшения зависимости финансов от политики и внешних факторов, а также сохранения стабильности бюджетного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анисимов А., Крылов Г.* Бюджетный процесс и бюджетный календарь // *Хозяйство и право.* 1995. № 10. С. 59–72.
2. *Базаров Р.Т., Касимова Р.М.* Система источников финансового права России // *Вестник Университета управления «ТИСБИ».* 2022. № 2. С. 50–58.
3. *Безруков А.В.* Документы стратегического планирования в зеркале конституционно-правового развития России // *Российско-азиатский правовой журнал.* 2022. № 4. С. 4–8.
4. *Богачева О.В., Лавров А.М., Ястребова О.К.* Международный опыт программного бюджетирования // *Финансы.* 2010. № 12. С. 5.
5. *Болтинова О.В.* Бюджетное право: учеб. пособие. М., 2009.
6. *Бочкарева Е.А., Запольский С.В., Кожушко С.В.* Общетеоретические проблемы российского финансового права: обзор научных исследований // *Государство и право.* 2020. № 11. С. 58–71.
7. *Бутрин Д.* Достаточно одного указа // *Коммерсантъ.* 2018. 29 июня.
8. *Вершило Т.А., Садовская Т.Д.* Документы стратегического планирования как основа цифрового бюджета // *Финансовое право в цифровую эпоху: материалы Междунар. науч.-практ. конф. М., 2021. С. 70–79.*
9. *Вершило Т.А., Садовская Т.Д.* Национальные проекты как институт бюджетного права в условиях развития цифровой экономики // *Институты бюджетного и налогового права в условиях развития цифровой экономики. М., 2023. С. 123–138.*
10. *Давыдов К.В.* Административные процедуры: российский и зарубежный опыт. Новосибирск, 2020. С. 349, 397.
11. *Давыдов К.В.* Дискреция и ошибки законодателя // *Журнал административного судопроизводства.* 2017. № 2. С. 57–65.
12. *Двинских Д.У., Талапина Э.В.* Риски развития оборота данных в государственном управлении // *Вопросы государственного управления.* 2019. № 3. С. 7–30.
13. *Еремин С.Г.* Акты «мягкого права» в системе источников финансового права России: концептуальная основа. М., 2023.
14. *Источники и формы права в современной финансово-правовой науке / Х.В. Пешкова, С.В. Мирошник, С.В. Запольский и др. М., 2023.*
15. *Калугин П.А.* «Законодательная вермишель» судебной реформы – фракция конституционно-демократической партии в третьей Государственной думе – политика малых дел // *История государства и права.* 2012. № 23. С. 40–42.
16. *Кравцов А.К.* План и право (Правовой аспект централизованного планирования социалистического государственного производства). Воронеж, 1976. С. 102.
17. *Кудряшова Е.В.* Вопросы правового регулирования государственного планирования // *Журнал рос. права.* 2009. № 10 (154). С. 51–57.
18. *Куракина С.И., Левченко А.В.* Квалифицированное молчание в конституционном правотворчестве // *Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки.* 2020. № 3. С. 111–113.
19. *Леднева Ю.В.* Ответственность за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации // *Журнал рос. права.* 2003. № 3 (75). С. 18–27.
20. *Леднева Ю.В.* Планирование публичных финансов как условие обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации // *Финансовое право.* 2018. № 11. С. 7–11.
21. *Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н.* Парламент и выборы: парламентские портреты в интерьере избирательного законодательства // *Общественные науки и современность.* 2019. № 3. С. 102–111.
22. *Магай М.* Путин отменил ежегодные бюджетные послания Федеральному Собранию // *РБК.* 2014. 6 окт.
23. *Назаров В.П., Афиногенов Д.А.* Стратегическое планирование в России: новый этап развития // *Политические исследования.* 2022. № 4. С. 32–46.

