

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

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
Чепурнова Наталья Михайловна

Москва — 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
1.1. Теоретические основы и правовая природа стратегического планирования социально-экономического развития	17
1.2. Нормативные правовые основы стратегического планирования социально-экономического развития	38
1.3. Формы и методы стратегического планирования социально-экономического развития.....	57
ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
2.1. Механизм стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации.....	79
2.2. Система органов государственной власти, осуществляющих стратегическое планирование социально-экономического развития в Российской Федерации	102
2.3. Президент и Государственный Совет Российской Федерации как субъекты стратегического планирования социально-экономического развития	115
ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	
3.1. Основные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития.....	132
3.2. Основные направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития.....	139
Заключение	154
Библиографический список	160

Введение

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.

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.

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

ГЛАВА I. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Теоретические основы и правовая природа стратегического планирования социально-экономического развития

В условиях институционализации долгосрочного целеполагания в системе публичной власти возрастает объективная необходимость теоретико-правового осмысления стратегического планирования социально-экономического развития. В связи с этим первоочередной задачей является проведение комплексного анализа данной дефиниции путем декомпозиции с целью уточнения ее содержания и правовой природы.

Под стратегией зачастую понимается модель (образец поведения) в потоке будущих действий или решений³ или же модель размещения ресурсов, которая позволяет улучшить результаты хозяйственной деятельности⁴. Приведенные определения преимущественно применяются при описании стратегий коммерческих организаций. Однако, учитывая, что государство также формирует определенный образ поведения, направленный на наиболее эффективное использование ресурсов, такие определения в известной степени могут быть применены и по отношению к государственным стратегиям. При этом справедливо отмечается, что в частном секторе под стратегическим планированием можно понимать усилия организации по принятию фундаментальных решений и действий, которые формируют и определяют, что представляет из себя организация, чему она служит, какой деятельностью занимается и почему⁵.

На законодательном уровне понятие «стратегия» не обособлено и применяется в единой конструкции с другими понятиями, уточняющими ее направленность.

³ См.: Mintzberg H., McHugh A. Strategy formulation in adhocracy. Wash.: Administrative Science Quarterly, 30, 1985. P. 5.

⁴ См.: Barney J. B. Gaining and Sustaining Competitive Advantage. New York, 1996. P. 32.

⁵ См.: Le Vuong Ngoc N., Dan C. Strategic planning of state own companies in Vietnam // International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies. 2023. № 3 (2). P. 641.

Так, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закреплены определения понятий: «стратегия социально-экономического развития Российской Федерации»; «стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»; «стратегия социально-экономического развития муниципального образования» и др. Данные стратегии определяются как документы стратегического планирования, содержащие в себе систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного, муниципального управления, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации, субъекта или муниципального образования на долгосрочный период⁶.

Таким образом, с точки зрения законодательства стратегия представляет собой документ, содержащий определенные долгосрочные приоритеты, цели и задачи управления (государственного или муниципального) в определенной сфере деятельности.

Говоря о планировании, отметим, что оно, в первую очередь, рассматривается как функция управления, что определяет их неразрывную взаимосвязь. В этой связи представляется необходимым более подробно остановиться на понятии «управление». Понятие «управление» изучается с позиций различных подходов. Так, Д.А. Мизгулин справедливо отмечает, что термин «управление» многозначителен и может рассматриваться с позиций управления как науки, искусства, функции, процесса и аппарата⁷. Наибольший интерес для настоящего исследования представляет понимание данного феномена как некоего «процесса» и как функции.

А.Л. Гапоненко и М.В. Савельева, анализируя данное понятие в контексте управления социально-экономическими процессами, отмечают, что оно одновременно является и элементом, и функцией, присущей организованным

⁶ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

⁷ См.: Мизгулин Д. А. Методологические подходы к определению содержания понятий «управление» и «менеджмент» // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2012. № 1. С. 66.

системам, обеспечивающей сохранение или изменение их структуры⁸. Само же понятие «управление социально-экономическими процессами» определяется как «воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития»⁹. Также под управлением понимают целенаправленное взаимодействие двух объектов — субъекта и объекта управления¹⁰ или «реализацию особых функций»¹¹.

По нашему мнению, наиболее оправданным является подход к определению данного понятия с позиций науки кибернетики. Так, по мнению Е.П. Тавокина, под управлением следует понимать «взаимодействие двух сторон, одна из которых является по отношению к другой управляющей, т.е. принимающей решения и организующей их реализацию»¹².

В рамках правовой доктрины существует вопрос о публичном (государственном) управлении, единообразное определение которого до настоящего времени не сформировано.

Не погружаясь в дискуссию о сущности государственного управления, которое может рассматриваться в широком или в узком смысле, основное отличие которых заключается в особенностях определения системы субъектов, которыми реализуется управленческое воздействие¹³, отметим следующее.

В широком смысле государственное управление отражает «всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения»¹⁴. Иными словами, такая деятельность охватывает все три ветви государственной власти, отражая их общую функциональную характеристику¹⁵. В свою очередь, в узком контексте под государственным управлением понимается сугубо административная деятельность государства как деятельность исполнительных органов государственной власти на

⁸ См.: Гапоненко А. Л., Савельева М. В. Теория управления: учебник. М.: Юрайт, 2025. С. 15.

⁹ Там же. С. 17.

¹⁰ См.: Семенов А. К., Набоков В. И. Теория менеджмента : учебник. М.: Дашков и К, 2019. С. 64.

¹¹ См.: Костина Н. Б., Дуран Т. В., Калугина Д. А. Теория управления: учебник. М.: Инфра-М, 2023. С. 60.

¹² Тавокин Е. П. Теория управления: учебник. М.: Инфра-М, 2023. С. 28.

¹³ См.: Мазеин А. В. Указ. соч. С. 22.

¹⁴ Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 43.

¹⁵ См.: Душакова Л. А., Чепурнова Н. М. Административное право: учеб.-метод. комплекс. М.: ЕАОИ, 2013.

федеральном уровне и на уровне власти субъектов Российской Федерации¹⁶. В качестве одной из основных черт государственного управления в узком понимании приводится тезис о том, что его сущность заключается в исполнении и реализации законодательных и иных нормативных актов¹⁷.

Обращаясь к содержанию государственного управления, Д. Н. Бахрах, Б.В. Россинский и Ю. Н. Стариков отмечают, что оно заключается в «целенаправленном практическом воздействии государства на общественные отношения для упорядочения, организации соответствующей системы и оказания на нее регулирующего влияния, т. е. обеспечения ее должного функционирования и возможного изменения»¹⁸.

По мнению Г. В. Атаманчука, государственное управление есть «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»¹⁹.

Несколько иного мнения придерживается Л.А. Душакова. По ее мнению, понятие государственного управления необходимо рассматривать в статике и динамике. В первом случае под государственным управлением понимается «функция государства как сложной организованной социальной системы, обеспечивающей сохранность ее внутренней организации и поддержание режима функционирования в соответствии со стоящими перед системой на данном историческом этапе развития целями»²⁰. Во втором случае оно выступает как «законодательно обоснованное властное воздействие государства на общественную жизнедеятельность посредством специально создаваемого

¹⁶ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 31.

¹⁷ См.: Попов Л. Л., Мигачев Е. В., Тихомиров С. В. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография. М.: Норма: Инфра-М, 2012. С. 17.

¹⁸ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 30.

¹⁹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник. М.: Омега-Л. 2010. С. 40.

²⁰ Душакова Л. А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 47.

аппарата, которое имеет практический, организующий и регулирующий характер и обеспечивает упорядочение, сохранность или преобразование, а равно надлежащее функционирование общества»²¹.

По мнению А.В. Мазеина, под государственным управлением следует понимать «вид социального управления, отражающий научно обоснованное непосредственное организующее воздействие на социальные институты в рамках повседневного осуществления управленческой деятельности, направленной на исполнение законов, для реализации целей развития государства»²².

Более удачным видится определение, предлагаемое И.В. Понкиным: «Государственное управление — это вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций государства и ведения делами государства, содержанием которой является комплексное планирование и программирование, правовое обеспечение и осуществление законодательных, исполнительно-административных, судебных и контрольно-надзорных полномочий органов государственной власти, включая правовое и организационно-ресурсное обеспечение, администрирование и реализацию последовательности комплексно управленческих решений и установленных законом инструментов (мер, средств и механизмов) государственно-регулирующего и государственно-администрирующего воздействия в отношении различных сегментов предметно-объектной области такого управления, осуществление контрольно-надзорной и иной правоохранительной деятельности в указанной области»²³. Данное определение содержит в себе указание на основные цели, одними из которых определяются достижение публичных интересов и обеспечение функций государства, что делает его более предпочтительным для настоящего исследования.

²¹ Душакова Л.А. Указ. соч. С. 47.

²² Мазеин А. В. Административно-правовое регулирование форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: новые стратегии и условия модернизации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. С. 31.

²³ Понкин И. В. Теория государственного управления: учебник. 2-е изд., перераб и доп. М.: ИНФРА-М, 2024. С. 51.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственное управление определено как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»²⁴.

Как видно, рассмотренные определения, применяемые в научной литературе по отношению к понятию «государственное управление», существенным образом отличаются от законодательного определения данного понятия. Во-первых, весьма спорным представляется определять государственное управление как деятельность исключительно в сферах социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Вне зависимости от того с какой позиции (узкой или широкой) подходить к рассмотрению данного понятия, очевидно, что оно охватывает гораздо большее количество направлений деятельности государства (например, деятельность по обеспечению правопорядка). Во-вторых, законодательное определение не содержит указания на цели, для достижения которых органы государственной власти осуществляют управленческое воздействие.

В-третьих, государственное управление – это не обязательно деятельность органов исключительно государственной власти. Так, в соответствии со статьей 52 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе передавать органам местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий, осуществляемых ими на территории соответствующих муниципальных образований²⁵.

Таким образом можно констатировать, что законодательное определение понятия «государственное управление» не в полной мере согласуется с научными подходами к определению данного понятия. Такое положение дел негативным

²⁴ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

²⁵ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

образом сказывается на возможности установления содержания данного вида деятельности, частью которого является и планирование.

Вместе с тем, рассмотренные определения обладают и общими признаками. Наиболее существенным из которых является то, что каждое из приведенных определений содержит указание на природу управленческого воздействия (субъекта управления на управляемый объект), опосредуемую определенным управленческим функционалом.

Одной из функций управления, как отмечалось выше, является планирование. Функции управления имеют особое значение для управленческого процесса. Согласно классической теории менеджмента А. Файоля, можно выделить следующие управленческие функции: предвидение, организация, распоряжение, координация и контроль²⁶. На сегодняшний день ученые выделяют такие функции управления, как «планирование, организация, координация, мотивация и контроль»²⁷. Некоторые ученые к данному перечню относят функции целеполагания, учета и анализа²⁸, а также прогнозирования²⁹, регламентацию³⁰, руководящую работу и стратегическое планирование³¹. При этом могут выделять и так называемые «сквозные функции», к которым относят принятие решений и коммуникацию³².

В рамках правовой доктрины рассматриваемый вопрос выглядит иначе по причине того, что функциональный ряд присущ и государству в целом и государственному управлению, и органам исполнительной власти. Представляется необходимым более подробно рассмотреть обозначенный вопрос.

Традиционно под функциями государства понимают «основные направления его деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государства по управлению обществом в присущих ему формах и присущими ему

²⁶ См.: *Файоль А.* Общее и промышленное управление / пер. Б. В. Бабина-Кореня; предисл. А. К. Гастева. М.: Центральный институт труда, 1923. С. 11–12.

²⁷ *Хохлова Т. П.* Теория менеджмента: история управленческой мысли: учебник. М.: Инфра-М, 2022. С. 21.

²⁸ *Ким С. А.* Теория управления: учебник. 4-е изд. М.: ИТК «Дашков и К», 2023. С. 52.

²⁹ См.: *Тавокин Е. П.* Указ. соч. С. 67.

³⁰ См.: *Костина Н. Б., Дуран Т. В., Калугина Д. А.* Указ. соч. С. 102.

³¹ См.: *Камолов С. Г.* Основы теории управления: учебник. М.: Юрайт, 2025. С. 108.

³² См.: Там же. С. 102.

методами»³³. Данное понятие является «опорным для функциональной характеристики государства»³⁴.

Как отмечает М.Н. Марченко, функции государства «никогда не бывают социально выхолощенными, нейтральными»³⁵. Тем не менее, как справедливо отмечается Н.М. Чепурновой и А.В. Серёгиным, в лоне современного общества зародился новый исторический тип государственности – социально-гарантийный, особенность которого заключается в обязанности публичной власти гарантировать и поддерживать высокий жизненный уровень народа, независимо от занимаемого статуса и происхождения гражданина³⁶. Таким образом, в наиболее благоприятном варианте функции государства должны выражать объективные потребности общества, являясь их отражением.

С.С. Алексеевым отмечается, что функции государства обладают следующими признаками:

- 1) «это главное направление деятельности государства, без которого государство на данном историческом этапе либо на протяжении всего своего существования обойтись не сможет;
- 2) в них предметно выражается самое глубинное и устойчивое в государстве — его сущность;
- 3) выполняя их, государство тем самым решает стоящие перед ним задачи по управлению обществом, а его деятельность приобретает практическую направленность;
- 4) это управленческое понятие, конкретизирующее цели государственного управления на каждом историческом этапе развития общества;
- 5) они реализуются в определенных (преимущественно правовых) формах и особыми, характерными для государственной власти методами»³⁷.

В этой связи выделяется множество вариантов и критериев классификации функций государства. Так, функции возможно подразделять на основные и

³³ Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник. М.: Норма, 2005. С. 72.

³⁴ Дембицкий А. А. Правовые и неправовые функции государства: дис. ... канд. юрид. М., 2017. С. 14.

³⁵ Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. 2-е изд. М.: Проспект, 2017. С.

³⁶ См.: Чепурнова Н. М., Серегин А. В. Теория государства и права: учебное пособие. М.: ЕАОИ, 2007. С. 29.

³⁷ Алексеев С. С. Указ. соч. С. 72.

неосновные³⁸, классифицировать их по продолжительности действия (постоянные и временные) и по значимости (главные и производные)³⁹ и др. Некоторые ученые в качестве внешних функций выделяют и такие функции, как поддержание мирового порядка и сотрудничества⁴⁰. Некоторые ученые считают, что простую классификацию функций должен заменить системный подход с акцентом на изучение системных связей между ними⁴¹.

Вместе с тем традиционной считается классификация функций как внутренних и внешних⁴². В первом случае речь идет о политической, экономической, идеологической, социальной, экологической функциях, о функциях налогообложения и финансового контроля, защиты прав и свобод личности, обеспечения законности и правопорядка и о миграционной функции⁴³. Во втором случае можно говорить о функциях обороны страны, поддержания мирового порядка, международного сотрудничества и об обеспечении интеграции в мировую экономику⁴⁴.

В рамках настоящего исследования наибольший интерес представляют экономическая и социальная функции государства. Первая находит свое отражение в выработке государственной политики в экономической сфере, ее реализации и координации, а также отражает степень участия государства в управлении экономикой⁴⁵. Наиболее значимым аспектом при реализации данной функции является предел вмешательства государства в экономическую сферу, а также методы, которые применяются при управлении экономическими отношениями⁴⁶. В текущих реалиях при реализации экономической функции не применяются политико-административные формы и методы воздействия на экономику и

³⁸ См.: Любашиц В. Я., Мордовцев А. Ю., Мамычев А. Ю. Теория государства и права. М.: РИОР, 2014. С. 109.

³⁹ См.: Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 90.

⁴⁰ См.: Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. М.: Норма: Инфар-М, 2024. С. 90.

⁴¹ См.: Туманов С. Н. Механизм реализации внешних функций российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2017. С. 122.

⁴² См.: Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник. М.: Дашков и К, 2019. С. 178–180.

⁴³ См.: Морозова Л. А. Указ. соч. С. 112.

⁴⁴ См.: Там же. С. 112; Теория государства и права / под ред. В. Б. Исакова. С. 90.

⁴⁵ См.: Сырых В. М. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2012. С. 36.

⁴⁶ См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М.: Дело, 2020. С. 58.

субъекты экономических отношений⁴⁷. При этом одной из основных черт советской системы была директивность, обеспечиваемая посредством права⁴⁸. На современном этапе более распространен регулятивный метод, что не исключает возможность применения первого.

