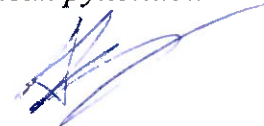


ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи



Амкуаб Константин Гурамович

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Аннотация

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор,
Чепурнова Наталья Михайловна

Москва — 2025

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что стратегическое планирование является одной из наиболее значимых составных частей государственного управления, позволяющей обеспечить данную систему высоким уровнем адаптивности к вызовам социально-экономического характера. Посредством применения данного механизма определяются цели и приоритеты государственной политики, вырабатываются стратегии достижения поставленных задач, определяются ресурсы, необходимые для их решения, и способы их наиболее рационального использования. Развитие и совершенствование стратегического планирования во многом обуславливает устойчивость и эффективность всей системы государственного управления.

Глобальные процессы, влияющие на мировую экономику, рост конкуренции на внешних и региональных рынках, нарастающие темпы технологического прогресса и неопределенная геополитическая ситуация диктуют необходимость изменения устоявшихся систем государственного управления социально-экономическими процессами и смену направленности управленческой деятельности. Современной задачей является поиск эффективных путей и форм осуществления государственного управления, отвечающих вызовам современности. В этой связи стратегическое планирование приобретает исключительное значение. В силу своей особой органической связи с процессом государственного управления оно является оптимальным инструментом для выработки новых подходов и решения задач в современных социально-экономических условиях.

Как и любой другой элемент системы государственного управления, механизм стратегического планирования находит нормативное правовое закрепление, обуславливающее его административно-правовой статус и регламентирующее основные аспекты его реализации. При этом система стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации характеризуется наличием большого количества пробелов в части нормативного правового регулирования как в административно-правовом контексте, так и в административно-организационном. К таким проблемам можно отнести:

отсутствие основополагающих документов, предусмотренных федеральным законодательством; общую рассогласованность документов стратегического планирования; несоответствие состава его участников и их полномочий оптимальной управленческой структуре; несоответствие юридического содержания актов, утверждающих документы стратегического планирования, их значимости; наличие терминологических неточностей и отсутствие соотнесений наиболее значимых понятий и определений в законе, регулирующем данную сферу правоотношений.

Президент России на одном из заседаний Совета Безопасности Российской Федерации отметил: «Ряд документов — прежде всего на региональном и муниципальном уровнях — не согласуется иногда между собой по целям и срокам, при их реализации не всегда удается наладить должное межведомственное взаимодействие»¹.

Необходимость в решении указанных проблем формирует запрос на коррекцию нормативного правового материала, обеспечивающего функционирование системы стратегического планирования. Во многом перечисленные выше проблемы являются следствием неудовлетворительного уровня правового регулирования отношений, возникающих в сфере осуществления деятельности по стратегическому планированию. Справедливости ради следует отметить серьезность отдельных действий со стороны государства, закрепленных нормативно-правовой документацией и определяющих его желание изменить сложившуюся ситуацию. Так, в Указе Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее — Указ № 633) отмечается необходимость принятия мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности данного механизма².

Вместе с тем указанные проблемы также являются следствием недостаточной научной проработанности административно-правового механизма стратегического

¹ Заседание Совета Безопасности Российской Федерации от 27.09.2021 (стенограмма) // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66777> (дата обращения 07.09.2023).

² См.: СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

планирования социально-экономического развития. На текущий момент не сформировано единого подхода к определению стратегического планирования в государственно-правовом контексте. Кроме того, остаются недостаточно раскрытыми его содержательные аспекты. Так, отсутствует комплексный теоретико-правовой анализ механизма стратегического планирования, его принципов, форм и методов реализации.