24. Назаров В. П., Патрушев Н. П. Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования. М., 2022.
25. Панченко В. Ю., Сабиров А. М. Квалифицированное молчание в правотворчестве и правовая культура правоприменения [1262] // Юрид. техника. 2016. № 10. С. 427–432.
26. Публичное право в условиях кризисов XXI века: российский и зарубежный опыт / К. В. Давыдов, Н. А. Бурашникова, Е. В. Ваймер и др.; науч. ред. К. В. Давыдов. М., 2023.
27. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учеб. пособие. М., 2009. С. 177, 178.
28. Садовская Т. Д. Национальные проекты: от управленческих решений до документа стратегического развития // Финансовое право. 2022. № 8. С. 11–16.
29. Саттарова Н. А. Роль органов государственной власти в бюджетной сфере // Вестник Финансовой академии. 2005. № 3 (35). С. 21–30.
30. Современные проблемы организации публичной власти / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2014.
31. Таиров Р. Путин объяснил отказ от послания Федеральному Собранию в 2022 году // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/society/482938-putin-ob-asnil-otkaz-ot-poslania-federal-nomu-sobraniu-v-2022-godu>
32. Таланина Э. В. Искусственный интеллект и правовые экспертизы в государственном управлении // Вестник СПбУ. Право. 2021. Т. 12. № 4. С. 865–881.
33. Таланина Э. В. Применение блокчейна в государственном управлении: перспективы правового регулирования // Вопросы государственного управления. 2020. № 3. С. 96–113.
34. Тарибо Е. В. Влияние конституционного правосудия на налоговую систему и возможные пути повышения его эффективности // Вестник СПбУ. Право. 2018. Т. 9. № 3. С. 343–352.
35. Тарибо Е. В. Проверка конституционности законодательных пробелов // Вестник Воронежского гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 2 (33). С. 50–59.
36. Финансовое право в цифровую эпоху: материалы Международ. науч.-практ. конф. М., 2021.
37. Шарандина Н. Л. Принцип плановости в регулировании бюджетных отношений // Принципы финансового права / под ред. И. А. Цинделиани. М., 2022. С. 70–101.
38. Шарандина Н. Л. Стратегическое планирование как этап бюджетного реформирования // Финансовое право. 2015. № 1. С. 7–14.
39. Шевелько Д. А. Национальные проекты в системе бюджетирования, ориентированного на результат: правовой аспект // Право. Журнал ВШЭ. 2022. № 5. С. 117–138.
40. Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Документы стратегического планирования как источники финансового права // Государство и право. 2022. № 1. С. 158–167.
41. Шохин С. О., Кудряшова Е. В. Обратная связь – острая проблема правового регулирования публичных финансов // Правоприменение. 2020. Т. 4. № 4. С. 35–45.
42. Kudryashova E., Mirzaev R. (2022) Challenges for sustainable regional development in Russia after the constitutional reform 2020. IOP Conference Series: Earth Environmental science. 1026: 012058.
43. Sattarova N., Shokhin S. Legal regulation of strategic planning in public finance: monograph. Review // European Journal of Transformation Studies. 2020. Vol. 8. Iss. 2. Pp. 261–263.
44. Shashkova A., Verlaine M. Change of Tax Policy Model as a Base for Innovation Development While Transferring from the Pre-industrial to the Industrial Society. In: Kovalchuk J. (ed.) Post-Industrial Society. Cham, Switzerland, 2020.
45. Shick A. Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. No. 3. P. 9.
46. Shokhin S. O., Kudryashova E. V. The legal framework for strategic planning in contemporary Russia. М., 2022.
47. Verlaine M., Shashkova A., Kudryashova E. Amendments of Russian constitution concerning international law and the BRICS // Revista de Investigacoes Constitucionais. 2020. Vol. 7. No. 2. Pp. 337–353.

