

И. Н. Маланыч,

соискатель

Воронежского государственного университета

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ
КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
ИНСТИТУТ**

Одной из основных тенденций развития законодательства в Российской Федерации является завершение крупных реформ и постепенный переход к кропотливому выстраиванию устойчивых правовых институтов и отношений во всех сферах жизнедеятельности государства и общества. Особую актуальность приобретают вопросы прогнозирования сбалансированных моделей правовых отношений¹ и совершенствования ориентированных на долгосрочную перспективу конституционно-правовых механизмов анализа, выбора и реализации направлений, задач, способов развития законодательства и правоприменительной практики с учетом баланса интересов личности, общества и государства.

Основным механизмом постановки и решения долгосрочных задач развития (в том числе законодательства) с позиций государства как управляющего субъекта является государственная стратегия, которая определяется как «наиболее общий план действий»² и «искусство планирования руководства, основанное на правильных и далеко идущих прогнозах»³.

Актуальность исследования государственной стратегии как конституционно-правового явления обуславливается содержанием и смыслом норм Конституции Российской Федерации как акта высшей юридической силы в государстве, устанавливающего основы правового регулирования важнейших политических и социально-экономических институтов, играющего роль «правового учредителя, своеобразного координатора системы законодательства»⁴.

Большая часть конституционно-правовых норм, закрепленных в Конституции, значительное число норм в иных правовых актах конститу-

¹ О функции прогнозирования правоотношений подробнее см.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1965. С. 9—10.

² См.: Социологический энциклопедический словарь: На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. М.: НОРМА, 2000. С. 347.

³ См.: *Ожегов С. И. и Шведова Н. Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 772.

⁴ *Лучин В. О.* Конституция Российской Федерации: Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 5.

ционного законодательства имеют стратегический характер, так как направлены на установление общих принципов, целей и задач, методов правового регулирования, а также прогноз и планирование развития конституционных правовых отношений. Поэтому стратегия, известная как универсальное социально-управленческое явление, в полной мере применима для конституционно-правового регулирования.

Сущность государственной стратегии как конституционно-правового института может быть охарактеризована следующим образом: это система норм, охватывающих, в соответствии с установками Конституции РФ, механизмы целеполагания, мониторинга и анализа, прогнозирования и планирования развития законодательства в определенной укрупненной сфере общественных отношений (в зависимости от объекта и субъектов стратегического планирования).

Объектами государственной стратегии являются объекты конституционно-правовых отношений в том смысле, как их понимает, например, В. С. Основин (в виде обладающего *системой существенных свойств и качеств* явления реальной действительности)⁵. К ним относятся укрупненные блоки правового регулирования общественных отношений в сфере основ государственного строя, элементов экономической, социальной и политической системы, правового статуса личности и государственных органов, безопасности, федеративных отношений и местного самоуправления.

Субъектами государственной стратегии являются Президент РФ, Палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ (в пределах их полномочий по предметам ведения).

Государственная стратегия как объект научного исследования в конституционно-правовой науке представляет интерес в направлениях исследования теоретических основ построения и анализа подходов и концепций развития законодательства, механизмов целеполагания, планирования и прогнозирования в правовых актах, мониторинга реализации и оценки эффективности правовых норм, особенностей использования права как средства долговременного рефлексивного управления общественными отношениями.

Реализация конституционно-правового института государственной стратегии в настоящее время характеризуется рядом взаимосвязанных негативных явлений и противоречий в науке и практике.

В литературе высказываются позиции, согласно которым, хотя «в настоящее время идет интенсивный процесс коррекции федерального законодательства», фактически «сама конституционно-правовая наука пока слабо участвует в данном процессе на всех его стадиях: разработки концепции законопроекта, его подготовки, обсуждения и принятия, обобщения правоприменительной практики, прогноза послед-

⁵ См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые отношения. М.: Юрид. лит., 1968. С. 62.

ствий и подготовки рекомендаций по совершенствованию»⁶. Такая позиция является дискуссионной, но существуют и другие мнения, утверждающие, что отсутствует концепция развития российского законодательства, разработка которой позволит определить приоритетные законы на ближайшую и отдаленную перспективы, исходя из интересов граждан и государства, потребностей различных сфер общественных отношений⁷.