Несмотря на значимость экономической функции, некоторые ученые говорят о недопустимости превращения экономики в самоценность⁴⁹. Так, Л. И. Исеева и А. А. Федченко отмечают возможность изменения экономических функций государства по причине воздействия на них определенных условий и факторов⁵⁰. В качестве примера ученые приводят 1980-е гг., где после смены ценностей «создаются благоприятные социально-экономические и политические условия для развития предпринимательской деятельности»⁵¹.

Говоря о социальной функции, отметим ее особую связь с экономической. Развитая экономика позволяет улучшить социальное обеспечение граждан, а развитый человеческий капитал, основывающийся на наукоемких сферах, позволяет организовать современную экономику. Решение стратегических задач государства во многом связано с его способностью реализовывать свою социальную функцию. По этой причине она приобретает особое значение⁵². В качестве основных критериев развития данной функции государства справедливо указываются: «наличие и уровень развития социального законодательства, степень его распространения на различные категории населения; наличие государственных органов, основным направлением деятельности которых является решение социальных проблем населения; характер восприятия высшей властью и

⁴⁷ См.: *Енгибарян Р. В., Краснов Ю. К.* Теория государства и права: учеб. пособие. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Инфра-М. 2023. С. 96.

⁴⁸ См.: *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства: государственно-правовой аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. С. 128.

⁴⁹ См.: *Батаева П. С., Чаплаев Х. Г.* Целеполагание в государственном и муниципальном управлении // Международный журнал прикладных наук и технологии «Integral». 2019. № 1. С. 338.

⁵⁰ См.: *Исеева Л. И., Федченко А. А.* Социально-экономические функции государства в экономике России // Записки Горного института, 2011. Т. 194. С. 248.

⁵¹ Там же. С. 248.

⁵² См.: *Воронков К. И.* Институт ресоциализации в структуре социальной функции государства: историко-теоретический и сравнительно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 67.

обществом феномена социально-экономических прав человека и роли государства в их обеспечении; место социальной функции в системе функций государства»⁵³.

Подобные критерии представляются весьма точными. Так, несомненно, что об оказании поддержки малоимущим и бедствующим слоям населения посредством раздачи продовольствия, призванного обеспечить выживание в определенных экстренных ситуациях, известно с догосударственных времен⁵⁴. Однако в серьезной мере говорить о какой-либо преемственности невозможно как минимум в силу архаичного характера такой деятельности.

На сегодняшний день социальной функции отводится особая роль. А. В. Шарков указывает, что социальная функция «присуща процессу общественного производства, так как именно там происходит воспроизводство родовой и индивидуальной идентичности»⁵⁵. Представляется возможным сказать, что социальная функция государства направлена на обеспечение «общественного благополучия»⁵⁶. В этой связи справедливо отмечается, что «социальная функция проникает во все сферы общества и способствует укреплению доверительных отношений между государственными структурами и населением»⁵⁷.

Нельзя не согласиться с мнением, что, когда у государства появляются новые социальные задачи, это порождает формирование специфических функций и трансформацию традиционных функций государства, придавая им социальное значение⁵⁸.

Наиболее ярко взаимосвязь между государственными функциями прослеживается между социальной и экономической функциями. В рамках административного права данный вид деятельности находит свое отражение в качестве социально-экономической функции органов исполнительной власти. Так,

⁵³ Ростовицков И. В., Олейникова С. С. Становление социальной функции государства и его влияние на формирование прав личности в Российской империи // Вестник волгоградского гос. ун-та. 2012. № 1 (16). С. 27.

⁵⁴ См.: Охохонин Е. М. Эволюция социальной функции государства // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 28. С. 18–21.

⁵⁵ Шарков А. В. Социальная функция государства: история и современность: формационные и цивилизационные аспекты: дис. ... канд. филос. наук. Пермь, 2019. С. 32.

⁵⁶ См.: Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма : ИНФРА-М, 2024. С. 116.

⁵⁷ Шалыгина И. С. Социальная функция в федеративном государстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 76.

⁵⁸ См.: Ахинов Г. А. Социальная политика / Г. А. Ахинов, С. В. Калашников. Москва: НИЦ ИНФРА-М, 2020. С. 75.

по мнению С.А. Старостина, социально-экономическая функция направлена на обеспечение «достойного уровня благосостояния населения и удовлетворения публичных интересов»⁵⁹.

В свою очередь, к функциям государственного управления также относят общеуправленческие функции: анализ; целеполагание; прогнозирование; планирование; программирование; организация; мотивация; координация; регулирование; регламентация; распоряительство; мониторинг; контроль; управленческое решение⁶⁰.

При этом в рамках административного права, в первую очередь, рассматриваются функции органов исполнительной власти, основу которых представляет общеуправленческий функционал. Так, Л.Л. Попов в качестве одной из особенностей государственного управления определяет тот факт, что она основана на функциональной структуре управления и включает в себя общеуправленческие функции, а именно: информационное обеспечение; прогнозирование; планирование; регулирование; взаимодействие и координацию; контроль и надзор; учет и оценку эффективности⁶¹.

По справедливому замечанию Б.В. Россинского, «функции исполнительной власти определяются функциями государственного управления»⁶². Выделяют следующие функции исполнительной власти: исполнительная (правоприменительная); правозащитная; социально-экономическая; функция обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране; регулирующая; нормотворческая; охранительная⁶³. При этом функции государственного управления осуществляются в рамках регулирующей функции, в

⁵⁹ Сущность формы и методы реализации власти: учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина, Р. В. Нагорных. Вологда, 2019. С. 61.

⁶⁰ См.: *Осейчук В. И.* Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2025. С. 91.

⁶¹ См.: Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2025. С. 26.

⁶² *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право: учебник. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 49.

⁶³ См.: Там же. С. 50.

которую в том числе включают: планирование; прогнозирование; контроль; координацию и др.⁶⁴

Таким образом, можно говорить о наличии у исполнительной власти общеуправленческих и специальных функций. Соответственно, исполнительная власть, как и любой другой субъект управления, выполняет определенный ряд общеуправленческих функций.

В научной литературе прослеживается многообразие функций, причисляемых к управленческому циклу. Вместе с тем функция планирования неизменно находит свое отражение в каждом из предлагаемых учеными функциональных рядов. Указанная функция представляет особый интерес для данного раздела работы и административного права в целом. Так, Б.В. Россинский и Ю.Н. Старилов определяют планирование признаком исполнительной власти, организационно и функционально базирующемся на указанном понятии⁶⁵. Также совершенно очевидно, что «работа органов исполнительной власти невозможна без предварительного создания планов развития структуры управления, его органов, проведения в жизнь важнейших программ и мероприятий»⁶⁶.

Сущность данной функции, по мнению А.Ф. Ноздрачева, рассматривающего функцию планирования в СССР, заключается в «определении целей, направлений, пропорций, темпов и конкретных задач экономического и социалистического развития, меры выполнения этих задач, эффективных путей и средств их достижения на основе научных принципов управления социалистической экономикой»⁶⁷. Примечательно, что в качестве процесса планирования ученый видит последовательную смену определенных действий⁶⁸, выделяя в рамках этого процесса такую подфункцию, как разработка планов, которая представляет собой «определенную совокупность юридических значимых действий и отношений»⁶⁹.

⁶⁴ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 50.

⁶⁵ См.: Там же. С. 49.

⁶⁶ Там же. С. 49.

⁶⁷ Ноздрачев А. Ф. Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1984. С. 61.

⁶⁸ См.: Там же. С. 62.

⁶⁹ Там же. С. 62.

Несколько иного мнения в отношении планирования придерживался О. Е. Кутафин, рассматривая планирование как один из «важнейших методов деятельности советского государства»⁷⁰. Ученый отмечал, что объект воздействия для такого метода есть как материальное производство, так и непроеизводственная сфера⁷¹. Также в качестве объекта им выделялись экономические процессы и социальные отношения⁷². Представляется, что понимание под стратегическим планированием определенного метода становилось возможным в рамках советского опыта в силу нормативного правового статуса документов, которыми такие планы утверждались.

В контексте государственного управления планирование можно охарактеризовать как «разработку планов экономического и социального развития, а также комплекса практических мер по их выполнению»⁷³. Несомненно, основные задачи планирования в управлении коммерческими организациями и в государственном управлении отличаются. Так, в первом случае речь идет о создании наиболее благоприятных условий для извлечения организацией прибыли. Во втором случае основной задачей является достижение государственных целей, которые зачастую не несут прямой финансовой выгоды. При этом, как отмечается, те государственные учреждения, которые в своей деятельности наиболее тесно связаны с частным сектором, более склонны к применению новаций в области стратегического планирования⁷⁴.

В случае с государственным планированием можно говорить о необходимости достижения целей конституционно-правового регулирования экономики, определяемых содержанием конституционных ценностей, обеспечение которых является обязанностью государства⁷⁵. Таким образом, в наиболее широком смысле

⁷⁰ Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 42.

⁷¹ См.: Там же. С. 44.

⁷² См.: Там же.

⁷³ Петров А. Н. Теория планирования: первое приближение: монография. 2-е изд. М.: Изд-во СПбГЭУ, 2023. С. 10.

⁷⁴ См.: Berry F. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning // Public Administration Review. 1994. Vol. 54. № 4. P. 327.

⁷⁵ См.: Курбатов И. А. Конституционные основы государственного планирования экономического развития Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 27.

планирование представляет из себя средство претворения в жизнь социально-экономической политики⁷⁶.

Некоторые ученые, рассматривая планирование в контексте управленческой деятельности, подразделяют его на тактическое (краткосрочное) и стратегическое (удаленное во времени) управление⁷⁷. В первом случае основной задачей определяется обеспечение реакции на «возникшую ситуацию (проблему) для ее эффективного использования или нейтрализации и обеспечения тактических шагов для достижения стратегической цели»⁷⁸. Во втором случае в качестве такой задачи определяется достижение некоторой удаленной во времени цели, предполагающей наличие осмысленного образа нового состояния объекта, на достижение которого такое управление направлено⁷⁹.

А.Н. Петровым отмечается: «Плановый процесс порождает целый набор иерархий, которые существуют на разных уровнях и имеют различную продолжительность»⁸⁰. В рамках такой иерархии последовательно располагаются: стратегические планы (пять лет), среднесрочные планы (два-три года); оперативные (текущие) планы⁸¹.

Вместе с тем следует заметить, что подобная градация вступает в некоторое противоречие с государственно-правовой практикой. Так, в распоряжении Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» выделены четыре уровня управления, характеризующиеся определенным горизонтом планирования и периодичностью контроля: стратегический (от шести лет, контроль не реже одного раза в год), тактический (от одного года до шести лет, контроль не реже одного раза в квартал), оперативный (от трех месяцев до одного года, контроль не реже одного раза в месяц) и

⁷⁶ См.: *Осейчук В. И.* Указ. соч. С. 92.

⁷⁷ См.: *Селиванов А. И., Хабибулин А. Г.* Разработка методологии и создание системы стратегического управления безопасностью России как комплексная научная проблема // *Российский следователь*. 2009. № 4. С. 33–36.

⁷⁸ Там же. С. 7.

⁷⁹ См.: Там же. С. 7.

⁸⁰ *Петров А. Н.* Указ. соч. С. 16.

⁸¹ См.: Там же.

операционный (от одного дня до трех месяцев, контроль не реже одного раза в неделю)⁸².

При этом следует отметить, что в федеральном законодательстве период от шести лет обозначается как «долгосрочный период», период от трех до шести лет – как среднесрочный⁸³. В этой связи полагаем целесообразным определить стратегический (долгосрочный период) как период планирования от шести лет.

По мнению А.Н. Петрова, стратегия является «отправной точкой планирования»⁸⁴. Ученый отмечает, что «планирование помогает перевести стратегии как намерение в реализованные стратегии, то есть оно делает первый шаг, который может привести к эффективному исполнению»⁸⁵. Иными словами, стратегия является основой для разработки плана, а план представляет собой первый этап ее реализации. Такой подход представляется весьма оправданным.

В этой связи, по мнению В.Л. Тамбовцева и И.А. Рождественской, стратегическое планирование – это «разработка планов реализации предварительно созданной стратегии»⁸⁶. Таким образом стратегическое планирование представляет собой один из уровней плановой деятельности, обеспечивающий трансформацию стратегических ориентиров в долгосрочные планы и программы развития.

Следует заметить, что определения понятия «стратегическое планирование» весьма разнородны. Так, по мнению Е. Б. Крымова, стратегическое планирование представляет из себя «систему целей, институтов и инструментов управления, позволяющих направить управленческую деятельность органов публичной власти всех уровней на достижение долговременных приоритетов социально-экономического развития, а также обеспечение необходимыми ресурсами достижения этих приоритетов»⁸⁷.

⁸² Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸³ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁸⁴ См.: *Петров А. Н.* Указ. соч. С. 144.

⁸⁵ Там же. С. 144.

⁸⁶ *Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А.* Теория стратегического планирования: институциональный подход // *Terra Economicus*. 2020. № 18 (2). С. 30.

⁸⁷ *Крымов В. Б.* Стратегия развития субъект Российской Федерации — ключевой элемент системы стратегического планирования на региональном уровне // *Стратегическое планирования в регионах и городах России: выстраивая систему*. СПб.: Леонтьевский центр, 2014. С. 9.

По мнению Ю. В. Синчука, стратегическое планирование есть «выбор целей и путей их достижения, которое представляет основу управленческих решений, и то, на чем соответственно основывается управление членами организации»⁸⁸.

А. С. Ларионова, рассматривая стратегическое планирование в контексте государственно-управленческой деятельности, определяет его как «процесс объективного обоснования системы наиболее приоритетных целей развития экономического субъекта (домохозяйства, организации, государства в целом) и методов их наиболее эффективного достижения»⁸⁹.

По мнению В. Д. Грибова и В. П. Грузинова, также рассматривающих стратегическое планирование как процесс, оно представляет из себя «определение тенденций развития различных сторон деятельности предприятия, расчет и выбор наиболее благоприятных условий функционирования»⁹⁰. Следует отметить, несмотря на то что указанное определение применяется авторами в отношении коммерческих предприятий, необходимость обеспечения конкурентоспособности стратегий, в частности на региональном уровне, подчеркивается такими авторами, как: О. В. Демьянова, А. Р. Сафиуллин и Б. З. Хазиахметов⁹¹.

Разнородность подходов проявляется и в правовой науке.

По мнению А. О. Турганбаева, стратегическое планирование необходимо рассматривать как «инструмент государственного уровня» и «соответствующий вид деятельности субъектов государственного управления, выражающийся в разработке стратегических замыслов, ожиданий, приоритетных стратегических направлений и связанных с ними целей и задач»⁹².

В. С. Ронин придерживается мнения, согласно которому стратегическое планирование «представляет собой основу управленческой деятельности

⁸⁸ Синчук Ю. В. О стратегическом планировании // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2020. Вып. 4 (841). С. 112.

⁸⁹ Ларионова А. С. История инструментария стратегического планирования в России // Управление экономическими системами. 2011. № 34. С. 5.

⁹⁰ Грибов В. Д., Грузинов В. П. Экономика предприятия: учебник, практикум. 8-е изд., перераб. и доп. М.: КУРС: ИНФРА-М, 2023. С. 438.

⁹¹ См.: Демьянова О. В., Сафиуллин А. Р., Хазиахметов Б. З. Подходы к оценке конкурентоспособности на основе методов анализа эффективности. Казань, 2009. С. 25.

⁹² Турганбаев А. О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020. С. 61.

стратегического характера, ключевыми составляющими которой являются прогнозирование и планирование»⁹³.

Некоторые зарубежные ученые определяют стратегическое планирование как инструмент государственного управления, который позволяет государственным учреждениям эффективно использовать имеющиеся ресурсы и достигать целей, предусмотренных некой миссией⁹⁴.

А. Г. Добкин понимает под стратегическим планированием «управленческую деятельность, направленную на создание системы институциональных и организационно-правовых механизмов определения и достижения наиболее значимых долгосрочных целей и задач, стоящих перед государством»⁹⁵.

Особого внимания заслуживает позиция Л. А. Душаковой, которая рассматривает стратегическое планирование как практическое воплощение стратегического государственного управления, одной из его функций⁹⁶. По мнению ученого, его следует рассматривать как «научно обоснованную и обеспеченную надлежащим правовым регулированием систему целеполагания, прогнозирования, программирования и реализации стратегических целей и задач»⁹⁷.