Построение эффективного и действенного механизма невозможно без проведения комплексного теоретического анализа, соотнесенного со сложившейся государственно-правовой практикой, направленного на выработку предложений по подготовке системы государственного управления к работе в современных условиях. Все это обуславливает актуальность данного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Стратегическое планирование не является новым элементом государственного управления. При этом его правовое закрепление произошло сравнительно недавно. В этой связи в последнее время многие авторы посвящают свои труды исследованию отдельных аспектов стратегического планирования, связанных с его устройством и нормативно-правовым регулированием. Среди них такие ученые и авторы, как: Д. А. Афиногенов, Ю. В. Говорухина, А. Г. Добкин, Л. А. Душакова, В. П. Егоров, А. С. Емельянов, Р. Ф. Идрисов, Н. М. Казанцев, А. В. Клименко, В. Б. Крымов, Г. М. Лановая, А. В. Мазеин, Е. К. Матевосова, Н. А. Молчанов, А. Н. Петров, Т. А. Полякова, В. С. Ронин, С. Н. Сильвестров, С. А. Старостин, Е. А. Титова, А. Ю. Ульянов, Н. М. Чепурнова и др.

Существенный вклад в изучение стратегического планирования внес Г. В. Атаманчук. В своих работах ученый рассматривает стратегический уровень государственного управления, характер и формы стратегического целеполагания, механизм реализации стратегии, а также отдельные аспекты формирования «древа» целей государственного управления, механизма целеполагания и иерархии целей государственного управления.

Кроме того, отдельное внимание вопросам целей, целеполагания в публичном управлении и стратегическом планировании уделяет И. В. Понкин. В своих

работах ученый делает акцент на подходах постановки целей публичного управления.

Вопросам стратегического планирования посвящено и некоторое количество диссертационных исследований. При этом с административно-правовых позиций вопросы стратегического планирования рассматривались только в работе А. О. Турганбаева.

В свою очередь, И. А. Курбатов рассматривает конституционные основы государственного планирования экономического развития, уделяя при этом особое внимание принципам социального государства.

В работе Е. А. Никчемной право рассматривается как средство государственного стратегического планирования. Особое внимание уделяется вопросам истории развития стратегического планирования, его правовой организации в частности и правового обеспечения в целом. При этом данная работа датируется 2012 г., в связи с чем результаты анализа деятельности по правовой организации стратегического планирования, рассматриваемые в рамках исследования, представляются несколько устаревшими.

Д. Р. Мамяшева в своих работах рассматривает вопрос о правовой природе актов стратегического планирования, уделяя особое внимание их классификации, систематизации и иерархии непосредственно актов стратегического планирования.

Существенный вклад в разработку проблематики вопросов правового регулирования непосредственно планирования внесли О. Е. Кутафин и А. Ф. Ноздрачев. Ученые анализировали опыт правового регулирования в СССР. О. Е. Кутафин в своих работах рассматривал планирование как метод, объект воздействия которого представляет из себя материальное производство и нематериальную сферу. В свою очередь, А. Ф. Ноздрачев акцентировал внимание на планировании как функции государственного управления, основная сущность которой заключается в определении целей, направлений, пропорций, темпов и конкретных задач экономического и социалистического развития.

Представленный анализ позволяет говорить об отсутствии комплексного административно-правового исследования, посвященного стратегическому

планированию социально-экономического развития, и обуславливает необходимость в нем.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления стратегического планирования и его реализации в механизме государственного управления в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы права, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере осуществления стратегического планирования и его реализации в механизме государственного управления в Российской Федерации.

Целью исследования является выработка теоретических подходов к совершенствованию механизма стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации, а также формирование предложений по повышению качества его нормативного правового регулирования с учётом современной специфики.

В этой связи **задачами исследования** являются:

- рассмотреть теоретические основы и правовую природу стратегического планирования социально-экономической;
- исследовать нормативные правовые основы стратегического планирования социально-экономического развития;
- охарактеризовать особенности форм и методов стратегического планирования социально-экономического развития;
- уточнить структуру механизма стратегического планирования и рассмотреть систему принципов, на основе которых он функционирует;
- исследовать правовые и организационные основы системы органов государственной власти, осуществляющих стратегическое планирование;
- определить место, роль и организационно-правовую взаимосвязь Президента Российской Федерации и Государственного Совета Российской Федерации в системе стратегического планирования Российской Федерации;
- определить основные направления совершенствования стратегического планирования в Российской Федерации;

- сформулировать предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования стратегического планирования в современных условиях.