Концепция и близкая ей по содержанию категория конституционной доктрины, по мнению большинства ученых, являются основными правовыми формами государственной стратегии применительно к развитию законодательства. И та и другая правовые категории проявляют себя одновременно как теоретический и законодательный феномен и могут выступать и как совокупность теорий, взглядов и идей в научно-правовом пространстве, и как система юридических норм в правовом акте с соответствующим названием. Соотношение этих форм стратегии до сих пор остается спорным. По мнению одних правоведов, доктрина фактически является частью концепции как более широкого понятия⁸, по мнению других — это «самостоятельный феномен государственно-правовой действительности» и автономный в системе категорий конституционного права, при этом доктрина является субсидиарным источником права⁹.

Сравнительный анализ¹⁰ показывает, что в науке позиции доктрины и концепции являются иерархически взаимосвязанными в системе научно-правовой теории (концепция развивает и детализирует доктрину) и логично, чтобы такой же статус они имели в системе конституционного законодательства, чего в настоящее время, к сожалению, не наблюдается. Неопределенность с понятием и соотношением указанных правовых категорий в науке отражается на состоянии законодательства, что, как будет показано далее, проявляется в отсутствии общей правовой базы разработки и принятия государственных стратегий.

⁶ Добрынин Н. М. Юридическая наука и ее роль в становлении новых федеративных отношений: Системный кризис, его причины и пути перехода на новый качественный уровень // Государство и право. 2007. № 1. С. 11—17.

⁷ См.: Тихомиров Ю. А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М.: Городец, 2004. С. 8—21.

⁸ См.: Баранов В. М., Поленина С. В. Система права, система и систематизация законодательства в правовой системе России: Учеб. пособие. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2002. С. 123—125.

⁹ См.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина современной России: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 13—14. (Подробнее в кн.: Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. 323 с.)

¹⁰ См.: подробнее: Маланьч И. Н. Сравнительный анализ понятия конституционной доктрины в теории и в законодательстве // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия «Право». 2006. № 1(1). С. 20—25.

Типы существующих норм конституционного правового института государственных стратегий в законодательстве разделяются на два крупных взаимосвязанных блока. К первому блоку относятся нормы содержательного характера, закрепляющие существо стратегии как целеполагания, основ регулирования общественных отношений, механизмы реализации стратегии, индикаторы и показатели ее эффективности. Второй блок — нормы, предназначенные для обеспечения процедур формирования и реализации стратегии и регулирующие статус и полномочия государственных органов, разрабатывающих и реализующих правовые акты стратегического характера, процедуры взаимодействия и координации деятельности в этой сфере.

Конституция Российской Федерации является основным правовым актом стратегического характера и содержит нормы обоих типов. Содержание государственной правовой стратегии в общих чертах формируют главы 1, 2 и 3, закрепляющие основы конституционного строя и правового статуса личности, а также федеративное устройство. Исключительную важность для существования материального содержания и непротиворечивости стратегических актов различного уровня представляют нормы ст. 71—73, регулирующие предметы исключительного и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также нормы главы 8, касающиеся основ местного самоуправления.

Основные полномочия федеральных органов государственной власти в сфере создания и реализации государственной стратегии закреплены в главах 4—7. Формами ее осуществления являются законопроектная деятельность субъектов законодательной инициативы, принятие и одобрение федеральных законов палатами Федерального Собрания, реализация Президентом РФ и Правительством РФ полномочий по определению направлений и осуществлению государственной правовой политики.

Конституция РФ не определяет виды и правовой статус актов содержательного стратегического характера, которые должны разрабатываться в целях реализации ее положений. В связи с этим в законодательстве нет четко установившейся их формы. Единственным документом, на который указывает Конституция, является ежегодное Послание Президента РФ Федеральному Собранию¹¹ об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Этот акт действительно оказывает влияние на направления и существо мер по развитию законодательства Российской Федерации, но его юридическая сила является неопределенной, поскольку формально он к законодательству не относится и нет ясности, является ли он правовым актом. Механизмы обеспечения его юридической силы нигде не прописаны.

Анализ посланий Президента РФ за период 2000—2006 гг. показывает, что логически все послания В. В. Путина объединены в единый комплекс, который характеризуется наличием общей линии государ-

¹¹ См., напр.: Рос. газета. 2005. 26 апр.; 2006. 11 мая.