Обобщая приведенные позиции, можно отметить, что каждая из них отражает существенные стороны стратегического планирования: его масштаб и государственный уровень, аналитическую и долгосрочную, ресурсное и организационное обеспечение (зарубежные авторы), институционально-правовую основу, нормативное и функциональное измерение. Вместе они создают многомерную картину, однако преимущественно описывают стратегическое планирование через процедуры или деятельность отдельных субъектов.

Нельзя обойти стороной и законодательное определение рассматриваемой дефиниции. Так, в Федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О

⁹³ Ронин В. С. Об актуальных вопросах стратегического планирования в Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2023. № 4 (66). С. 49.

⁹⁴ См.: *Bordean I., Raileanu A. B. Strategic Planning In Public Administration // Proceedings of the Fifth «Administration and public management»: International Conference. 2009. P. 144.*

⁹⁵ Добкин А. Г. Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. С. 10

⁹⁶ См.: Душакова Л. А. Указ. соч. С. 3.

⁹⁷ Там же. С. 86.

стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегическое планирование определяется как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации»⁹⁸.

Следует заметить, что стратегическое планирование, согласно законодательству, охватывает два ключевых направления — социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности. В целом оно выступает комплексной функцией публичного управления, однако каждое из указанных направлений обладает собственной спецификой и может рассматриваться в качестве относительно самостоятельного объекта правового анализа. В настоящем исследовании акцент сделан на стратегическом планировании социально-экономического развития.

Из рассмотренного определения следует, что законодатель наделяет стратегическое планирование собственным функционалом, выражаемым в таких видах деятельности, как целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Обозначенные виды деятельности, как рассматривалось выше, принято называть функциями управления. Стратегическое планирование (наравне со средне- и краткосрочным планированием) является частью планирования в целом. В этой связи представляется возможным заметить, что законодательное определение может, некоторым образом, способствовать разделению понятий «стратегическое планирование» и «государственное управление».

В этой связи перечисленные элементы (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование) следует рассматривать как особые формы

⁹⁸ См.: СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

реализации стратегического планирования как функции публичного управления. В соответствии с федеральным законодательством данные формы находят выражение в документах стратегического планирования, в которых фиксируются долгосрочные цели, приоритеты и задачи социально-экономического развития, а также средства и пути их достижения. Документы стратегического планирования утверждаются правовыми актами управления, что определяет их юридическое и институциональное значение. Подробный анализ правовой природы этих документов и порядка их утверждения будет представлен в последующих разделах исследования.

Нельзя не обратить внимание и на то, что законодательное определение выхолащивает «стратегическую» сущность рассматриваемого явления. Так, стратегическое планирование согласно законодательству – это, во-первых, деятельность участников стратегического планирования. Во-вторых, вполне конкретно определенная деятельность таких участников — целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. При этом ни одно из указанных в определении понятий не несет стратегической компоненты само по себе. Учитывая, что стратегическое планирование является одним из видов планирования, отражающим его долгосрочную перспективу, осуществление реализации вышеуказанных видов деятельности не может определяться как стратегическое планирование.

Подчеркнем, что указанное понятие подвергается критике и другими учеными. Так, по мнению Е. Б. Ленчук, логика Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выстраивается «в соответствии с подходом, при котором упор делается на нарастающую детализацию функций, прав и обязанностей участников и исполнителей в рамках стратегического планирования как процесса»⁹⁹. Отмечается, что такой подход может привести к утрате содержательной целостности стратегического планирования на определенных этапах его реализации¹⁰⁰. Кроме того, «достижение

⁹⁹ Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24–28.

¹⁰⁰ См.: Там же.

единства и целостности системы стратегического планирования должно обеспечиваться подходом к этому процессу как единому управленческому циклу...»¹⁰¹.

Н.М. Казанцев акцентирует, что «позитивное правовое регулирование в этом законе подменено номинативным формулированием, в котором практически все определения не содержат сущностных признаков определяемых понятий, дефиниции фундаментальных для закона категорий определены в существенно устарелых формах»¹⁰².

Обобщая изложенное, можно констатировать, что законодательное определение, фиксируя стратегическое планирование через процедуры целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, фактически отождествляет его с теоретически обоснованным функциональным рядом государственного управления. Это приводит к смешению категорий и нивелирует стратегический характер планирования.

Между тем в публично-правовом контексте стратегическое планирование социально-экономического развития должно рассматриваться комплексно — как самостоятельная функция публичного управления, обеспечивающая согласование долгосрочных социально-экономических приоритетов с публичными интересами и конституционными ценностями. Интегрирование в систему государственного управления соответствующей правовой модели возможно лишь при условии четкого определения его сущностных характеристик. Такое положение дел обуславливает необходимость устранения имеющихся доктринальных противоречий и уточнения публично-правовой природы стратегического планирования.

Под стратегическим планированием предлагается понимать функцию публичного управления, направленную на выработку долгосрочных целей, приоритетов и планов по их достижению, реализуемую в особых формах

¹⁰¹ Там же. С. 27.

¹⁰² Казанцев Н. М. Ляпусы Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования // Инновации. 2018. № 8. С. 27.

(целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование), юридическое закрепление которых опосредуется правовыми формами управления.

Представляется возможным отметить, что стратегическое планирование социально-экономического развития представляет собой не просто совокупность управленческих процедур, а самостоятельную функцию публичного управления. Таким образом в настоящем исследовании оно рассматривается как институционально обособленная функция публичного управления, направленная на достижение устойчивого социально-экономического развития.

1.2. Нормативные правовые основы стратегического планирования социально-экономического развития

Современная система нормативного правового регулирования стратегического планирования стала формироваться после распада СССР. В 1991 г. директивное планирование было фактически отменено, осуществлялся переход к рыночной системе регулирования экономики. Был расформирован Госплан СССР – центральный орган, осуществлявший народнохозяйственное планирование, а период времени характеризуется резким ростом негатива к опыту планирования предыдущих лет со стороны реформаторского сообщества, объявлявшего, что планирование в любом виде несостоятельно и ненужно¹⁰³. Отмечается, что «в первое время после начала радикальных экономических реформ любые попытки применения даже отдельных элементов программной, плановой идеологии к формирующейся в России рыночной экономике встречались в «штыки», ибо трактовались как возврат к коммунистическому (социалистическому) прошлому¹⁰⁴.

Нестабильная экономическая ситуация периода 90-х годов, разрушение хозяйственных связей и производственных цепочек и, самое главное, отсутствие нормативных правовых оснований существенно затрудняли возможность

¹⁰³ См.: *Гайдар Е. Т.* Государство и эволюция: Как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян: монография. 2-е изд., испр. СПб.: Норма, 1997. С. 222.

¹⁰⁴ См.: *Анимица Е. Г.* Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы // Известия УрГЭУ. 2005. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-razvitiya-territorii-suschnost-osnovnye-prinsipy-problemy> (дата обращения: 26.05.2024).

формирования каких-либо долгосрочных планов развития. Такое положение дел обуславливало потребность в формировании правового механизма, позволяющего урегулировать отношения между субъектами государственного управления, возникающие при его реализации.

В 1995 году предпринимается попытка решить указанную задачу. Был принят Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹⁰⁵ (документ утратил силу). Данный закон обеспечивал юридизацию таких видов деятельности органов государственной власти, как разработка прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития, а также наделял Правительство Российской Федерации полномочиями по определению порядка разработки таких документов. Прогнозы разрабатывались на кратко-средне- и долгосрочную перспективу, концепции на средне- и долгосрочную перспективу, а программы на среднесрочную перспективу. В этой связи трудно согласиться с мнением, что данный Закон был направлен на регламентацию основ среднесрочного планирования¹⁰⁶. Положения рассматриваемого документа говорят о наличии у законодателя желания расширить горизонт планирования. Немаловажным является и то, что в рамках Закона устанавливалась обязанность органов государственной власти соблюдать преемственность при разработке вышеперечисленных документов. Представляется, что это была попытка обеспечить связь положений в первую очередь концепций социально-экономического развития с бюджетным планированием, в рамках которого обеспечивается выделение средств на реализацию программных документов.

Вместе с тем рассматриваемый Закон подвергался небезосновательной критике. Так, отмечается, что в полной мере его положения не исполнялись¹⁰⁷. Данный тезис иллюстрируется тем, что принятая в 2008 году Концепция

¹⁰⁵ См.: СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871.

¹⁰⁶ См.: *Рисин И. Е., Мельник Е. Н.* Стратегическое планирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: учебное пособие для магистрантов направления «Государственное и муниципальное управление». М.: Русайнс, 2021. С. 7 (23).

¹⁰⁷ См.: *Ермилина Д. А.* Стратегическое планирование в России: история и современность // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 4–10.

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года разрабатывалась не по правилам, установленным в указанном Законе, а в соответствии с отдельным поручением Президента Российской Федерации¹⁰⁸. Кроме того, в качестве несовершенств данного нормативного правового акта выделяется и то, что «он не устанавливал ни перечень «программных документов», ни требования к ним, ни иные процедурные вопросы»¹⁰⁹. Отметим, отсутствие определенного перечня «программных документов» не являлось серьезной проблемой, особенно если принимать во внимание специфику бюджетного планирования. Гораздо более существенной проблемой является отсутствие положений, устанавливающих требования к такого рода документам и правил, регламентирующих порядок их разработки, которая в конечном итоге приводит к сложностям в обеспечении организованного взаимодействия органов государственной власти. Фактически речь идет об отсутствии непротиворечивой системы правовых норм, направленных на осуществление регламентации, в том числе управленческих отношений в экономической сфере¹¹⁰.

При этом анализ Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» позволяет отметить его рамочную структуру, нацеленную на интегрирование в нормативную правовую конструкцию государственного управления, в сущности, элементов планирования. Неудивительно, что подобный подход нашел свое применение и в других постсоветских государствах:

- в Республике Беларусь систему стратегического планирования формирует Закон от 05.05.1998 г. № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь»¹¹¹;

¹⁰⁸ См.: Ермилина Д.А. Указ. соч. С. 4–10.

¹⁰⁹ Трусов Н. А. Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние (часть 1) // Вестник Нижегородской академии МВД России. Юридическая наука и практика. 2022. № 2 (58). С. 3.

¹¹⁰ См.: Идрисов Р.Ф. Государство и стратегическое планирование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

¹¹¹ См.: Pravo.by: сайт. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2022068001> (дата обращения: 28.11.2023).

- в Республике Таджикистан действует Закон от 03.08.2018 г. № 1544 «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан»;

- в Республике Абхазия данную сферу отношений регулирует Закон от 28.12.2000 г. № 597-с-ХІІІ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Абхазия»¹¹².

Примечательно, что данные нормативные правовые акты продолжают действовать в этих государствах и по сей день. При этом следует подчеркнуть унитарную форму устройства этих государств. Очевидно, что для Российской Федерации как государства с федеративной формой устройства одноуровневая плановая модель функционально неприемлема. Так, в качестве одной из наиболее негативных сторон рассматриваемого нормативного правового акта справедливо отмечается его «ориентация только на федеральный уровень и отсутствие основ для разработки стратегий»¹¹³.

Вышеуказанная проблематика обусловила запрос на формирование иного механизма, позволяющего обеспечить эффективное государственное управление, направленное на достижение долгосрочных целей. В целях решения данной задачи принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», реформировавший всю систему нормативного правового регулирования данной сферы отношений.

На сегодняшний день указанный Закон является системообразующим нормативным правовым актом, устанавливающим нормативные правовые основы стратегического планирования. По мнению некоторых ученых, вступление в силу данного закона позволяет «говорить о завершении оформления стратегического планирования в самостоятельный правовой институт»¹¹⁴, а также о начале этапа «построения системы долгосрочного стратегического планирования социально-экономического развития России»¹¹⁵.

¹¹² См.: Сборник законодательных актов Республики Абхазия. Сухум, 2001. Т. 14.

¹¹³ Рисин И. Е., Мельник Е. Н. Указ. соч. С. 7.

¹¹⁴ Лановая Г. М. Стратегическое планирование в современном публично-правовом аспекте // Закон и право. 2017. № 7. С. 28.

¹¹⁵ Трусов Н. А. Указ. соч. С. 85.

На этапе прохождения обсуждения в Государственной Думе в пояснительной записке к документу отмечалась потребность в наборе управленческих инструментов, сформированная по причине того, что задачи в важнейших сферах деятельности государства приобрели долгосрочный и стратегический характер¹¹⁶. Вместе с тем представляется, что такой переход в немалой степени обусловлен стабилизацией социально-экономической ситуации. В качестве целей создания системы стратегического планирования в том числе указывались:

«- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности к желаемому состоянию;

- концентрация разнокачественных (финансовых, организационных, информационных и кадровых) ресурсов для достижения запланированных целей;

- консолидация усилий всех субъектов экономики (государства, корпораций и структур гражданского общества) для достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹¹⁷.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дополнил систему государственного управления России такими элементами, как целеполагание и планирование. В известной степени была пересмотрена архитектура прогнозирования и программирования, существенным образом расширен перечень прогнозных документов, изменена их структура, обеспечена институционализация таких видов деятельности, как мониторинг и контроль, установлены принципы и задачи стратегического планирования.

Также Федеральным законом определены участники стратегического планирования, закреплены их полномочия в области реализации стратегического планирования. Так, к участникам стратегического планирования отнесены Президент Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Счетная Палата Российской Федерации, Правительство Российской Федерации,

¹¹⁶ См.: Пояснительная записка к законопроекту «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Законотворчество: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/143912-6> (дата обращения: 18.02.2024).

¹¹⁷ Там же. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/143912-6> (дата обращения: 18.02.2024).

федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, органы местного самоуправления¹¹⁸. При этом перечень участников стратегического планирования остается открытым. Так, в качестве участников стратегического планирования могут выступать и другие органы власти и организации в случае издания соответствующих нормативных правовых актов, в том числе муниципальных¹¹⁹. Таким образом, формируется единая система стратегического планирования, охватывающая все уровни публичной власти.

Немаловажным является и то, что Закон устанавливает перечень документов стратегического планирования, их категории, порядок разработки и реализации. В этой связи Законом было определено понятие «документ стратегического планирования» как «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования»¹²⁰.

Следует заметить, что Федеральный закон, определяя механизм реализации документов стратегического планирования, не содержит прямых норм, регулирующих порядок их разработки и реализации, делегируя данные полномочия участникам стратегического планирования в соответствии с их компетенцией. Так, Правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 года № 1162¹²¹.

¹¹⁸ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹¹⁹ См.: Там же.

¹²⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

¹²¹ См.: Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

Правительству Российской Федерации также делегированы полномочия по установлению Порядка государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования¹²², Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования¹²³, а также полномочия по определению содержания, состава, порядка разработки и утверждения отдельных документов стратегического планирования, например, стратегии пространственного развития. Так, Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 утверждено Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации¹²⁴. Таким же образом обстоят дела и с регулированием отношений, возникающих по поводу разработки и реализации других категорий документов стратегического планирования.

При этом особенности разработки и реализации документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации, в соответствии с указанным Федеральным законом определяются высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации или законами субъекта Российской Федерации. Так, постановлением Правительства Свердловской области от 31.08.2023 № 622-ПП утвержден Порядок

¹²² См.: Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

¹²³ См.: Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1559 «Об утверждении Правила общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Ч. II). Ст. 387.

¹²⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

разработки, определения сроков реализации и формирования государственных программ Свердловской области¹²⁵.

Следует отметить, что полномочия по регулированию порядка стратегического планирования в субъекте Российской Федерации в целом, определению порядка разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, а также организации и осуществления стратегического планирования, участия в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территориях субъектов Российской Федерации, устанавливаются Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹²⁶. На сегодняшний день практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие деятельность в сфере стратегического планирования.

Говоря о муниципальном уровне стратегического планирования, отметим следующее. Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» напрямую не закрепляются полномочия муниципальных образований по нормативному правовому регулированию отношений, возникающих при реализации стратегического планирования на соответствующем уровне власти. При этом в рамках Федерального закона закреплён конкретный перечень документов, разрабатываемых на данном уровне власти.

При этом препятствий для утверждения нормативных правовых актов, направленных на регулирование отношений, возникающих при разработке и реализации документов стратегического планирования, определенных в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», на уровне муниципальных образований не возникает. Так, Постановлением Администрации г. Абакана от 22.05.2020 № 775 утвержден Порядок разработки

¹²⁵ См.: АО «Кодекс»: сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406802746> (дата обращения: 23.01.2025).