REFERENCES

1. Anisimov A., Krylov G. Budget process and budget calendar // Economy and law. 1995. No. 10. Pp. 59–72 (in Russ.).
2. Bazarov R. T., Kasimova R. M. The system of sources of Financial Law of Russia // Herald of the University of Management “TISBI”. 2022. No. 2. Pp. 50–58 (in Russ.).
3. Bezrukov A. V. Documents of strategic planning in the mirror of constitutional and legal development of Russia // Russian-Asian Law Journal. 2022. No. 4. Pp. 4–8 (in Russ.).
4. Bogacheva O. V., Lavrov A. M., Yastrebova O. K. International experience of program budgeting // Finance. 2010. No. 12. P. 5 (in Russ.).
5. Boltinova O. V. Budget Law: textbook. М., 2009 (in Russ.).
6. Bochkareva E. A., Zapolsky S. V., Kozhushko S. V. General theoretical problems of Russian Financial Law: a review of scientific research // State and Law. 2020. No. 11. Pp. 58–71 (in Russ.).
7. Butrin D. One decree is enough // Kommersant. 2018. June 29 (in Russ.).
8. Vershilo T. A., Sadovskaya T. D. Documents of strategic planning as the basis of the digital budget // Financial Law in the digital age: materials of the International Scientific and Practical Conference М., 2021. Pp. 70–79 (in Russ.).
9. Vershilo T. A., Sadovskaya T. D. National projects as an institution of Budget Law in the context of the development of the digital economy // Institutes of budget and tax law in the context of the development of the digital economy. М., 2023. Pp. 123–138 (in Russ.).
10. Davydov K. V. Administrative procedures: Russian and foreign experience. Novosibirsk, 2020. Pp. 349, 397 (in Russ.).
11. Davydov K. V. Discretion and mistakes of a legislator // Journal of Administrative Proceedings. 2017. No. 2. Pp. 57–65 (in Russ.).