ственной политики, которую осуществляет Президент РФ. Но каждое послание на определенный год имеет собственный порядок постановки целей и изложения механизмов их решения, т.е. они не имеют единой структуры, в соответствии с которыми строится их содержание. С позиций государственной стратегии более оптимальным является отражение в каждом послании стратегических прогнозов и направлений развития для каждого из основных конституционно-правовых институтов — основ конституционного строя, статуса личности, федеративных отношений, системы органов государственной власти, местного самоуправления.

По логике Конституции, развитие ее основных стратегических установок, а также положений посланий Президента должно осуществляться путем принятия федеральных законов. В реальности существующие правовые акты стратегического характера имеют форму подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ, единая правовая регламентация наименования, структуры, содержания, порядка принятия и реализация которых отсутствует.

Существует шесть действующих актов под названием «доктрина», четыре из которых — «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»¹², Военная доктрина Российской Федерации¹³, «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года»¹⁴ и «Доктрина развития российской науки»¹⁵ — утверждены Президентом РФ, причем актами различной юридической силы (две доктрины утверждены указами, а две — как таковые, т.е., не указом и не распоряжением). Две доктрины — «Экологическая доктрина Российской Федерации»¹⁶ и «Национальная доктрина образования в Российской Федерации»¹⁷ — утверждены Правительством РФ и опять же подзаконными актами различной юридической силы (постановление и распоряжение).

Среди около 200 правовых актов под названием «концепция»¹⁸ встречаются утвержденные указами Президента РФ (например, «Концепция национальной безопасности Российской Федерации»¹⁹, «Концепция раз-

¹² Утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. № Пр-1895 // Рос. газета. 2000. 28 сент.

¹³ Утв. Указом Президента РФ от 21 апреля 2000 г. № 706 // Там же. 25 апр.

¹⁴ Утв. Президентом РФ от 27 июля 2001 г. № Пр-1387 // Документ официально опубликован не был, текст см.: <http://dvabor.narod.ru/docum/md/md.htm>

¹⁵ Утв. Указом Президента РФ от 13 июня 1996 г. № 884 // Рос. газета. 1996. 20 июня.

¹⁶ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р // Там же. 2002. 9 сент.

¹⁷ Утв. Постановлением Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 // Там же. 2000. 11 окт.

¹⁸ См.: СПС Консультант Плюс.

¹⁹ Утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 // Рос. газета. 1997. 26 дек. (в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // Рос. газета. 2000. 18 янв.).

вития рынка ценных бумаг в Российской Федерации»²⁰), постановлениями Правительства РФ (например, «Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации»²¹, «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития Севера»²², распоряжениями Правительства РФ (например, «Концепция развития национальной системы стандартизации»²³) и даже подзаконными актами министерств (например, «Концепция национальной образовательной политики в Российской Федерации»²⁴, «Концепция развития бухгалтерского учета и отчетности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу»²⁵).

Сравнение структуры и содержания утвержденных разными органами действующих концепций, имеющих близкие по сфере общественных отношений предметы регулирования (на примере «Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» и «Концепции развития системы ипотечного жилищного кредитования в Российской Федерации»), показывает, что они существенно отличаются и невозможно установить единые принципы их формирования. Так, «Концепция развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации» имеет преимущественно описательное содержание и структуру (разделы: «Анализ развития рынка...», «Государственная политика на рынке...», «Стратегия государства на рынке...», «Развитие нормативной правовой базы рынка...»). «Концепция развития системы ипотечного жилищного кредитования...» имеет больший уклон в сторону организации и конкретизации правового механизма (разделы: «Основные цели и принципы формирования системы...», «Организация системы...», «Организационно-экономический механизм привлечения кредитных ресурсов...», «Совершенствование законодательной и нормативной базы...», «Роль органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в содействии становлению системы...»).

Таким образом, в конституционном законодательстве при отсутствии должной правовой регламентации сложилась практика, когда целеполагающие акты стратегического характера принимаются бессистемно, в отсутствие их установленной иерархии, классификации, структуры и содержания. В Российской Федерации отсутствует общая законодательная база для правовой формы государственных стратегий. Послание

²⁰ Утв. Указом Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1008 // Рос. газета. 1996. 5 июля.

²¹ Утв. Постановлением Правительства РФ от 11 января 2000 г. № 26 // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 278.

²² Утв. Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2000 г. № 198 // Там же. № 12. Ст. 1286.

²³ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 февраля 2006 г. № 266-р // Там же. 2006. № 10. Ст. 1129.

²⁴ Утв. Приказом Минобрнауки РФ от 3 марта 2006 г. № 201 // Бюллетень Минобрнауки. 2006. № 11.