¹²⁶ См.: СЗ РФ. 2021. № 52 (Ч. 1). Ст. 8973.

стратегии социально-экономического развития города Абакана до 2030 года¹²⁷, а Постановлением Администрации муниципального образования городского округа Люберцы Московской области от 24.10.2022 № 4263-ПА утвержден Порядок разработки и реализации муниципальных программ городского округа Люберцы¹²⁸.

Следует отметить, что Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» также устанавливаются обязательства участников стратегического планирования по обеспечению взаимоучета положений документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках других категорий, а также уровней власти по иерархическому принципу.

Таким образом, Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» была сформирована единая система стратегического планирования, охватывающая все уровни публичной власти, что существенным образом расширило предмет его нормативного правового регулирования в сравнении с актом, действовавшим ранее.

Вместе с тем следует заметить, что помимо вышеуказанных нормативных правовых актов, к системе нормативного правового регулирования стратегического планирования следует также относить Бюджетный и Градостроительный кодексы Российской Федерации. Выше отмечалось, что государственные программы муниципальных образований разрабатываются с учетом положений Бюджетного кодекса. Это также касается государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации. В свою очередь, схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны разрабатываться в соответствии с Градостроительным кодексом.

Так, Бюджетный кодекс регулирует разработку государственных программ, устанавливает общие принципы и правила их формирования, финансового

¹²⁷ См.: Архив документов Республики Хакасия: сайт. URL: <https://khakassia-gov.ru/doc/46313> (дата обращения: 23.01.2025).

¹²⁸ См.: Люберцы.рф: сайт. URL: <https://www.люберцы.рф/content/ob-utverzhdenii-poryadka-razrabotki-i-realizacii-municipalnyh-programm-gorodskogo-okruga> (дата обращения: 23.01.2025).

обеспечения и контроля, а также регулирует вопросы оценки их эффективности¹²⁹. Согласно статье 179 Бюджетного кодекса по каждой государственной и муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Вместе с тем «порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования»¹³⁰. Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством указанные органы власти определяют порядок принятия решений о разработке таких программ¹³¹. При этом Правительство Российской Федерации и высший исполнительный орган власти субъекта Российской Федерации определяют также порядок разработки и реализации государственных программ¹³². Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»¹³³ в том числе устанавливаются требования к структуре и целеполаганию государственных программ (комплексных программ), этапы их разработки и процедура внесения изменений. Остается непонятным, почему в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не находит свое отражение аналогичное положение, закрепляющее полномочия муниципальных образований определять порядок разработки и реализации муниципальных программ. Тем более, учитывая, что правоприменительная практика свидетельствует – подобного рода документы на данном уровне власти активно разрабатываются, а установление запрета на такие действия невозможно. Так, Порядок разработки и реализации муниципальных программ Одинцовского городского округа Московской области утвержден

¹²⁹ См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

¹³⁰ Там же.

¹³¹ См.: Там же.

¹³² См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

¹³³ См.: СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4042.

Постановлением Администрации Одинцовского городского округа Московской области от 30.12.2022 № 7905¹³⁴.

Говоря о Градостроительном кодексе, следует отметить, что он определяет содержание схем территориального планирования, особенности подготовки, утверждения и согласования на всех уровнях власти, а также определяет их взаимосвязь с другими документами стратегического планирования¹³⁵.

Таким образом положения Бюджетного и Градостроительного кодекса Российской Федерации обеспечивают взаимосвязь и преемственность документов стратегического планирования с бюджетным процессом и с процессом территориального планирования, выступая значимым элементом системы нормативного правового регулирования стратегического планирования.

Как видно, основной задачей системы нормативного правового регулирования стратегического планирования является правовое обеспечение деятельности в сфере прогнозирования, целеполагания, планирования, программирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. При этом системообразующим документом является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», положения которого направлены на правовое установление непосредственно системы документов стратегического планирования, а также на закрепление правовых механизмов и процедур их разработки и реализации. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обязывает органы государственной власти применять такие механизмы.

Подобная практика находит свое отражение не только в отечественном законодательстве. Так, в США вопросы организации государственного планирования, в том числе стратегического, нашли свое закрепление в Законе о деятельности Правительства и результатах 1993 года¹³⁶ и Законе о модернизации

¹³⁴ См.: Одинцовского городского округа Московской области: сайт. URL: <https://odin.ru/news/?id=69665> (дата обращения: 02.02.2025).

¹³⁵ См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

¹³⁶ См.: Government Performance and Results Act of 1993 // Public Law 103-62-Sept, 1993.

закона о деятельности правительства от 2010 года¹³⁷, который, по сути, является поправкой к первому. Указанный нормативный правовой акт наравне с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», имеет своей целью интегрирование в систему государственного управления инструментария, фактически присущего любой управленческой системе в целях обеспечения достаточно жесткой регламентации процесса государственного управления.

Вместе с тем система стратегического планирования США направлена на обеспечение реализации сформулированных в стратегии национальной безопасности положений и задающей содержательные ориентиры для всей системы стратегического планирования, которая, в свою очередь, рассматривается как механизм реализации стратегических целей¹³⁸. Словами американских ученых, стратегия – это такое упрощающее средство сосредоточения внимания на существенных факторах, действующих внутри организации и за ее пределами, которые влияют на целевой результат¹³⁹.

Основным фактором к переходу на нормативное правовое регулирование планирования в США послужила необходимость в повышении качества государственного управления. В преамбуле Закона о деятельности правительства США и результатах в том числе отмечается следующее: по мнению Конгресса США:

- расточительство и неэффективность федеральных программ подрывают доверие американского народа к правительству США и снижают способность федерального правительства адекватно удовлетворять жизненно важные общественные потребности;

- плохо сформулированные цели государственных программ и неадекватный характер предоставляемой информации по их исполнению снижают

¹³⁷ См.: GPRA Modernization Act of 2010 // Public Law 111-352-Jan.4, 2011.

¹³⁸ См.: Клименко А. В., Королев В. А., Двинских Д. Ю., Рычкова Н. А., Сластухина И. Ю. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования. Ч. 2. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 5.

¹³⁹ См.: Brown L. The Evolution of Public Sector Strategy // Public administration Review. 2010. Special Issue. P. 213.

эффективность руководителей и их усилия по повышению качества результативности таких программ;

- недостаточное внимание к эффективности и результатам программ серьезно препятствует выработке политики Конгрессом, принятию решений о расходовании средств и надзору за ними¹⁴⁰.

По сути, принятие данного Закона имело своей целью оптимизацию процесса государственного управления и повышение уровня контроля за реализацией государственных программ путем внедрения обязательных требований по планированию и достижению государственных целей, поставленных перед государственными органами. Иными словами, государственные органы в целях реализации законодательных норм обязали заниматься стратегическим планированием¹⁴¹.

Позволим себе отметить, что системы нормативного правового регулирования Российской Федерации и США являются достаточно передовыми с точки зрения учета современных подходов к организации государственного управления. Немногие национальные системы достигли такого уровня. Так, во Франции, планирование носит выраженный программно-целевой характер. Направления стратегического развития во Франции имеют вид целевых государственных программ, а их реализация обеспечивается посредством стимулирования — финансовыми льготами и преференциями¹⁴². В этой связи особую значимость приобретают Законы о бюджете, например, № 2001-692¹⁴³, которые обеспечивают формирование направлений государственной политики по «миссиям», программам и мероприятиям. Последние определяют средства и способы действия участников программы¹⁴⁴. В общих чертах данный Закон направлен на обеспечение управления финансами государства. Так, бюджет на 2023 год содержал 33 миссии (экономика,

¹⁴⁰ См.: Government Performance and Results Act of 1993 // Public Law 103-62-Sept, 1993.

¹⁴¹ См.: Bert J., Huijbregts R., Tiggelaar M., Vandersmissen L. Strategic planning: The way forward // Greve C. and Ysa T. The handbook of strategic public management. New York: Palgrave Macmillan, forthcoming, 2020. P. 11.

¹⁴² См.: Клименко А. В., Королев В. А., Двинских Д. Ю., Рычкова Н. А., Сластихина И. Ю. Указ. соч. Ч. 1. С. 44.

¹⁴³ См.: Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances // Legifrance: site. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028/?isSuggest=true> (дата обращения: 14.05.2023).

¹⁴⁴ См.: Клименко А. В., Королев В. А., Двинских Д. Ю., Рычкова Н. А., Сластихина И. Ю. Указ. соч. Ч. 1. С. 45.

здравоохранение, культура, оборона и др.)¹⁴⁵, каждая из которых включала определенное количество программ. Программы устанавливают цели и ожидаемые индикаторы, а направления расходов детализируются на уровне мероприятий¹⁴⁶. Подобная система схожа с существовавшей в Российской Федерации до 2014 года. Некоторые французские ученые с иронией замечают, что в сознании многих государственных служащих стратегия ограничивается «целями — программами — оценками результатов»¹⁴⁷. Опыт планирования во Франции имеет больше сходств с бюджетным планированием, нежели со стратегическим планированием. По мнению зарубежных ученых, в одних странах стратегическое планирование применяется для повышения качества государственных услуг и обеспечения внутренней коммуникации в государственных структурах, в других — для достижения желаемых целей и как средство обеспечения координации, в-третьих, например в Турции, оно рассматривается как механизм контроля за государственными расходами с целью более эффективного использования ресурсов¹⁴⁸.

При этом нормативное правовое регулирование непосредственно стратегического планирования находит свое отражение не во всех правовых системах. Так, в Японии не существует специализированного закона, регулирующего вопросы организации стратегического планирования, процесс осуществление которого там ориентирован на принятие и периодическую корректировку стратегий, в которых сформулированы основные вызовы развитию страны и пути их преодоления¹⁴⁹.

Рассматривая систему правового регулирования стратегического планирования, необходимо отметить, что особую роль в ней играют нормативные правовые акты Президента Российской Федерации. Так, согласно Федеральному

¹⁴⁵ См.: Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (1) // Legifrance: site. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000046845631?init=true&page=1&query=loi+de+finances+2023&searchField=ALL&tab_selection=all (дата обращения: 14.05.2023);

¹⁴⁶ См.: Клименко А. В., Королев В. А., Двинских Д. Ю., Рычкова Н. А., Слестихина И. Ю. Указ. соч. Ч. 1. С. 46.

¹⁴⁷ См.: Mazouz B., Rousseau A., Hudon P. Introduction: La gestion stratégique des administrations Publiques Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique // *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 2016. Vol. 82 (3). P. 443.

¹⁴⁸ См.: Demirkaya Y. Strategic planning in the Turkish Public Sector // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2015. Vol. 11. № SI. P. 16.

¹⁴⁹ См.: Михеев В. В., Игнатьев С. В. Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии // *Федерализм*. 2019. № 2. С. 4.

закону «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Президент Российской Федерации в том числе осуществляет руководство государственной политикой в сфере стратегического планирования¹⁵⁰.

Указанное полномочие реализовано в рамках Указа № 633, имеющего исключительное значение для системы стратегического планирования. Фактически в рамках указанного документа оформляется запрос на совершенствование сложившейся системы стратегического планирования и механизма его реализации. В документе отмечается, что он направлен на совершенствование:

- «взаимодействия участников стратегического планирования под руководством Президента Российской Федерации, координации стратегического управления и мер бюджетной политики;
- организации разработки документов стратегического планирования в соответствии с их архитектурой;
- координации и контроля в сфере стратегического планирования;
- организации научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения стратегического планирования»¹⁵¹.

Кроме того, в документе определяются цели государственной политики в сфере стратегического планирования, задачи и основные направления такой политики. К слову, к таким направлениям отнесено в том числе «совершенствование нормативно-правовой базы стратегического планирования, научно-методологическое обеспечение стратегического планирования социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности»¹⁵².

По своему содержанию рассматриваемый Указ является одним из ключевых нормативных правовых актов стратегического планирования. В рамках указанного документа в том числе устанавливается правовая основа механизма реализации государственной политики в сфере стратегического планирования. Так, установлено, что «порядок взаимодействия органов публичной власти в сфере

¹⁵⁰ См.: СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

¹⁵¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

¹⁵² Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

стратегического планирования, общие требования к содержанию и структуре документов стратегического планирования и их корректировке, другие вопросы организационного характера определяются Президентом Российской Федерации»¹⁵³. Фактически в рамках Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации детализируются полномочия Президента Российской Федерации, устанавливаемые в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В то время, как Федеральный закон определяет общие рамки и структуру системы стратегического планирования, рассматриваемый документ закрепляет некоторые практические аспекты осуществления процесса стратегического планирования, в том числе и вопросы, связанные с научно-методологическим, информационно-аналитическим и кадровым обеспечением стратегического планирования (Указ № 633).

Вместе с тем по мнению отдельных ученых, указанный документ «по многим позициям как бы лишен логической “финализации”». Это объясняется тем, что в документе закреплено множество задач «без указания на то, как и где (в том числе в документальном плане) эти задачи должны быть решены»¹⁵⁴. Решить эту задачу предлагается посредством дополнения рассматриваемого документа планом его реализации. В это же время некоторыми положениями предлагается дополнить действующее законодательство¹⁵⁵. В этой связи представляется необходимым отметить, что решение поставленных задач может быть обеспечено путем применения существующих инструментов. Например, поручить решение конкретной задачи, определить срок ее исполнения, ответственное лицо и форму отчета можно посредством издания перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам.

В целом положительно оценивая значение рассматриваемого документа, Е.М. Бухвальд весьма справедливо подвергает критике отдельные его аспекты. Так,

¹⁵³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

¹⁵⁴ *Ищенко А. А.* Стратегическое планирование в механизме государственного управления: новации правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 62.С. 62.

¹⁵⁵ См.: Там же.

ученым отмечается, что в представленном виде документ отражает «основы не государственной, а только федеральной политики в сфере стратегического планирования»¹⁵⁶. Кроме того, по мнению ученого, «нуждаются в серьезной аргументации причины и последствия изъятия из блока федеральных документов стратегического планирования “базовой” Стратегии социально-экономического развития страны и ее замены некими иными документами»¹⁵⁷.

Критике подвергается и сам Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Так, Н.М. Казанцевым отмечается, что данный Закон «не обеспечивает должного позитивно-правового регулирования, соответствующего современному уровню наук, применяемых в стратегическом планировании и управлении в странах, конкурирующих с Российской Федерацией и практикующих против нее разного рода санкции»¹⁵⁸. Некоторыми учеными отмечается, что «положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются явно недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования»¹⁵⁹. В свою очередь, Н.М. Чепурнова и А.А. Ищенко подчеркивают «отсутствие единой методологии оценки эффективности стратегического планирования»¹⁶⁰, причем как на уровне субъекта Российской Федерации, так и на муниципальном уровне. Кроме того, некоторые ученые настаивают на необходимости «актуализации вопросов научно-методологического сопровождения выбора формы утверждения актов стратегического планирования в рамках системного подхода и в связке с типом и целевым назначением такого акта»¹⁶¹. В качестве проблемы также называется многочисленность документов стратегического планирования и отсутствие систематизации¹⁶².

¹⁵⁶ Бухвальд Е. М. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 1. С. 45.

¹⁵⁷ Там же. С. 45.

¹⁵⁸ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 27

¹⁵⁹ Добкин А. Г. О контроле ответственности в сфере стратегического планирования // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 6. С. 175.

¹⁶⁰ Чепурнова Н. М., Ищенко А. А. Критерии эффективности правового механизма стратегического планирования // Закон и право. 2025. № 1. С. 113.

¹⁶¹ Душакова Л. А. Указ. соч. С. 127.

¹⁶² См.: Ищенко А. А. К вопросу о формировании системы документов стратегического планирования как актов управления // Административное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 99.

Некоторые ученые в качестве недостатков рассматриваемого нормативного правового акта называют и то, что им не разграничены понятия «стратегия», «концепция», «доктрина»¹⁶³.

В качестве недостатков действующего законодательства в области стратегического планирования также обозначается неполный уровень проработанности состава его участников¹⁶⁴, в том числе говорится о необходимости включения в состав участников стратегического планирования Государственного Совета Российской Федерации¹⁶⁵.

Кроме того, следует отметить, что Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», устанавливая требования по взаимоучету положений документов стратегического планирования, разрабатываемых на различных уровнях власти, не закрепляет конкретных правовых механизмов, позволяющих его обеспечить. Вместе с тем на Минэкономразвития России возлагаются полномочия по осуществлению методического обеспечения разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, которые нашли свое отражение в Приказе от 23.03.2017 № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации»¹⁶⁶ и не имеют нормативного правового характера. При этом обращает на себя внимание, что для муниципальных образований подобных методических рекомендаций не предусмотрено в принципе. Федеральное законодательство не содержит также положений, обязывающих органы местного самоуправления учитывать положения документов стратегического планирования, разрабатываемых органами

¹⁶³ См.: *Ирошников Д. В.* Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 23.