Методология и методы исследования обусловлены его целью, задачами и основываются на общенаучных методах познания: дедукция, индукция, анализ, синтез, сравнение, аналогия, обобщение, классификация, диалектика в сочетании со специальными методами: историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой.

Правовая природа и сущность стратегического планирования устанавливалась посредством диалектического метода. В свою очередь, историко-правовой метод позволил рассмотреть историческую ретроспективу развития правовых норм, регулирующих вопросы организации стратегического планирования.

При выполнении исследования, в частности в вопросах разработки его понятийной и категориальной основы, применялись методы анализа, синтеза, дедукции, аналогии, классификации, сравнения, описания и обобщения. Методы дедукции, индукции, аналогии и обобщения использовались для выявления наиболее общих закономерностей, возникающих при осуществлении стратегического планирования и при изучении фундаментальных трудов, посвященных исследованию данной проблематики. Анализ, синтез, сравнение и классификация позволили раскрыть правовую сущность таких понятий и категорий, как «функции государства», «стратегическое планирование», «механизм стратегического планирования» и другие.

Сравнительно-правовой метод применялся в целях сопоставления моделей правового регулирования стратегического планирования в России и за рубежом, а также при сопоставлении организационно-правовых основ планирования в СССР и Российской Федерации.

Историко-правовой метод использовался при исследовании эволюции нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации. В частности, с помощью данного метода проанализированы этапы становления системы стратегического

планирования с момента распада СССР и отказа от централизованного планирования в начале 1990-х годов до настоящего времени.

В ходе исследования большое значение имел формально-юридический метод, посредством которого были выявлены структурные связи и исследованы правоотношения, возникающие между субъектами стратегического планирования при реализации их деятельности, а также при формулировании основных направлений совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития.

Посредством применяемых методов был выполнен анализ отдельных элементов и явлений в комплексе и по отдельности. Это позволило выявить особенности системы нормативного правового регулирования стратегического планирования и предложить способы решения имеющейся проблематики.

Теоретическую основу исследования составили работы таких советских и российских ученых и исследователей, как: С. С. Алексеев, А. П. Алехин, А. Г. Атаева, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, А. Б. Венгеров, Д. А. Гайнанов, А. А. Дембицкий, О. М. Дорошенко, Р. В. Енгибарян, Т. А. Занко, В. А. Зюзин, А. А. Кармолицкий, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, В. Я. Любашиц, А. В. Малько, А. Ю. Мамычев, М. Н. Марченко, Н. И. Матузов, Ю. И. Мигачев, А. Н. Миронов, А. Ю. Мордовцев, Л. А. Морозова, С. Ю. Наумов, А.Ф. Ноздрачев, В. И. Осейчук, Е. В. Охотский, И. В. Понкин, А. Н. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, А. В. Серегин, Ю. Н. Стариков, А. И. Стахов, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров, С. В. Тихомиров, С. Н. Туманов, М. С. Фомина, Н. М. Чепурнова, В. С. Четвериков, И. С. Шалыгина и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации и постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты министерств и ведомств (Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства промышленности и торговли Российской Федерации,

Министерства энергетики Российской Федерации и др.), иные подзаконные нормативные акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Эмпирическую основу исследования составили:

- правоприменительная практика;
- официальная статистическая информация, публикуемая органами государственной власти;
- материалы правоприменительной практики;
- решения высших судебных органов.

Научная новизна исследования. Работа направлена на осуществление теоретического и методологического анализа стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации. Посредством научного анализа обеспечена разработка проблематики, связанной с правовым регулированием стратегического планирования в Российской Федерации.

В результате проведенного исследования:

- определена взаимосвязь стратегического планирования с основными направлениями деятельности государства;
- выявлена специфика форм и методов, посредством которых реализуется стратегическое планирование социально-экономического развития;
- рассмотрена правовая природа и устройство механизма стратегического планирования социально-экономического развития;
- уточнены элементы, входящие в структуру механизма стратегического планирования социально-экономического развития;
-
- определены основные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития;
- сформулированы предложения по повышению качества правового регулирования в сфере стратегического планирования социально-экономического развития.