²⁵ Утв. Приказом Минфина РФ от 1 июля 2004 г. № 180 // Рос. бизнес-газета. 2004. 20 июля.

Президента РФ не имеет определенного правового статуса, акты стратегического характера не построены в единую иерархическую систему, не классифицированы по объектам и субъектам стратегии, а также по юридической силе.

Рассмотрим состояние законодательства по обеспечению процедуры разработки государственных стратегий, а также в сфере взаимодействия и координации действий субъектов этого процесса.

Основные полномочия субъектов разработки государственно-правовых стратегий на федеральном уровне закреплены в Конституции РФ. Соотношение их полномочий заключается в следующем.

Президент РФ согласно ч. 3 ст. 80 «определяет основные направления внутренней и внешней политики государства», а также согласно ст. 84—88 осуществляет ряд полномочий, которые можно отнести к стратегическим. Это — обращение с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, внесение законопроектов в Государственную Думу, принятие решения об отставке Правительства РФ, формирование и руководство Советом Безопасности, утверждение военной доктрины, назначение референдумов.

Президент РФ в рамках своих полномочий издает указы и распоряжения.

Федеральное Собрание согласно главе 5 Конституции РФ является представительным и законодательным органом и его главная стратегическая функция — принятие вносимых Президентом РФ и Правительством РФ федеральных и федеральных конституционных законов Государственной Думой и одобрение их Советом Федерации. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации самостоятельно обладают правом законодательной инициативы. Порядок деятельности палат Федерального Собрания определяется их регламентами²⁶.

Правительство РФ обладает правом законодательной инициативы в Государственной Думе и согласно ч. 1 ст. 110 осуществляет исполнительную власть. К стратегическим полномочиям помимо законодательной инициативы Государственной Думы относятся: разработка, представление в Государственную Думу и исполнение федерального бюджета, а также обеспечение проведения в Российской Федерации единой государственной политики в сфере финансовых, кредитных и денежных отношений, управления федеральной собственностью, обеспечения законности и охраны правопорядка, обороны страны и госбезопасности, управления в сфере культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

²⁶ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 (в ред. от 17.11.2006) № 2134-П-ГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 801 и Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2001 № 33-СФ «О регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // <http://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/reglsovnet/>.

В рамках своих полномочий Правительство РФ издает постановления и распоряжения.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. Правила организации деятельности Правительства РФ устанавливаются его регламентом.

Анализ полномочий органов государственной власти Российской Федерации применительно к процессу формирования государственной стратегии как целеполагания, установления направления и основ правового регулирования, планирования и прогнозирования правоотношений показывает, что главное назначение процедурных норм государственной стратегии — обеспечение взаимодействия и согласования правотворческой деятельности субъектов законодательной инициативы, а также соответствие правоприменительной деятельности действующему законодательству.

Необходимость совместного планирования и реализации государственной стратегии усилиями Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ обусловлена назначением стратегии как единого долгосрочного плана, исходящего от государства в целом и реализуемого согласованной системой полномочий органов государственной власти в соответствии с Конституцией РФ.

Сущность реализации государственной стратегии заключается во взаимосвязанном последовательном осуществлении следующих этапов:

а) обобщения, оценки и анализа информации об эффективности реализации действующего законодательства;

б) выявления противоречий между нормами права и регулируемым общественными отношениями, установления недостатков правовых норм и институтов;

в) постановки целей и задач совершенствования механизмов правового регулирования;

г) прогнозирования содержания будущих правоотношений;

д) выбора способов и средств достижения требуемых результатов;

е) всесторонней подготовки инструментария реализации целей (законодательства);

ж) последующего контроля за его исполнением.

Нормы, обеспечивающие взаимосогласованное построение государственной стратегии, закрепляются в подзаконных актах. В отношении законодательного процесса это указы Президента, касающиеся взаимодействия с Федеральным Собранием и Правительством РФ²⁷, нормы регламентов и планы законотворческих работ палат Парламента и

²⁷ См.: Положение о порядке взаимодействия Президента Российской Федерации с палатами Федерального Собрания Российской Федерации в законотворческом процессе: Утв. Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. № 549 (в ред. Указа Президента РФ от 7 ноября 2005 г. № 1277) // СПС Консультант Плюс; Указ Президента Российской Федерации «Об обеспечении взаимодействия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации» (в ред. указов Президента РФ от 03.05.1995 № 436, от 26.11.2001 № 1360) // Там же.