¹⁶⁴ См.: *Добкин А. Г.* О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 184.

¹⁶⁵ См.: Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития». М., 2022 // Совет Федерации Федерального Собрания РФ: сайт. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Y0AgGgaCBQkA55he19VmFnX83RBy6rAe.pdf> (дата обращения: 02.02.2025).

¹⁶⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

государственной власти. Такое положение дел крайне негативным образом влияет на общую согласованность системы стратегического планирования.

Внимание на себя обращает и проблематика, связанная с реализацией документов стратегического планирования. Так, на примере федерального уровня власти в соответствии с статьей 43 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» «положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением, в том числе определенным в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период»¹⁶⁷. В условиях отсутствия стратегии социально-экономического развития данная конструкция, призванная обеспечить единство системы документов стратегического планирования, оказывается неработоспособной.

Потребность в совершенствовании действующей системы обозначена и в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, которые закрепляют в том числе и эту необходимость (Указ № 633). Кроме того, «требуется принятие мер правового и организационного характера, направленных на повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в сфере стратегического планирования, его научно-методологического, информационно-аналитического и кадрового обеспечения»¹⁶⁸.

Проведенный анализ позволяет отметить, что в рамках системы нормативного правового регулирования стратегического планирования основной акцент делается на установлении его процессов, связанных с целеполаганием, прогнозированием, планированием, программированием, а также мониторингом и контролем. Так,

¹⁶⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

¹⁶⁸ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

система нормативного правового регулирования стратегического планирования обеспечивает регламентацию процессов, выполняемых при его осуществлении. Соответственно, рамках правового регулирования стратегического планирования обеспечивается правовая регламентация последовательного порядка действий в области целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования, мониторинга и контроля в целях повышения качества, эффективности и прозрачности государственного управления.

Система нормативного правового регулирования стратегического планирования за время своего становления прошла существенный путь к оптимизации и повышению эффективности своих процессов. Вместе с тем имеющаяся правовая проблематика требует обеспечения коррекции как правового материала, так и некоторых механизмов реализации стратегического планирования.

1.3. Формы и методы стратегического планирования социально-экономического развития

Стратегическое планирование как функция государственного управления реализуется в определенных формах и посредством определенных методов. Формы управления могут определяться как «внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления; это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц»¹⁶⁹. Формы государственного управления направлены на реализацию основных функций государства, на достижение его целей и основных задач¹⁷⁰.

В административном праве традиционно выделяют правовые и неправовые формы управления¹⁷¹. Первые влекут ярко выраженные юридические последствия,

¹⁶⁹ Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 298.

¹⁷⁰ См.: Завьялова И. С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С. 52.

¹⁷¹ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. 4-е изд. М.: Зерцало-М, 2018. С. 331.

вторые — нет. Так, к неправовым формам управления следует относить осуществление действий организационно-распорядительного и материально-технического характера¹⁷².

Говоря о правовых формах управления, отметим, что такие формы определяются Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариловым как «внешне выраженное и юридически оформленное действие органа управления публичной власти, осуществляемое в пределах его компетенции и вызывающее определенные правовые последствия»¹⁷³. Классификация таких форм различна. Рассматриваемый тип форм может классифицироваться по множеству критериев: по степени юридического выражения; по достигаемым результатам; по направленности; по объему; по адресату; по субъектному выражению; по юридическому содержанию и др.¹⁷⁴

К правовым формам управления относят: издание нормативных правовых актов, ненормативных и индивидуальных правовых актов; заключение публично-правовых договоров; совершение юридических значимых действий или действия юридического характера¹⁷⁵. Некоторые ученые в качестве отдельной формы государственного управления называют государственную регистрацию¹⁷⁶.

А.П. Алехин и А. А. Кармолицкий также выделяют специфические правовые формы управления, к которым относят плановые акты, целевые программы, национальные проекты, а также концепции и доктрины¹⁷⁷. При этом под концепциями и доктринами понимаются «документы государственных органов, воплощающие собой теоретические обоснования (взгляды) основных направлений в содержании государственной деятельности»¹⁷⁸. Специфика перечисленных документов заключается в том, что они «чаще всего не содержат конкретных правовых норм, но, будучи утвержденными органами, они приобретают характер

¹⁷² См.: Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникиной. С. 199.

¹⁷³ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 298.

¹⁷⁴ См.: Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2025.

¹⁷⁵ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 302.

¹⁷⁶ См.: Шмалый О. В. Регистрация как форма государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2004. С. 24.

¹⁷⁷ См.: Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 331.

¹⁷⁸ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Указ. соч. С. 331.

государственных документов, имеющих юридическое значение»¹⁷⁹. В свою очередь, национальные проекты определяются учеными в качестве политико-правовых форм осуществления комплекса финансово-политических, организационных и социально-экономических мероприятий¹⁸⁰. Стоит отметить, что некоторые ученые рассматривают национальные проекты как «более актуальный и адаптированный к вызовам времени вариант структуризации государственных (целевых) программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны»¹⁸¹.

Правовые формы управления обладают такими признаками, как: установление в нормативном правовом акте; наличие государственно-властной природы; подзаконный характер полномочий органов управления и их должностных лиц; исполнительно-распорядительная деятельность как главное содержание¹⁸².

Основной формой управления является правовой акт управления. Правовой акт управления может быть определен как «основанное на законодательстве одностороннее юридически властное решение субъекта государственного управления, изданное в пределах его компетенции, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления либо направленное на возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений»¹⁸³.

В зависимости от юридического содержания такие акты подразделяют на нормативные и ненормативные¹⁸⁴, или на нормативные и индивидуальные¹⁸⁵. Некоторые ученые также выделяют смешанные акты¹⁸⁶. Первые «содержат в себе нормы права, регулируют общественные отношения в сфере государственного

¹⁷⁹ Там же. С. 331.

¹⁸⁰ См.: Там же. С. 332.

¹⁸¹ Мамедов Д. Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации // Образование и право. 2020. № 2. С. 20.

¹⁸² См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 301.

¹⁸³ Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / под ред. Л. Л. Попова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 158.

¹⁸⁴ См.: Стахов А. И., Зюзин В. А., Фомина М. С. Административное право: учеб. пособие для СПО / под ред. А. И. Стахова. М.: РГУП, 2019. С. 64.

¹⁸⁵ См.: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2024. С. 173.

¹⁸⁶ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 321.

управления, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного персонифицированного характера»¹⁸⁷. Посредством нормативных актов управления обеспечивается конкретизация норм высшей юридической силы, установление общих правил поведения и организационно-правовых основ функционирования системы публичной власти, реализация социально-экономических программ и др.

Ненормативные (индивидуальные) акты являются «правоприменительными и распорядительными актами»¹⁸⁸. К их характерными чертам относят то, что они не содержат правовых норм; адресованы конкретному лицу; рассчитаны на однократное применение¹⁸⁹. Иными словами, посредством данного вида актов «получают свое прямое выражение конкретные юридически властные волеизъявления соответствующих субъектов исполнительной власти»¹⁹⁰.

В смешанных актах содержится как «нормативное предписание, так и индивидуальное или решение по конкретному управленческому делу (спору), включающие как нормы права, так и индивидуальные конкретные решения и предписания для органов публичной власти и должностных лиц»¹⁹¹.

В правовой доктрине вопрос о юридическом содержании документов стратегического планирования обсуждается достаточно давно. По мнению некоторых ученых, документы стратегического планирования следует относить к нормативным правовым актам, по мнению других – к ненормативным правовым актам, по мнению третьих — к смешанным. Так, высказывается точка зрения, согласно которой «практически любой документ стратегического планирования – это нормативный правовой акт в форме, соответствующей принявшему его органу власти»¹⁹².

¹⁸⁷ Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 158.

¹⁸⁸ Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования. 6-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 100.

¹⁸⁹ См.: Миронов А. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 90.

¹⁹⁰ Мигачев Ю. И., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 175.

¹⁹¹ Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Указ. соч. С. 322.

¹⁹² Титова Е. А. Стратегическое планирование в механизме государственного управления: проблемы правового регулирования // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2021. № 19. С. 55.

Таким образом, будучи ключевой формой государственного управления, правовые акты в наибольшей степени определяют специфику стратегического планирования социально-экономического развития. В связи с этим в правовой доктрине уже на протяжении длительного времени ведется дискуссия о юридической природе документов стратегического планирования.

По мнению М. А. Бегунова и Н. В. Мамитовой, «стратегии, доктрины, программы — это нормативные правовые акт, которые принимаются компетентным органом публичной власти для формирования и проведения публичной правовой политики, обладающие признаками научности, методологичности, идеологической направленности, нацеленные на реализацию поставленных в них задач и целей, посредством правотворческой и правоприменительной практики»¹⁹³.

Рассматривая стратегию в качестве правового документа, Ю.В. Говорухина определяет ее как «документ политико-правового характера, принимаемый уполномоченным субъектом управления в целях перспективного планирования деятельности, сочетающий в себе дескриптивные (описывающие) и дескриптивные (предписывающие) суждения, выражающий комплексное видение государственной и муниципальной политики в определенной сфере, области, отрасли деятельности, позволяющий осуществить конкретизацию задач и выбор адекватных средств реализации при условии надлежащего ресурсного обеспечения»¹⁹⁴.

Схожего мнения придерживается и С.М. Зубарев. Рассматривая документы стратегического планирования, разрабатываемые в сфере национальной безопасности, он предлагает понимать под ними стратегические акты управления¹⁹⁵ и определяет их как «официальный документ, изданный в установленном порядке Президентом РФ или Правительством РФ и содержащий правовые нормы, определяющие цели, задачи, содержание и способы реализации

¹⁹³ Бегунов М. А., Мамитова Н. В. Стратегическое планирование: понятие и место в системе законодательства // Образование и право. 2023. № 11. С. 107.

¹⁹⁴ Говорухина Ю. В. Стратегия как правовой документ: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2021. С. 52.

¹⁹⁵ См.: Зубарев С. М. Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. № 11. С. 29.

государственной политики по обеспечению и защите национальных интересов и достижению стратегических национальных приоритетов Российской Федерации в долгосрочной перспективе»¹⁹⁶.

По мнению А.В. Малько и Я.В. Гайворонской, документы стратегического планирования следует относить к нетипичным правовым актам в связи с тем, что в них не содержится традиционных правовых предписаний нормативного и индивидуального (ненормативного) характера, но при этом обязательность их издания определена федеральным законом¹⁹⁷.

В этой связи Д.Р. Мамяшевой отмечается, что «рассмотрение актов стратегического планирования через концепции нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов, квазинормативных актов, атипичных правовых актов не раскрывает их правовой природы»¹⁹⁸. По мнению ученого, акты стратегического планирования являются «нетипичными смешанными правовыми актами, интегрировано объединяющими в рамках одного правового акта элементы различной правовой природы (ненормативные положения, нормативные правовые предписания и ненормативные (индивидуальные) правовые предписания)»¹⁹⁹.

Следует подчеркнуть, что отнесение актов (документов) стратегического планирования к «нетипичным смешанным правовым актам» весьма неоднозначно. Представляется, что при анализе данного вопроса необходимо обращать особое внимание на положения действующего законодательства, регулирующего вопросы издания правовых актов.

Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»²⁰⁰ акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений, а акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие

¹⁹⁶ Зубарев С. М. Указ. соч. С. 29.

¹⁹⁷ См.: Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 20.

¹⁹⁸ Мамяшева Д. Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. С. 94.

¹⁹⁹ Мамяшева Д. Р. Правовая природа актов стратегического планирования // Теория и практика государственного правового развития. 2023. № 22. С. 56.

²⁰⁰ См.: СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

нормативного характера, издаются в форме распоряжений. В свою очередь, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», нормативные правовые акты федеральных органов, если иное не предусмотрено законодательством, должны издаваться в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений²⁰¹.

Схожим образом обстоят дела на уровне субъектов Российской Федерации и на муниципальном уровне. На примере Московской области видно, что постановления Правительства Московской области отнесены к нормативным правовым актам, а распоряжения – к правовым актам, принимаемым по вопросам организационно-распорядительного и индивидуального характера²⁰². В свою очередь, согласно Постановлению администрации Одинцовского городского округа Московской области от 25.08.2020 № 2094, к нормативным правовым актам администрации указанного городского округа отнесены постановления главы и администрации городского округа, имеющие нормативный характер, а к ненормативным — постановления (имеющие ненормативный характер), распоряжения, приказы органов администрации, перечни поручений главы округа²⁰³.

Таким образом, в контексте позитивного права вопрос о нормативной или смешанной природе актов стратегического планирования не имеет существенного значения – утверждать правовые акты смешанного типа невозможно в силу отсутствия такой формы. Соответственно, документы стратегического планирования могут утверждаться либо нормативным, либо ненормативным правовым актом. В случае, если документ стратегического планирования соответствует признакам нормативности, он должен утверждаться нормативным

²⁰¹ См.: СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

²⁰² См.: Закон Московской области от 02.11.2005 № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области» // СПС «Гарант»: сайт. URL: <https://base.garant.ru/28941430/> (дата обращения: 02.02.2025).

²⁰³ См.: Постановление администрации Одинцовского городского округа МО от 25.08.2020 № 2094 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в администрации Одинцовского городского округа Московской области» // Одинцовский городской округ Московской области: сайт. URL: <https://odin.ru/news/?id=57644> (дата обращения: 02.02.2025).

правовым актом, даже несмотря на то, что с теоретической точки зрения его можно классифицировать как смешанный правовой акт. В этой связи наиболее существенное значение приобретает определение юридического содержания документов стратегического планирования ведь в них фиксируется иерархия стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития.

Следовательно, ключевым становится вопрос о выявлении юридических признаков документов стратегического планирования социально-экономического развития. В этой связи представляется возможным обратиться к судебной практике. Выделим позицию Конституционного Суда Российской Федерации.

Согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации № 6, где отмечается, что нормативный правовой акт может считаться таковым при условии, что обладает общерегулирующим характером, устанавливает права и обязанности неопределенного круга лиц и рассчитан на многократное применение²⁰⁴. Соответственно, такие акты должны идентифицироваться в соответствии с их юридическими свойствами²⁰⁵.

Данный подход получает подтверждение и в практике Верховного Суда Российской Федерации. В соответствии с пунктом 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 50 признаками, характеризующими нормативный правовой акт, определяются: «издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений»²⁰⁶.

²⁰⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П 2 По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

²⁰⁵ См.: *Чепурнова Н. М., Серегин А. В.* Указ. соч.

²⁰⁶ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

Конкретизации этих критериев находит отражение в методических рекомендациях по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации²⁰⁷. В рамках данных рекомендаций анализируются признаки нормативности постановления Правительства Республики Коми от 11.04.2019 № 185 «О стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года»²⁰⁸. В нем обосновывается, что указанный акт обладает всеми признаками нормативности, а именно: принят в установленном порядке уполномоченным органом; утверждает стратегию, которая определяет главную цель развития Республики Коми, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития на долгосрочный период; положения стратегии регулируют общественные отношения, затрагивающие права и свободы граждан, обязательны к исполнению на территории Республики Коми для неопределенного круга лиц; служат основанием для принятия иных правовых актов, включая государственные программы и схемы территориального планирования; правовой акт рассчитан на неоднократное применение в течение определенного периода времени²⁰⁹.

Аналогичные признаки проявляются и в документах федерального уровня, например, аналогичными признаками обладает Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р²¹⁰.

²⁰⁷ См.: Нормативные правовые акты в Российской Федерации: сайт. URL: <http://pravo.minjust.ru/> (дата обращения: 02.02.2025).

²⁰⁸ См.: Главбух: сайт. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_9335475 (дата обращения: 02.02.2025).

²⁰⁹ См.: Нормативные правовые акты в Российской Федерации: сайт. URL: <http://pravo.minjust.ru/> (дата обращения: 02.02.2025).

²¹⁰ См.: СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

Следовательно, относить документы стратегического планирования к какой-либо одной категории правовых актов недопустимо. Кроме того, совершенно очевидно, что некоторые документы стратегического планирования не содержат признаков нормативности в принципе, что не позволяет отнести их к нетипичным смешанным правовым актам, например, документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования (например, прогноз социально-экономического развития на долгосрочный период). В этой связи наиболее целесообразна классификация таких документов, основывающаяся на их юридических свойствах.