Научная новизна отражается в следующих **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Определена особая правовая природа актов стратегического планирования социально-экономического развития, которые не образуют самостоятельного вида правовых актов управления, посредством которых обеспечивается их утверждение, но выражают функциональное назначение соответствующего документа в механизме стратегического планирования социально-экономического развития. Предложена их классификация по юридическим свойствам на нормативные (акты, разрабатываемые в рамках целеполагания, планирования и программирования) и ненормативные (акты, разрабатываемые в рамках прогнозирования).

Выносимое на защиту положение соответствует п. 3, 14 направлений исследований по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

2. Содержательно дополнены принципы стратегического планирования, предусмотренные законодательством, отражающие современные потребности и закономерности развития публичного управления, к которым отнесены:

- принцип приоритета публичных интересов, определяющий направленность целей и задач стратегического планирования на обеспечение благосостояния общества, его развитие и защиту национальных интересов;
- принцип учета альтернативных социально-экономических издержек, предполагающий обязательный анализ долгосрочных последствий принимаемых стратегических решений и степени их влияния на достижение поставленных целей;
- принцип инновационности, предусматривающий непрерывную адаптацию информационно-аналитических систем стратегического планирования к актуальным технологическим возможностям для повышения его эффективности и усиления координации действий субъектов стратегического планирования.

Выносимое на защиту положение соответствует п. 3, 14 направлений исследований по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

3. Доказано, что механизм стратегического планирования социально-экономического развития, обладает собственной структурой и представляет собой действующую на основе нормативно закрепленных принципов систему субъектов

стратегического планирования, посредством которой обеспечивается реализация полномочий государства по формированию и достижению стратегических целей в социально-экономической сфере.

В структуру механизма стратегического планирования социально-экономического развития входят:

- субъекты стратегического планирования социально-экономического развития;
- правовые акты, посредством которых обеспечивается утверждение документов стратегического планирования, а также регламентируются процедуры его реализации.
- ресурсные компоненты, включая информационные, кадровые, организационные и финансовые ресурсы;
- институционализированные формы реализации (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, мониторинг, контроль).

Выносимое на защиту положение соответствует п. 2, 14 направлений исследований по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

4. Установлено, что действующая модель правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития характеризуется конструктивной неопределенностью, заключающейся в отсутствии институционального разделения полномочий между органами, формирующими стратегические цели, и органами, утверждающими и контролирующими их реализацию, что препятствует привлечению более широкого круга органов публичной власти, обладающих независимым статусом, к процессу формирования стратегических целей и приоритетов, включая цели регионального развития, а также ослабляет правовые механизмы обеспечения объективного контроля за реализацией стратегических решений.

Выносимое на защиту положение соответствует п. 2, 14 направлений исследований по научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно является комплексным теоретическим исследованием правовых аспектов организации стратегического планирования и его механизма в системе публичного управления в Российской Федерации. В работе предложены концептуальные подходы, позволяющие рассматривать стратегическое планирование как функцию публичного управления, что обеспечивает уточнение его правовой природы. Сформулированные в диссертации положения могут применяться для дальнейших теоретических исследований в области организационных и функциональных аспектов стратегического планирования и публичного управления в целом.

Практическая значимость исследования заключается в возможности применения ее основных положений, выводов и рекомендаций при совершенствовании нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития. Разработанные предложения касаются как корректировки отдельных законодательных положений, так и оптимизации организационно-правовой составляющей системы стратегического планирования, что значительно дополняет имеющиеся научные разработки в данной сфере и может способствовать повышению согласованности действий органов публичной власти и повышению их эффективности при достижении стратегических целей.

Сформулированные предложения могут быть использованы в деятельности по нормативному правовому регулированию, а также при разработке и реализации документов стратегического планирования.

Материалы, отраженные в работе, могут быть использованы в рамках таких учебных дисциплин, как: «Административное право»; «Теория государства и права»; «Система государственного и муниципального управления»; «Местное самоуправление в единой системе публичной власти».