Правительства РФ, касающиеся содержания и организации законодательного процесса. К актам рассматриваемого типа можно также отнести Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» и план законопроектных работ Правительства РФ. Механизмы координации и взаимодействия в работе органов исполнительной власти регулируются указами Президента РФ²⁸ и постановлениями Правительства РФ²⁹.

К единственной закреплённой в законодательстве форме обобщения, информации об эффективности реализации действующего законодательства и выявления противоречий между нормами права и регулируемые общественными отношениями относится подготовка ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»³⁰. Данный доклад разрабатывается в соответствии с главой 10.1 Регламента Совета Федерации и является ежегодной формой подведения Советом Федерации итогов деятельности по мониторингу законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определяемых посланиями Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

По итогам рассмотрения доклада принимается постановление Совета Федерации. Но этот документ не имеет обязательной юридической силы как руководящий документ в планировании правотворческой деятельности органов государственной власти.

Проведенный анализ норм конституционного законодательства, относящихся к институту государственной стратегии и регулирующих как ее содержание, так и основание и процесс разработки, позволяет сделать следующие выводы.

Государственная стратегия как правовое явление характеризуется наличием обязательных юридических признаков, таких как нормативно-правовая форма в виде законодательного акта общеобязательного характера; реализация в виде системы правоотношений (обязательно присутствуют субъекты и объекты стратегии, их права и обязанности); особая процедура разработки, обсуждения и принятия, исходящая от государства; система мер юридического контроля и правовой ответственности за конечный и промежуточные результаты реализации стратегии.

²⁸ См., напр.: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2007 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СПС Консультант Плюс.

²⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. от 11.11.2005 № 679) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» // Там же.

³⁰ Доклады находятся в свободном доступе на сайте Совета Федерации www.council.gov.ru. Обсуждение доклада о состоянии законодательства за 2006 г. состоялось 21 февраля 2007 г. на 195-м пленарном заседании Совета Федерации // URL http://www.council.gov.ru/inf_ps/chronicle/2007/02/item5705.html.

Государственная стратегия является конституционно-правовым институтом, поскольку ее назначение соотнобразуется со свойствами Конституции как основополагающего правового акта в системе права. Объектами государственной стратегии являются укрупненные блоки правового регулирования общественных отношений в сфере основ государственного строя, элементов экономической, социальной и политической системы, правового статуса личности и государственных органов, безопасности, федеративных отношений и местного самоуправления.

Уровни разработки и реализации государственной стратегии в Российской Федерации должны соответствовать модели разграничения предметов ведения, закрепленных в ст. 71—73 Конституции РФ при обязательном участии субъектов РФ в разработке государственной стратегии регулирования общественных отношений, относящихся к предметам совместного ведения.

Нормы конституционного правового института государственной стратегии разделяются на два типа — содержательного и процедурного характера, регулирующие первый — сущность нормативного целеполагания, планирования и прогнозирования, второй — основания, полномочия, ответственность и процесс разработки и согласования стратегии органами государственной власти.

Правовые акты государственной стратегии, за исключением Конституции РФ, устанавливаются на подзаконном уровне (правовые акты Президента РФ и Правительства РФ), имеют разную юридическую силу, структуру и содержание, иерархическая система классификации и взаимосвязи актов типа доктрин и концепций не определена. Относящиеся к этой же системе послания Президента РФ и доклады Совета Федерации не имеют общеобязательного статуса для всех органов государственной власти, являющихся субъектами разработки государственной стратегии. Перечисленные недостатки можно отнести к несовершенству правовой базы государственной стратегии.

Координация и согласование деятельности органов государственной власти, участвующих в разработке государственной стратегии, регулируется на подзаконном уровне, что тоже является недостатком, поскольку этот уровень не позволяет достичь оперативности действий и одновременного участия в работе всех субъектов стратегического планирования. Обеспечить эффективность процесса можно только при определении единых основ его регулирования для всех органов и уровней государственной власти на уровне федерального закона.

Таким образом, эффективность государственной стратегии как конституционно-правовой институт в настоящее время не может быть обеспечена в полной мере в связи с недостатками ее правовой базы. Роль конституционной науки заключается в разработке предложений и рекомендаций по ее совершенствованию в силу роли этой науки как системы знаний, которая анализирует и организует правовые основы динамики государственного управления и является главенствующей в формировании государственной стратегии.