Следует заметить, вопрос о нормативности правовых актов, разрабатываемых в рамках стратегического планирования, напрямую связан с тем, в какой форме утверждаются такие акты. Государственно-правовая практика свидетельствует, что, например, федеральные стратегии утверждаются распоряжениями Правительства Российской Федерации — ненормативными правовыми актами. При этом государственные программы утверждаются постановлениями. Представляется, что такое положение дел вызвано, в первую очередь, тем, что структура государственных программ предусматривает наличие в них в том числе правил предоставления и распределения бюджетных трансфертов, распространяемых на неограниченный круг лиц.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственные программы разрабатываются для достижения национальных целей развития Российской Федерации, приоритетов и целей социально-экономического развития, определяемых в том числе в отраслевых документах стратегического планирования. Иными словами, в основе государственных программ лежат в том числе стратегии. В этой связи возникает ситуация, при которой постановление правительства фактически разрабатывается на основе распоряжения.

Вышеизложенное может негативным образом сказаться на взаимодействии с участниками стратегического планирования других уровней власти. Так, распоряжения Правительства Российской Федерации, будучи индивидуальными

актами, не являются обязательными к исполнению для субъектов Российской Федерации. При этом в целях обеспечения согласованности государственных целей и задач в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусмотрены положения, обязывающие органы государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные образования учитывать положения, отраженные в документах, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном уровне. Так, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (содержащая в себе основные цели и задачи в сфере социально-экономического развития) должна быть согласована с приоритетными целями социально-экономического развития Российской Федерации²¹¹. На федеральном уровне документом, в рамках которого определяется система долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления, является стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Однако указанный документ на сегодняшний день не разработан.

Учитывая такое положение дел, а также то, что стратегии, в том числе стратегия пространственного развития, не являются нормативными правовыми актами, можно констатировать отсутствие реального правового механизма, позволяющего обеспечить обязательность согласованности основных приоритетов развития государства, а также целей и задач между уровнями публичной власти. Очевидно, что создавшаяся ситуация не способствует повышению эффективности государственного управления и «является серьезной проблемой, затрагивающей всю правовую природу таких документов»²¹².

Следует отметить, положения прогнозных документов несмотря на то, что они не обладают признаками нормативности, в соответствии с законодательством учитываются при разработке стратегий. Таким образом, документы стратегического планирования оказываются неразрывно связаны между собой — на основе прогнозов разрабатываются стратегии, на основе стратегий — планы и программы. При этом, если говорить о прогнозах, то их положения должны

²¹¹ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²¹² Амкуаб К. Г. Административно-правовые основы стратегического планирования в системе государственного управления: институциональный и функциональный аспект // Евразийский юридический журнал. 2021. № 12. С. 173.

учитываться при разработке стратегий, разрабатываемых на конкретном уровне власти (федеральном, региональном, муниципальном).

В этой связи особую значимость приобретает обязательность утверждения прогнозов и стратегий в формах, соответствующих их юридическим свойствам. Так, стратегии, учитывая их юридические признаки и вызываемые последствия, должны утверждаться в форме нормативных правовых актов. В свою очередь, прогнозы следует утверждать в виде ненормативных правовых актов. Во-первых, это связано с тем, что они содержат в себе не предписания, а некий свод представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития. Во-вторых, с тем, что их учет при подготовке стратегий обязателен для органов власти того уровня, на котором они разрабатываются.

Говоря о документах стратегического планирования, нельзя не отметить, что данный вопрос имеет двойственную природу. С одной стороны, стратегическое планирование как функция государственного управления реализуется на основе правовых форм управления, в частности правовых актов управления, описанных выше. С другой стороны, законодатель институционализировал функциональный ряд, присущий стратегическому планированию, выраженный в таких видах деятельности как целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование, формой реализации которого выступают документы стратегического планирования.

Такое положение дел позволяет говорить об особой правовой природе документов стратегического планирования. В этой связи представляется необходимым обратиться к характерным признакам, присущим правовым актам управления. Так, Б. В. Россинский определяет следующие признаки:

- «представляет собой управленческое решение;
- издается уполномоченным субъектом;
- принимается в одностороннем порядке;
- является юридически властным волеизъявлением органа публичной власти, в котором проявляются его государственно-властные полномочия;

- определяет общие правила поведения нормы права в сфере публичного управления либо регламентирует конкретные управленческие отношения;
- подзаконен;
- представляет собой разновидность юридически значимых официальных документов;
- имеет специальную форму и порядок принятия»²¹³.

Как видно, документы стратегического планирования обладают аналогичными признаками, в том числе специальной формой и порядком принятия, закрепленными на законодательном уровне. Так, например, цели, направления и приоритеты социально-экономической политики закрепляются в документах, разрабатываемых в рамках целеполагания – стратегиях. Следует отметить, что документы стратегического планирования приобретают юридическое значение через установленную законом обязанность органов публичной власти обеспечивать взаимоучет их положений в соответствии с определенной иерархией, которая прослеживается в законодательной логике. В то же время их действие всегда опосредуется правовыми актами управления, посредством которых они утверждаются. Однако формы, посредством которых происходит утверждение документов стратегического планирования, не всегда адекватно отражают их содержательную значимость и системообразующую роль в механизме стратегического планирования социально-экономического развития.

Таким образом, документы стратегического планирования представляется возможным определять в качестве специфических правовых актов управления – правовых актов стратегического планирования. При этом такие акты опосредуются формами, традиционно используемыми в публичном управлении.

Сущностное назначение актов стратегического планирования заключается не в придании юридической силы самим актом управления, а в закреплении функционального содержания соответствующего документа в механизме стратегического планирования социально-экономического развития. В этом и проявляется их особая правовая природа, отличающая их от классических

²¹³ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 309.

правовых актов и придающая им системообразующее значение для всей архитектуры стратегического планирования.

Таким образом акты стратегического планирования социально-экономического развития 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.

Ключевое отличие актов стратегического планирования от иных актов управления состоит в том, что они выражают не только юридическую форму, но прежде всего функциональное назначение соответствующего документа в системе стратегического планирования, выступая связующим звеном между установленными законом процедурами (целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование) и системой публичного управления.

Учитывая сказанное, представляется возможным предложить следующую классификацию документов стратегического планирования социально-экономического развития по юридическому содержанию:

- Нормативные правовые акты: стратегии социально-экономического развития (федеральная, региональные, муниципальные, макрорегиональные); стратегия научно-технологического развития; отраслевые стратегии; стратегия пространственного развития; планы мероприятий по реализации стратегий (федеральные, региональные, муниципальные); государственные программы (федеральные, региональные); муниципальные программы; схемы территориального планирования.

- Ненормативные правовые акты: стратегический прогноз; среднесрочные и долгосрочные прогнозы социально-экономического развития (федеральные, региональные, муниципальные); прогноз научно-технологического развития; бюджетные прогнозы (федеральные, региональные, муниципальные).

В свою очередь, такие документы как ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, основные направления

деятельности Правительства Российской Федерации и национальные проекты можно отнести к документам политико-правового характера.

Вместе с тем правовые акты не исчерпывают весь спектр правовых форм стратегического планирования социально-экономического развития. В государственно-правовой практике применяются и иные формы, например, заключение административных договоров и совершение юридически значимых действий.

По мнению Д.Б. Богдаева определять административный договор следует как «основанное на законе соглашение двух и более сторон, хотя бы одна из которых при заключении договора реализует установленное или делегированное полномочие государственного управления, направленное на реализацию его целей и функций, опосредующее создание норм административного права, а равно возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений»²¹⁴.

Применительно к стратегическому планированию административные договоры выполняют важную функцию, которая заключается в обеспечении согласованности действий различных уровней публичной власти и организаций при реализации стратегических документов и государственных программ. Наиболее типичными примерами являются государственные и муниципальные контракты; договоры об информационном взаимодействии между уполномоченными органами власти (операторами информационных систем и (или) другими организациями; соглашения о предоставлении субсидий из бюджетов и др. Посредством перечисленных конструкций закрепляется распределение ресурсов, уточняются обязательства сторон и обеспечивается правовая определенность в процессах реализации стратегических целей.

Отдельную группу составляют юридически значимые действия или действия юридического характера, которые совершаются на основании законодательства или правового акта управления²¹⁵. Применительно к стратегическому

²¹⁴ Богдаев Д. Б. Административный договор как правовая форма госуправления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 81.

²¹⁵ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 302.

планированию к действиям такого характера следует относить осуществление мониторинговых и контрольных мероприятий, государственную регистрацию документов стратегического планирования, исполнение поручений субъектов стратегического планирования.

Таким образом, административные договоры и юридически значимые действия в совокупности с правовыми актами управления образуют систему правовых форм стратегического планирования социально-экономического развития. Следует подчеркнуть, что посредством этих форм опосредуется прежде всего административно-правовая сторона реализации стратегического планирования. Вместе с тем стратегическое планирование обладает собственной институциональной спецификой – его реализация осуществляется в форме актов стратегического планирования, фиксирующих функциональное содержание его стадий (целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования), и приобретают юридическое значение благодаря установленной законом обязанности органов публичной власти учитывать их положения. В этом проявляется их особая правовая природа – такие документы не образуют самостоятельного вида правовых актов управления, поскольку утверждаются посредством форм публичного управления, но выражают функциональное назначение в механизме стратегического планирования социально-экономического развития, что придает им системообразующее значение для всей архитектуры стратегического планирования.

Наряду с правовыми формами реализации стратегического планирования социально-экономического развития следует выделять неправовые формы, к которым относится осуществление организационных и материально-технических действий. Так, к числу организационных действий можно отнести деятельность по формированию экспертных и консультативных советов, проведению публичных слушаний и обсуждений проектов документов стратегического планирования, организацию процедур общественной экспертизы и согласования позиций различных участников процесса. К материально-техническим действиям относятся разработка информационно-аналитических систем мониторинга реализации

стратегий, подготовка статистической и иной исходной информации, методическое и кадровое обеспечение.

Неправовые формы стратегического планирования социально-экономического развития выполняют обеспечивающую и вспомогательную функцию, без которой невозможна реализация стратегических целей и задач.

Формы стратегического планирования задают внешнее выражение его реализации, однако они не исчерпывают всех характеристик данного процесса. В каждой форме управления обязательно находит свое место метод управления²¹⁶.

С.А. Старостин отмечает, что «характер правовых средств управленческого воздействия определяет сущностное равенство традиционно используемых в юридической литературе таких понятий, как метод управленческой деятельности и административно-правовой метод»²¹⁷.

По мнению Б.В. Россинского и Ю.Н. Старилова, метод управления — это «правовое средство, которое используется для достижения целей, задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности»²¹⁸. А.П. Алехин и А.А. Кармолицкий под административно-правовыми методами понимают «способы достижения целей государственного управления в процессе осуществления органами исполнительной власти его задач и функций»²¹⁹.

Ученые, описывая данную дефиницию, используют различные термины²²⁰. В первую очередь, это касается таких категорий, как: «метод»; «прием»; «способ». При этом можно согласиться с тем, что в рамках определения рассматриваемого понятия данные понятия «фактически выступают синонимами»²²¹. В этой связи А.В. Мазеин, предлагая рассматривать метод управления и метод управленческого действия в качестве синонимов²²², отмечает, что данный метод «отражает то, каким образом субъект государственного управления в рамках своей компетенции влияет на управляемый объект, его состояние, поведение, осуществляя конкретные

²¹⁶ См.: Сущность формы и методы реализации власти. С. 114.

²¹⁷ Там же. С. 114.

²¹⁸ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 354.

²¹⁹ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Указ. соч. С. 379.

²²⁰ См.: Мазеин А. В. Указ. соч. С. 132.

²²¹ См.: Мазеин А. В. Указ. соч. С. 134.

²²² См.: Там же. С. 136.

управленческие действия в той или иной форме, направленные на достижение целей государственного управления»²²³.

В административном праве выделяется два универсальных метода управляющего воздействия — убеждение и принуждение²²⁴. Убеждение подразумевает оказание влияния на поведение и сознание людей в целях добровольного исполнения ими требований государственного управления²²⁵. Принуждение применяется в том случае, если требования административно-правовых норм были нарушены²²⁶.

Существует множество вариантов классификации методов управления. При этом наиболее распространенным вариантом такой классификации является подразделение методов на административное и экономические²²⁷. Иногда их называют прямыми (административными) и регулирующими (экономическими)²²⁸.

А.Д. Ульянов и А.В. Жаглин отмечают, что для первой категории присущи такие признаки, как: «императивно-директивный характер; конкретное, адресное влияние на волевые и сознательные свойства объекта управления; отсутствие у исполнителей возможности выбора вариантов действий в силу четкости и однозначности команд, определяющих и обязывающих что и как делать; активное применение правовых норм регламентационного характера; контроль за выполнением команд со стороны соответствующих субъектов, возможность применения ими принудительных санкций за нарушения; возможность использования субъектами управления различных мер стимулирования; широкое использование внеэкономического принуждения»²²⁹.

Такие методы можно классифицировать

- по форме выражения (правовые, организационные);

²²³ Там же. С. 136.

²²⁴ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 358.

²²⁵ См.: Аннин А. Г., Ледацев С. В., Карпов О. В., Петров А. М. К вопросу о взаимосвязи форм и методов государственного управления // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 226.

²²⁶ См.: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 188.

²²⁷ См.: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 188.

²²⁸ См.: Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч. С. 358.

²²⁹ Ульянов А. Д., Жаглин А. В. Административно-правовые методы в сфере государственного управления // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. № 2 (44). С. 275.

- на основе административно-правовых признаков (нормативные, индивидуальные);
- по степени управляющего воздействия (императивные, уполномочивающие, поощрительно рекомендательные)²³⁰.

Говоря о регулирующих методах, следует отметить, что они направлены на достижение должного поведения объекта управления путем воздействия на его материальные интересы²³¹. Фактически, применяя данные методы, субъект управления формирует благоприятные условия, побуждающие объект управляющего воздействия совершить именно те действия, которые удовлетворяют потребность управляющего субъекта, что позволяет ему достигать целей управления. По мнению А.В. Мазеина, на сегодняшний день можно говорить о сочетании таких методов, их гибридизации²³².

Б.В. Россинским и Ю.Н. Стариловым к числу традиционных методов управления отнесены в том числе: регулирование управленческой деятельности; бюджетная финансовая поддержка отдельных отраслей, производств, предприятий, организаций; принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти; формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности; приостановление или отмена правовых актов управления; принятие решения о необходимости заключения административных договоров; размещение государственного заказа; государственная регистрация; установление процессуальных положений и процедур; осуществление нормотворческой деятельности; применение мер административного принуждения; применение мер материальной ответственности и др.²³³

Применительно к стратегическому планированию социально-экономического развития следует заметить, что наиболее широкое применение находят административные методы. Так, в целях обеспечения деятельности в сфере

²³⁰ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 360.

²³¹ См.: Мигачев Ю. И., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 198.

²³² См.: Мазеин А. В. Указ. соч. С. 141.

²³³ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 362.

стратегического планирования осуществляется регулирование управленческой деятельности, выраженное в издании соответствующих нормативных правовых актов, предписывающих определенный порядок разработки и утверждения документов стратегического планирования. Например, постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».

В свою очередь, экономические методы в стратегическом планировании социально-экономического развития применяются преимущественно при реализации государственных программ, на основе которых осуществляется бюджетная и финансовая поддержка определенных отраслей экономики, производств, предприятий, организаций²³⁴.

Весьма интересным представляется комбинирование административных и экономических методов, применяемых при реализации национальных проектов, связанных с теми или иными государственными программами. Так, в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» устанавливаются правила предоставления субсидии²³⁵ (административный метод), где предоставление субсидии есть экономический метод, применяемый в целях достижения определенных экономических целей. Примечательно, что предоставляются такие субсидии на основе административного договора, оформляемого в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет»²³⁶. Нарушение условий договора может повлечь привлечение стороны, его нарушившей, к административной ответственности и начислению штрафов.

²³⁴ См.: Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Указ. соч. С. 361.