Степень достоверности обеспечивается посредством применения теоретических и нормативных правовых источников, анализа, сравнения и сопоставления нормативно-правовых основ и трудов ученых в области административно-правового регулирования стратегического планирования, теории

государства и права, теории государственного управления, а также посредством применения различных методов и методик.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертационного исследования докладывались и обсуждались в рамках всероссийских и межвузовских научно-теоретических и научно-практических конференций, а также нашли отражение в опубликованных работах автора, в том числе в научных изданиях, рецензируемых Высшей аттестационной комиссией, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук.

Основные положения и выводы диссертации нашли свое отражение в таких публикация автора, как:

1. Амкуаб К. Г. Административно-правовые основы стратегического планирования в системе государственного управления: институциональный и функциональный аспект // Евразийский юридический журнал. 2021. № 12. С. 171–174.
2. Амкуаб К. Г. Предпосылки реформирования системы стратегического планирования: административно-правовой анализ // Вестник Поволжского институт управления. 2022. № 6. С. 57–64.
3. Амкуаб К. Г. Стратегическое планирование как механизм обеспечения функций государства // Образование и право. 2022. № 12. С. 33–36.
4. Амкуаб К. Г. Особенности механизма стратегического планирования // Образование и право. 2023. № 5. С. 103–106.
5. Амкуаб К. Г. История развития системы стратегического планирования как формы государственного управления. Межотраслевой подход в юридической науке: Экономика. Право. Суд: сб. материалов конф. памяти В. Ф. Яковлева / под ред. О. В. Зайцева и Д. С. Фарафоновой. Москва: Статут 2022. С. 34–40.
6. Амкуаб К. Г. Конституционно-правовые аспекты организации системы стратегического планирования // Государственное управление и развитие России: проектирование будущего: сб. ст. междунар. конф.-сессии. Т. 1. Москва: Научная библиотека, 2022. С. 702–707.

7. Амкуаб К. Г. Принцип единства публичной власти – основа для создания единой ценностно-целевой системы развития государства // Государственное управление и развитие России: глобальные тренды и национальные перспективы: сб. ст. Междунар. конф.-сессии. Том 1. Москва: Научная библиотека. 2023. 948 с.

8. Амкуаб, К.Г. К вопросу о правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития // Государственная служба. 2025. №2 (154). С. 68-72.

Иные публикации автора:

1. Амкуаб К. Г. Стратегическое планирование развития социально-экономической модели коммуникации // Коммуникология. 2020. № 3. С. 63–72.

Участие автора в международных и всероссийских конференциях:

1. Конституционно-правовые аспекты организации системы стратегического планирования // Международная конференц-сессия «Государственное управление и развитие России: проектирование будущего» (Москва, РАНХиГС, 17–21 мая 2021 г.).

2. История развития системы стратегического планирования как формы государственного управления // Международная научно-практическая аспирантская конференция памяти В. Ф. Яковлева «Особенности межотраслевого подхода в юридической науке: Экономика. Право. Суд.» (Москва, РАНХиГС, 3 декабря 2021 г.).

3. Принцип единства публичной власти — основа для создания единой ценностно-целевой системы развития государства // Международная конференц-сессия «Государственное управление и развитие России: глобальные тренды и национальные перспективы» (Москва, РАНХиГС, 16–20 мая 2022 г.).

4. Функциональная основа стратегического планирования: теоретико-философский аспект // II Международная научно-практическая аспирантская конференция памяти В. Ф. Яковлева «Межотраслевой подход в юридической науке: Экономика. Право. Суд» (Москва, РАНХиГС, 2 декабря 2022 г.).

5. Проблемы инкорпорирования стратегического планирования в систему государственного управления // Международная конференц-сессия

«Государственное управление и развитие России: новые горизонты и образ будущего» (Москва, РАНХиГС, 20–24 мая 2024 г.).

6. О некоторых особенностях форм стратегического планирования // Международная конференц-сессия «Государственное управление и развитие России: вызовы, стратегии и перспективы» (Москва, РАНХиГС, 19–23 мая 2025 г.).

Структура диссертации. Избранная тема и цель исследования определили структуру диссертации. Она состоит из введения, трех глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения и библиографического списка.