12. *Dvinskikh D. U., Talapina E. V.* Risks of developing data turnover in public administration // Public administration issues. 2019. No. 3. Pp. 7–30 (in Russ.).
13. *Eremín S. G.* Acts of “soft law” in the system of sources of Financial Law in Russia: a conceptual framework. M., 2023 (in Russ.).
14. Sources and forms of law in modern financial and legal science / H.V. Peshkova, S.V. Miroshnik, S.V. Zapolsky et al. M., 2023 (in Russ.).
15. *Kalugin P. A.* “Legislative vermicelli” of judicial reform – the faction of the Constitutional Democratic Party in the third State Duma – the politics of small affairs // History of the state and law. 2012. No. 23. Pp. 40–42 (in Russ.).
16. *Kravtsov A. K.* Plan and law (The legal aspect of centralized planning of socialist state production). Voronezh, 1976. P. 102 (in Russ.).
17. *Kudryashova E. V.* Issues of legal regulation of state planning // Journal of Russ. law. 2009. No. 10 (154). Pp. 51–57 (in Russ.).
18. *Kurakina S. I., Levchenko A. V.* Qualified silence in constitutional lawmaking // Humanities, socio-economic and social sciences. 2020. No. 3. Pp. 111–113 (in Russ.).
19. *Ledneva Yu. V.* Responsibility for violations of the budget legislation of the Russian Federation // Journal of Russ. law. 2003. No. 3 (75). Pp. 18–27 (in Russ.).
20. *Ledneva Yu. V.* Planning of public finances as a condition for ensuring financial security of the Russian Federation // Financial Law. 2018. No. 11. Pp. 7–11 (in Russ.).
21. *Lukyanova E. A., Poroshin E. N.* Parliament and elections: parliamentary portraits in the interior of electoral legislation // Social Sciences and modernity. 2019. No. 3. Pp. 102–111 (in Russ.).
22. *Magay M.* Putin canceled the annual budget messages to the Federal Assembly // RBK. 2014. Oct. 6 (in Russ.).
23. *Nazarov V. P., Afinogenov D. A.* Strategic planning in Russia: a new stage of development // Polis. Political research. 2022. No. 4. Pp. 32–46 (in Russ.).
24. *Nazarov V. P., Patrushev N. P.* Development of theoretical and methodological foundations of strategic planning. M., 2022 (in Russ.).
25. *Panchenko V. Yu., Sabirov A. M.* Qualified silence in lawmaking and the legal culture of law enforcement [1262] // Legal technique. 2016. No. 10. Pp. 427–432 (in Russ.).
26. Public law in the context of crises of the XXI century: Russian and foreign experience / K.V. Davydov, N.A. Burashnikova, E.V. Vaymer et al.; scientific ed. K.V. Davydov. M., 2023 (in Russ.).
27. *Raisberg B. A.* State management of economic and social processes: textbook. M., 2009. Pp. 177, 178 (in Russ.).
28. *Sadovskaya T. D.* National projects: from management decisions to the document of strategic development // Financial Law. 2022. No. 8. Pp. 11–16 (in Russ.).
29. *Sattarova N. A.* The role of public authorities in the budgetary sphere // Herald of the Financial Academy. 2005. No. 3 (35). Pp. 21–30 (in Russ.).
30. Modern problems of the organization of public power /res. ed. S.A. Avakyan. M., 2014 (in Russ.).
31. *Tairov R.* Putin explained the rejection of the address to the Federal Assembly in 2022 // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/society/482938-putin-ob-asnil-otkaz-ot-poslania-federal-nomu-sobranu-v-2022-godu> (in Russ.).
32. *Talapina E. V.* Artificial intelligence and legal expertise in public administration // Herald of the SPbU. Law. 2021. Vol. 12. No. 4. Pp. 865–881 (in Russ.).
33. *Talapina E. V.* The use of blockchain in public administration: prospects for legal regulation // Public administration issues. 2020. No. 3. Pp. 96–113 (in Russ.).
34. *Taribo E. V.* The influence of constitutional justice on the tax system and possible ways to increase its effectiveness // Herald of the SPbU. Law. 2018. Vol. 9. No. 3. Pp. 343–352 (in Russ.).
35. *Taribo E. V.* Checking the constitutionality of legislative gaps // Herald of the Voronezh State University. Ser.: Law. 2018. No. 2 (33). Pp. 50–59 (in Russ.).
36. Financial Law in the digital age: materials of the International Scientific and Practical Conference M., 2021 (in Russ.).
37. *Sharandina N. L.* The principle of planning in the regulation of budgetary relations // Principles of Financial Law / ed. by I.A. Tsindeliani. M., 2022. Pp. 70–101 (in Russ.).
38. *Sharandina N. L.* Strategic planning as a stage of budget reform // Financial Law. 2015. No. 1. Pp. 7–14 (in Russ.).
39. *Shevelko D. A.* National projects in the result-oriented budgeting system: the legal aspect // Law. HSE Journal. 2022. No. 5. Pp. 117–138 (in Russ.).
40. *Shokhin S. O., Kudryashova E. V.* Documents of strategic planning as sources of Financial Law // State and Law. 2022. No. 1. Pp. 158–167 (in Russ.).
41. *Shokhin S. O., Kudryashova E. V.* Feedback – an acute problem of legal regulation of public finance // Law enforcement. 2020. Vol. 4. No. 4. Pp. 35–45 (in Russ.).
42. *Kudryashova E., Mirzaev R.* (2022) Challenges for sustainable regional development in Russia after the constitutional reform 2020. IOP Conference Series: Earth Environmental science. 1026: 012058.
43. *Sattarova N., Shokhin S.* Legal regulation of strategic planning in public finance: monograph. Review // European Journal of Transformation Studies. 2020. Vol. 8. Iss. 2. Pp. 261–263.
44. *Shashkova A., Verlaine M.* Change of Tax Policy Model as a Base for Innovation Development While Transferring from the Pre-industrial to the Industrial Society. In: *Kovalchuk J. (ed.)* Post-Industrial Society. Cham, Switzerland, 2020.
45. *Shick A.* Crisis budgeting // OECD Journal on budgeting. 2009. No. 3. P. 9.
46. *Shokhin S. O., Kudryashova E. V.* The legal framework for strategic planning in contemporary Russia. M., 2022.
47. *Verlaine M., Shashkova A., Kudryashova E.* Amendments of Russian constitution concerning international law and the BRICS // Revista de Investigacoes Constitucionais. 2020. Vol. 7. No. 2. Pp. 337–353.

Сведения об авторах

ШОХИН Сергей Олегович –
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
профессор Московского государственного
института международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел
Российской Федерации; 119454 г. Москва,
проспект Вернадского, д. 76
ORCID: 0000-0002-2777-3615

КУДРЯШОВА Екатерина Валерьевна –
доктор юридических наук,
Сибирский университет потребительской
кооперации; 630087 г. Новосибирск,
пр-т Карла Маркса, д. 26
ORCID: 0000-0002-7029-5794

Authors' information

SHOKHIN Sergey O. –
Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Professor 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,
Siberian University of Consumer Cooperation;
26 Karl Marks Ave., 630087 Novosibirsk, Russia