²³⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 (ред. от 17.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

²³⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

Таким образом, методы стратегического планирования социально-экономического развития представляют собой специфический инструмент управленческого воздействия, обеспечивающий практическую реализацию стратегических целей и приоритетов. В отличие от актов стратегического планирования, которые в силу своей институциональной закреплённости могут рассматриваться в качестве особой правовой формы, методы стратегического планирования не обладают собственной правовой спецификой, выступая средством обеспечения достижения положений актов стратегического планирования социально-экономического развития.

Таким образом, в рамках настоящего раздела работы обосновано, что стратегическое планирование социально-экономического развития выступает не просто совокупностью процедур, а обособленной функцией публичного управления, направленной на выработку долгосрочных целей, приоритетов и планов по их достижению, реализуемую в особых формах (целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование), юридическое закрепление которых опосредуется правовыми формами управления.

Раскрыта эволюция и продемонстрированы особенности его нормативного правового регулирования, выявлены наиболее значимые недостатки действующей модели, проявляющиеся в том числе в несовершенстве правовых механизмов согласования положений документов стратегического планирования между уровнями публичной власти. Сделан вывод о необходимости обеспечения коррекции как правового материала, так и некоторых механизмов реализации стратегического планирования.

Также установлена 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).

В рамках первой главы выявлены сущностные характеристики стратегического планирования социально-экономического развития, его правовая природа и формы реализации, что создает основу для дальнейшего анализа его механизма, а также особенностей его организации и правового обеспечения.

ГЛАВА II. МЕХАНИЗМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Механизм стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития предполагает осуществление определенной систематизированной деятельности со стороны государства. Проводя параллель с механизмом государства, который, как известно, создается для осуществления его функций²³⁷, следует заметить, что механизм стратегического планирования социально-экономического развития формируется в целях реализации одной, конкретно-определенной функции — функции стратегического планирования социально-экономического развития. Особое значение механизм приобретает при рассмотрении стратегического планирования через функциональный подход в силу того, что «функции государства реализуются через государственный механизм»²³⁸. Так, по справедливому замечанию Ю.А. Ивановой, данный термин «следует использовать не для структурного описания системы государственных органов, а для уяснения функциональной специфики различных частей и элементов государственного аппарата»²³⁹. Схожего мнения придерживается Ф.Г. Гареева, отмечая, что механизм представляет собой некую функциональную характеристику объекта²⁴⁰.

Таким образом, цель настоящего исследования обуславливает необходимость рассмотреть механизм стратегического планирования социально-экономического развития. Вместе с тем, как отмечалось ранее, стратегическое планирование в отечественной модели публичного управления было отделено от общей функциональной структуры публичного управления, что породило проблематику,

²³⁷ См.: Воробьева Н. А. Правовое регулирование организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 97.

²³⁸ Морозова Л. А. Теория государства и права. 6-е изд., перераб. и доп. С. 131.

²³⁹ Иванова Ю. А. Российское постсоциалистическое государство вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 62.

²⁴⁰ См.: Гареева Ф. Г. Государственный аппарат российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2003. С. 28.

затрудняющую его соотнесение с государственным управлением как одной из функций. Вследствие этого стратегическое планирование социально-экономического развития обрело собственный нормативно закреплённый механизм реализации.

Следует отметить, что «несмотря на то, что институт государственного стратегического планирования социально-экономического развития в последнее время привлекает все большее внимание ученых, вопросу о его механизме не уделяется достаточного внимания»²⁴¹. В этой связи наиболее целесообразным представляется рассмотреть его через призму правовых подходов к определению понятий «механизм государства» и «механизм государственного управления».

По мнению В.В. Лазарева, «механизм государства — это определенная, функционирующая на основе единых принципов, система всех носителей властных государственных полномочий и обеспечивающих реализацию этих полномочий учреждений и структур, созданных для решения стоящих перед государством управленческих задач и осуществления его функций»²⁴². Некоторыми учеными механизм государства может определяться как «особенным образом организованная система государственных органов, посредством которой осуществляется государственная власть, реализуются задачи и функции государства»²⁴³ или как «совокупность всех структур государства, реализующих его задачи и функции»²⁴⁴.

К.Д. Кирия под механизмом государства понимает «действующую, функционирующую систему органов государственной власти и иных государственных органов»²⁴⁵. Наконец, механизмом государства иногда называют

²⁴¹ Амкуаб К. Г. Особенности механизма стратегического планирования // Образование и право. 2023. № 5. С. 103.

²⁴² Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права: учебник для вузов. 5-е изд., и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 103.

²⁴³ Малько А. В., Нырков В. В., Шундилов К. В. Теория государства и права: учебник для среднего профессионального образования. М.: ИНФРА-М, 2022. С. 92.

²⁴⁴ Слепышев А. Л., Довженко Д. В., Зырянов С. Г. Понятие, свойства и основные компоненты механизма государственного управления: региональный аспект // Социум и власть. 2012. № 6 (38). С. 81.

²⁴⁵ Кирия К. Д. Органы исполнительной власти в механизме российского государства: теоретико-правовой и историко-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 41.

некую «систему средств государственного воздействия на общественные процессы»²⁴⁶.

Существуют и иные мнения на этот счет. Так, Н. М. Марченко видит в механизме государства его аппарат, определяя его как «систему органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции государства, достигаются стоящие перед ним на различных этапах его развития цели и задачи»²⁴⁷. Таким образом, механизм государства может рассматриваться «в узком смысле — как органы государства (государственный аппарат) и в широком — как совокупность государственных органов и организаций»²⁴⁸. Нужно заметить, что некоторые ученые отождествляют вышеназванные понятия (В. Н. Хропанюк²⁴⁹). Причем, по мнению Н.М. Марченко, такое отождествление, при котором под государственным механизмом понимается государственный аппарат в широком смысле слова, а система органов – в узком, является вполне обоснованным²⁵⁰.

Теория государственного управления при рассмотрении понятия «механизм государственного управления» делает акцент на его функциональной характеристике. Так, Е. В. Охотским механизм государственного управления определяется как «органически единая, постоянно действующая система органов, учреждений, организаций и должностных лиц, с помощью которых государство реализует свои полномочия по регулированию общественных отношений внутри страны и на международной арене»²⁵¹.

Иного подхода придерживается В. И. Осейчук, по мнению которого механизм государственного управления — это «совокупность взаимосвязанных принципов,

²⁴⁶ Теория государства и права: учебник для вузов / В. К. Бабаев и др.; под ред. В. К. Бабаева. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 114.

²⁴⁷ См.: Марченко М. Н. Указ. соч. С. 342.

²⁴⁸ Морозова Л. А. Теория государства и права. 6-е изд., перераб. и доп. С. 132.

²⁴⁹ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. С. 132.

²⁵⁰ См.: Марченко М. Н. Указ. соч. С. 344.

²⁵¹ Охотский Е. В., Занко Т. А. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник и практикум для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2024. С. 389.

методов, технологий и средств воздействия субъекта государственного управления на объект государственного управления»²⁵².

При этом более существенное значение имеют признаки механизма государственного управления, к которым относятся: «вертикальность (субординарность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридических властных полномочий в административном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата»²⁵³. Следует согласиться с такой классификацией.

Анализ доктринальных подходов позволяет заключить, что независимо от различий в определениях, центральным элементом механизма государства и государственного управления являются органы публичной власти. Именно через субъектный состав, наделенный соответствующими полномочиями, раскрывается структура механизма стратегического планирования социально-экономического развития, поскольку деятельность этих органов обеспечивает его функционирование в системе публичного управления. Вполне очевидно, что в качестве основного структурного элемента механизма стратегического планирования следует определять органы власти, реализующие стратегическое планирование²⁵⁴. В соответствии с федеральным законодательством они были обозначены в качестве «участников» стратегического планирования. Их перечень выглядит следующим образом:

- на федеральном уровне — Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Безопасности, Счетная палата, Центральный банк Российской Федерации,

²⁵² Осейчук В. И. Указ. соч. С. 65.

²⁵³ Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций: в 2 т. Т. 1. М.: Дело. С. 126.

²⁵⁴ См.: Амкуаб К. Г. Особенности механизма стратегического планирования. С. 104.

федеральные органы исполнительной власти²⁵⁵. Также участниками могут являться иные органы и организации, если они предусмотрены Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и иными актами субъектов Российской Федерации или муниципальными нормативными правовыми актами;

- на уровне власти субъектов Российской Федерации — законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта, высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа), высший исполнительный орган государственной власти, исполнительные органы государственной власти, контрольно-счетный орган субъекта²⁵⁶, а также иные органы и организации по аналогии с федеральным уровнем;

- на муниципальном уровне — органы местного самоуправления и иные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами²⁵⁷.

Как видно, перечень участников остается открытым — так называемыми «участниками» стратегического планирования могут быть и «иные органы и организации»²⁵⁸. Так, особенности нормативного правового регулирования отношений, связанных с реализацией национальных проектов, являющихся документами стратегического планирования, предполагают наделение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам и его Президиума отдельными полномочиями в области стратегического планирования в том числе по определению стратегических ориентиров для институтов развития, а также ключевых параметров для формирования национальных проектов и программ и утверждению паспортов национальных проектов и программ²⁵⁹. Кроме того, постановлением Правительства Российской

²⁵⁵ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁵⁶ См.: Там же.

²⁵⁷ См.: Там же.

²⁵⁸ Там же.

²⁵⁹ См.: СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»²⁶⁰ в систему управления национальными проектами были введены такие организационные единицы, как «проектный офис» и «проектный комитет». При этом во-втором случае комитет может работать как по национальному проекту, так и по федеральному. Указанным постановлением субъектам Российской Федерации рекомендуется руководствоваться аналогичной структурой. Соответственно, в субъектах Российской Федерации существуют комитеты по региональным проектам и собственные проектные офисы. Указанные проектные офисы и комитеты наделяются определенными полномочиями, вследствие чего их также следует относить к составным элементам механизма стратегического планирования.

Указом № 633 определяется, что научно-методологическое обеспечение стратегического планирования осуществляется специализированным научным центром (в настоящее время не определенным) с участием научных организаций и Российской академии наук.

Следует, однако, разграничивать категории «субъекты» и «участники» стратегического планирования. Субъектами могут признаваться лишь те органы и организации, которые наделены властными полномочиями и выступают от имени государства или муниципального образования. В отличие от них, проектные офисы и проектные комитеты, несмотря на возложенные на них функции координации и сопровождения, не обладают самостоятельными властными полномочиями и не выступают в качестве обособленных органов публичной власти. Они формируются внутри ведомств и представляют собой организационные единицы, обеспечивающие выполнение задач в рамках проектного управления.

Представляется более корректным рассматривать проектные офисы и комитеты не как самостоятельных субъектов, а как формы организации деятельности субъектов стратегического планирования. Аналогичным образом, специализированные научные центры и научные организации, привлекаемые к

²⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

обеспечению стратегического планирования, участвуют в процессе его реализации, но не приобретают статуса субъектов публичной власти.

Иными словами, элементами механизма стратегического планирования формируют субъекты стратегического планирования социально-экономического развития, к которым относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями.

Следует отметить, законодатель в качестве системы стратегического планирования определяет «механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения»²⁶¹. Не вдаваясь в подробности вопроса о возможности отождествления понятий «система» и «механизм», которые упомянуты в указанном выше определении, отметим, что со стороны законодателя явно прослеживается попытка определить структурный состав регулируемого объекта.

Рассмотренное определение подвергается критике. Так, С. Н. Сильвестров отмечает, что определение системы стратегического планирования «содержит элементы рекурсии, в силу чего порождает множество методологических проблем и недоразумений»²⁶². По мнению ученого, легальное определение системы стратегического планирования в том числе неоправданно сводит цели системы к обеспечению согласованного взаимодействия ее участников, одновременно расширяя ее предметную область на всех этапы управленческого цикла²⁶³.

²⁶¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (в ред. от 31.07.2020) // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. I). Ст. 3378.

²⁶² Сильвестров С. Н. Стратегическое планирование в государственном секторе экономики: монография. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 24.

²⁶³ См.: Там же. С 24.

С.Н. Сильвестров вполне справедливо отмечает, что термин «механизм обеспечения взаимодействия» имеет несколько иное значение, а именно является собой «совокупность средств и методов, связанных алгоритмом организации и координации взаимодействия, включая нормативно-правовую и научно-методологическую базу, регламенты взаимодействия и стандарты соответствия»²⁶⁴. На основе анализа легального определения ученый делает вывод, что составляющими элементами системы стратегического планирования являются участники и документы стратегического планирования²⁶⁵.

Вместе с тем позволим себе отметить, что подобный подход, при котором документы стратегического планирования включаются в качестве структурного элемента в его систему (механизм), является ошибочным. Представляется, что документ стратегического планирования в большей степени является собой результат описанного в законе «взаимодействия», а, следовательно, он имеет большее отношение к форме реализации стратегического планирования. Следовательно, структурным элементом механизма следует признавать не сами документы, а правовые акты управления, посредством которых эти документы утверждаются и приобретают юридическое значение.

При этом считаем вполне обоснованным мнение о необходимости совершенствования понятийного аппарата стратегического планирования и определения границ, структуры и содержания его предметной области²⁶⁶. Уточнение понятия механизма стратегического планирования позволит не только «очертить границы» данной сферы деятельности, но и установить его взаимосвязь с государственным управлением в целом.

По С.Н. Сильвестрову «механизмы стратегического планирования — совокупность средств и методов, связанных алгоритмом формирования, утверждения, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, определяемых в каждом конкретном случае типологической принадлежностью документа и целевой задачей государственного управления,

²⁶⁴ Сильвестров С.Н. Указ. соч. 24.

²⁶⁵ См.: Там же. С. 24.

²⁶⁶ Сильвестров С. Н. Указ. соч. С. 24.

решение которой непосредственно связано с его разработкой, утверждением и реализацией»²⁶⁷. Представляется, что обозначенный подход применим при детальном рассмотрении отдельных аспектов, связанных с формами реализации стратегического планирования в силу того, что подразумевает некоторую фрагментацию единого механизма стратегического планирования. Однако цель настоящего исследования диктует необходимость заложить в его основу системный подход, позволяющий рассмотреть механизм стратегического планирования социально-экономического развития как единое целое.

В этой связи представляется необходимым выделить два основных аспекта его функционирования — «административно-правовой и административно-организационный»²⁶⁸. Первый отражает совокупность правовых средств, посредством которых обеспечивается регулирование стратегического планирования, второй — институционализированные формы его реализации, обеспечивающие практическое воплощение документов стратегического планирования».

Для раскрытия содержания административно-правового аспекта целесообразно обратиться к научным подходам, к определению механизма административно-правового регулирования. Так, О. М. Дорошенко определяет механизм административно-правового регулирования «как совокупность правовых средств, а также процессов и состояний, которые наступают в волевых общественных отношениях в области государственного управления в результате воздействия на них административно-правовых норм»²⁶⁹.

В. С. Четвериков подходит к вопросу об определении понятия механизма административно-правового регулирования с позиции содержания системы его элементов: «Система элементов механизма административно-правового регулирования представляет собой совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных и взаимозависимых и образующих информационно-правовое единство в целях упорядочивающего воздействия и устойчивого развития

²⁶⁷ Сильвестров С. Н. Указ. соч. С. 29.

²⁶⁸ Там же. С. 104.

²⁶⁹ Дорошенко О. М. Административное право: учебник. 2-е изд., стереотип. СПб.: Лань, 2022. С. 22.

управленческих отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти, государственного управления, администрации органов МСУ, уполномоченных должностных лиц и иных, регулируемых административными правовыми нормами управленческих отношений, возникающих в обществе»²⁷⁰.

А. Н. Миронов понимает под механизмом административно-правового регулирования «систему административно-правовых средств воздействия на общественные отношения в целях реализации задач и функций государственного управления»²⁷¹. Элементами такого механизма являются «административно-правовые нормы; акты толкования норм административного права; акты применения норм административного права; административно-правовые отношения; акты реализации прав и обязанностей»²⁷². При этом основным элементом является административно-правовая норма, без которой невозможен четкий и объективный процесс управления²⁷³.

Таким образом в государственном управлении правовые средства выступают необходимым условием реализации его функций. Применительно к административно-правовому аспекту механизма стратегического планирования социально-экономического развития следует отметить, что его ключевым средством выступают правовые акты органов публичной власти, поскольку именно они опосредуют юридическое закрепление актов стратегического планирования.

В отличие от административно-правового аспекта механизма стратегического планирования социально-экономического развития административно-организационный аспект отражает в первую очередь институционализированные формы его реализации, к которым, как отмечалось выше, следует относить целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Подчеркнем, что определить данные итерации стратегического планирования социально-экономического развития как структурные составляющие его

²⁷⁰ Четвериков В. С. Административное право: учеб. пособие. 7-е изд. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2014. С. 65–66.

²⁷¹ Миронов А. Н. Указ. соч. С. 35.

²⁷² Там же. С. 35.

²⁷³ См.: Там же.

механизма становится возможным в силу особенностей их реализации, заложенной в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Наряду с указанными формами в структуру механизма стратегического планирования социально-экономического развития необходимо включать мониторинг и контроль. В отличие от перечисленных выше форм они не имеют самостоятельного выражения в актах стратегического планирования, но реализуются в целях оценки хода их исполнения и достижения предусмотренных в них результатов.

Завершая характеристику элементов механизма стратегического планирования социально-экономического развития, следует подчеркнуть, что они не могут функционировать изолированно от ресурсной базы. Поэтому в структуру механизма стратегического планирования необходимо также включать ресурсные компоненты — информационные, кадровые, организационные и финансовые, обеспечивающие возможность практической реализации стратегических документов и процедур, связанных с их исполнением.

Проведенный анализ свидетельствует об автономизации механизма стратегического планирования социально-экономического развития, выражающейся в наличии собственной структуры, включающей субъектный состав, правовые акты, институционализированные формы реализации и ресурсные компоненты, обеспечивающие его функционирование в системе публичного управления. Таким образом, 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).

Следует подчеркнуть, что механизм стратегического планирования функционирует на основе законодательно заложенных принципов. Говоря о них, первоначально также следует рассмотреть, что такое принципы государственного управления.

Г. В. Атаманчук определяет принципы государственного управления как «закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного теоретического положения, закреплённого в большинстве своем правом и применяемого в познавательной и практической деятельности людей в области управления»²⁷⁴.

По мнению Д. А. Гайнанова, А. Г. Атаева и И. Д. Закирова, принципы государственного управления представляют собой «основополагающие начала, закреплённые в обществе и применяемые в теоретической и практической управленческой деятельности»²⁷⁵.

И. В. Понкин, анализируя природу принципов в рамках теории публичного управления, определяет их как «одно из фундаментальных руководящих начал в публичном управлении, экспектативно отражающее меру должного (ожидаемого, преследуемого) и подлежащего выполнению (соблюдению, обеспечению) в планировании, проектировании, организации, реализации, контроле и оценке публичного управления, и (или) одна из объективных закономерностей публичного управления, действующих всеобщим образом независимо от конкретных

²⁷⁴ Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 236.

²⁷⁵ Гайнанов Д. А., Атаева А. Г., Закиров И. Д. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2020. С. 9.

субъектов и объектов публичного управления и от конкретных условий (в том числе временных), проистекающих в том числе из природы человеческой психологии, природы и особенностей человеческого социума»²⁷⁶.

Система государственного управления не может функционировать вне рамок, задаваемых ей определенными принципами. Так, «формирование и соблюдение принципов государственного управления выступают фундаментальной основой правильного функционирования всей системы государственного управления, реформирования структуры и деятельности государственного аппарата, успешного решения приоритетных задач, стоящих перед органами государства в современных условиях социально-экономических и политических преобразований в России»²⁷⁷.

Неслучайно ученые отмечают, что при «оценке стартовых условий, предпосылок и ограничений стратегического развития государства необходимо руководствоваться системой научных принципов»²⁷⁸. Так, в Стратегии устойчивого развития Германии определяются шесть основных принципов, среди которых на первом месте принцип последовательного применения концепции устойчивого развития в качестве руководящего принципа во всех сферах и при принятии всех решений²⁷⁹.

Система стратегического планирования как один из элементов данной системы также строится на конкретных принципах, которые установлены в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон устанавливает, что стратегическое планирование основывается на таких принципах, как: единство и целостность, разграничение полномочий, преемственность и непрерывность, сбалансированность системы стратегического планирования, результативность и эффективность стратегического планирования, ответственность участников стратегического планирования, прозрачность

²⁷⁶ Понкин И. В. Теория государственного управления: учебник / предисл. А. Б. Зеленцов. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 174.

²⁷⁷ Братановский С. Н., Деменчук Д. В. Принципы государственного управления // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 20.

²⁷⁸ Осейчук В. И. Указ. соч. С. 126.

²⁷⁹ См.: Стратегия устойчивого развития Германии (обновленная редакция 2021 г.) // Bundesregierung: сайт. URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/1942554/dce1115baca8e2273150afcf00abfc0/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-kurzfassung-russisch-bf-download-bpa-data.pdf?download=1> (дата обращения: 25.05.2023).

(открытость) стратегического планирования, реалистичность, ресурсная обеспеченность, измеряемости целей, соответствие показателей целям, программно-целевой²⁸⁰.

Следует отметить, что на сегодняшний день реализация отдельных принципов стратегического планирования, установленных федеральным законодательством, затруднена. Так, отсутствие стратегии социально-экономического развития затрудняет осуществление целого ряда принципов:

1) Принцип преемственности и непрерывности, означающий последовательную разработку и реализацию документов стратегического планирования при учете результатов принятых ранее документов стратегического планирования, а также с учетом этапов реализации таких документов²⁸¹. Очевидно, что невозможно обеспечить учет результатов ранее принятых документов стратегического планирования, в условиях их отсутствия.

2) Принцип реалистичности, направленный на обеспечение возможности участников стратегического планирования исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений²⁸². Разработано весьма существенное количество отраслевых документов стратегического планирования, призванных определить развитие той или иной сферы или отрасли экономики. При этом, согласно действующему законодательству, такие документы разрабатываются в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития²⁸³. Стратегия социально-экономического развития в том числе определяет цели социально-экономического развития²⁸⁴, достижение которых является весьма существенной задачей государственного управления, и которые должны предопределять положения, закрепляемые в отраслевых документах стратегического планирования. То же самое касается и документов, разрабатываемых в рамках

²⁸⁰ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

²⁸¹ См.: Там же.

²⁸² См.: Там же.

²⁸³ См.: Там же.

²⁸⁴ См.: Там же.

программирования. В условиях, когда цели, приоритеты, задачи социально-экономического развития не поставлены, невозможно и определить степень их реалистичности.

3) Принцип измеряемости целей, означающий необходимость обеспечения возможности оценки достижения целей социально-экономического развития с «использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования»²⁸⁵. Как уже отмечалось выше, невозможно измерить цель, которая не была определена в соответствующем порядке.

Таким образом, отсутствие стратегии социально-экономического развития затрудняет реализацию отдельных принципов стратегического планирования, а также ставит под вопрос его эффективность в целом. Это свидетельствует о том, что принципы, являясь нормативной основой механизма стратегического планирования, требуют неукоснительного соблюдения. Нарушение того или иного принципа может негативным образом сказываться на функционировании всего механизма.

Перечень принципов стратегического планирования, заложенных законом, является достаточно обширным. Обращаясь к теории, отметим, что при формировании системы принципов государственного управления существует множество вариантов систематизации. Например, по трем основаниям, где:

- первое предполагает выделение общих закономерностей, отношений и закономерностей, присущих всей системе государственного управления и обеспечивающих прочную зависимость, в том числе отношений и взаимосвязей его подсистем, которые обозначаются как общесистемные принципы;

- второе предполагает характеристику тех закономерностей, которые относятся к группе онтологических элементов государственного управления (цели, функции, структура, процесс) и именуются структурными принципами государственного управления;

²⁸⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

- третье предполагает выделение принципов, имеющих типичное значение для государственного управления, но в различных его подсистемах (территориальных, отраслевых, функциональных и др.) и аспектах специализированной государственно-управленческой деятельности (государственной службы, работы с персоналом управления, информационного обеспечения государственного управления, технологизации государственного управления)²⁸⁶.

Некоторые ученые систематизируют принципы по четырем основным блокам, выделяя такие принципы, как общие, структурные, частные, специальные²⁸⁷, где:

- первые отражают содержание и цели;
- вторые определяют характер исполнительно-распорядительной деятельности;
- третьи направлены на повышение роли человеческого фактора в процессе государственного управления;
- четвертые относятся к принципам организации государственной службы²⁸⁸.

Рассматривая принципы стратегического планирования, закрепленные в действующем законодательстве, можно сделать вывод, что они охватывают общие, онтологические и функциональные закономерности. Вместе с тем нормативно закрепленная система принципов стратегического планирования ориентирована преимущественно на управленческие и организационно-правовые закономерности и в недостаточной степени отражает онтологические основания стратегического планирования, его социально-ценностные императивы, а также прогностическую и технологическую специфику.

В целях устранения указанного дисбаланса предлагается дополнить действующую систему принципов стратегического планирования следующими принципами, отражающими объективно сложившиеся закономерности функционирования государственного стратегического управления:

²⁸⁶ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 240–241.

²⁸⁷ См.: Наумов С. Ю., Сергушко С. В., Подсумкова А. А. Основы теории государственного управления: учеб. пособие. М.: Форум, 2010. С. 19.

²⁸⁸ См.: Наумов С. Ю., Сергушко С. В., Подсумкова А. А. Указ. соч.

- принципом приоритета публичных интересов, устанавливающим, что цели и задачи, определяемые в рамках стратегического планирования, должны быть направлены на достижение публичных интересов, таких как обеспечение благосостояния общества, его развитие и защита национальных интересов;
- принципом учета альтернативных социально-экономических издержек, закрепляющим необходимость анализа возможных долгосрочных последствий управленческих решений и их влияния на цели и задачи стратегического планирования социально-экономического развития;
- принципом инновационности, предполагающим постоянную адаптацию информационно-аналитических систем стратегического планирования к новым технологическим возможностям в целях повышения качества стратегического планирования социально-экономического развития, обоснованности принимаемых решений и координации действий субъектов стратегического планирования.

Инкорпорирование вышеуказанных принципов не требует значительного реформирования правовой основы стратегического планирования. В известной степени для функционирования некоторых из них уже сформированы необходимые правовые условия, в связи с чем их реализация в отдельных случаях требует лишь некоторой корректировки нормативных правовых актов. Представляется необходимым более подробно раскрыть изложенный тезис.

Необходимость в реализации принципа приоритета публичных интересов проистекает из целого ряда конституционных положений, в частности из статьи 7.1, устанавливающей, что «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»²⁸⁹. Говоря непосредственно о публичном интересе, следует сказать, что это «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития»²⁹⁰. Вместе с тем вопрос о приоритете

²⁸⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2024).

²⁹⁰ Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М.: Бек, 1995. С. 56.

публичных интересов — это также и вопрос об их соотношении с интересами частными. Можно сказать, что главной задачей здесь является поиск некой точки равновесия, достижения баланса между этими явлениями. Так, по мнению С.А. Ядрихинского, в вопросах поиска баланса между частным и публичным интересами «итогом балансирования должен выступить такой результат согласования публичного и частного интересов, при котором ни один из них не отрицается и не в состоянии вытеснить другой»²⁹¹. Иными словами, «обеспечение публичного интереса как функциональное предназначение публичного права ни в коей мере не предполагает ущемление, недооценки, ограничения личных и корпоративных интересов»²⁹².

Стало быть, основной проблемой является обеспечение такого баланса. Его достижение обусловлено необходимостью применения ряда правовых средств. Ю.А. Тихомиров выделяет следующие средства, направленные на обеспечение их соблюдения: нормативные признаки; закрепление приоритета; установление порядка и гарантий обеспечения; закрепление способов охраны и защиты, мер ответственности²⁹³. Особую роль в обеспечении соблюдения публичного интереса играет его нормативное закрепление. Так, нормативно признанные публичные интересы служат важнейшим критерием оценки правомерности актов и действий государственных органов и должностных лиц, общественных объединений и хозяйствующих субъектов»²⁹⁴.

Социально-экономическая направленность стратегического планирования как отражение соответствующей государственной функции обуславливает необходимость в закреплении принципа приоритета публичного интереса. Выступая в качестве важнейшего критерия оценки достижения стратегических целей, данный принцип должен являться отражением таких институционализированных императивов как, например, рост благосостояния

²⁹¹ Ядрихинский С. А. Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства: поиск компромисса // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 1. С. 69.

²⁹² Вагин С. Н. Обеспечение публичного интереса как функция публичного права // Вопросы экономики и права. 2012. № 2. С. 244.

²⁹³ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 64.

²⁹⁴ Там же. С. 65.

общества. Имея выраженную положительную коннотацию, он существенно дополняет определение цели социально-экономического развития, закрепленное в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», как «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями»²⁹⁵. В такой интерпретации можно предполагать гипотетическую возможность того, что в качестве цели может определяться какое-либо состояние, которое не соответствует общественным запросам. При закреплении принципа приоритета публичного интереса данная онтологическая задача была бы решена.

Говоря о принципе учета альтернативных социально-экономических издержек, отметим, при осуществлении стратегического планирования совершается два принципиальных значимых действия, а именно: ставится цель; определяется путь ее достижения. Выбор, причем вне зависимости от поставленной цели и способа ее достижения, в сущности, предполагает систематическое совершение определенных действий, в том числе связанных с использованием государственных средств, на протяжении длительного промежутка времени. Неправильно поставленная цель, ошибки при ее достижении, могут привести к неэффективному использованию ресурсов, а также к негативным последствиям социально-экономического характера. Кроме того, можно предположить возможность и такого варианта, при котором поставленная цель имела бы альтернативу, достижение которой способствовало бы более положительному социально-экономическому эффекту. В целях недопущения указанных проблем, представляется необходимым при осуществлении стратегического планирования учитывать альтернативные издержки, в том числе социально-экономического характера.

Частично данный подход нашел отражение в федеральном законодательстве. Так, в соответствии с пунктом 5 статьи 18.1 Федерального закона от 28.06.2014 №

²⁹⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегия научно-технологического развития содержит в том числе «описание вызовов, ограничений и рисков, оценку текущего состояния, основных проблем, тенденций и возможных сценариев научно-технологического развития Российской Федерации»²⁹⁶. Согласно пункту 2 статьи 23 указанного закона стратегический прогноз содержит «описание вызовов, ограничений и рисков, оценку текущего состояния, основных проблем, тенденций и возможных сценариев научно-технологического развития Российской Федерации «оптимальный сценарий преодоления рисков и угроз с учетом решения задач национальной безопасности Российской Федерации»²⁹⁷. В свою очередь, Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года²⁹⁸ подразумевает несколько сценариев развития: базовый, консервативный, инновационный, характеризующиеся достаточно глубоким уровнем аналитической разработанности.

Альтернативные сценарии включаются в структуру не только документов, разрабатываемых в рамках прогнозирования, но и при разработке документов стратегического планирования в области целеполагания. Так, в Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года приводятся два сценария ее реализации — рисковый и базовый²⁹⁹.

Схожим образом, хотя и с некоторыми отличиями, обстоят дела и со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года. В рамках указанного документа закреплены два сценария реализации пространственного развития в целом, а именно инерционный и целевой сценарии. Примечательно, что необходимость в обеспечении наличия в

²⁹⁶ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. (Ч. 1) Ст. 3378.

²⁹⁷ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. (Ч. 1) Ст. 3378.

²⁹⁸ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁹⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2022 № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2922. № 45. Ст. 7815.

структуре данной стратегии двух сценариев развития обуславливается пунктом 6 Положения о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производственных сил на территории Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870. Иными словами, требование по учету двух сценариев пространственного развития устанавливается нормативным правовым актом. В свою очередь, такие полномочия (определение содержания, состава и порядка разработки и утверждения указанной стратегии) закрепляются за Правительством Российской Федерации в соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Кроме того, несколько сценариев развития содержат и не входящие в структуру документов стратегического планирования, но утверждаемые распоряжениями Правительства Российской Федерации, стратегии развития федеральных округов. Так, например, базовый и целевой сценарии имеют Стратегия социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года³⁰⁰ и Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года³⁰¹.

Таким образом, на основе анализа нормативного правового материала, можно сделать вывод, что сформировались определенные закономерности в попытке обеспечить учет альтернативных вариантов достижения целей социально-экономического развития. Вместе с тем объективная оценка того, оценивались ли альтернативные варианты целей, поставленных в документах стратегического планирования (если такие варианты существуют), не представляется возможной. Закрепление принципа учета альтернативных социально-экономических издержек

³⁰⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 26.01.2023 № 129-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года» // СЗ РФ. 2023. № 5. Ст. 881.

³⁰¹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 30.04.2022 № 1089-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3252.

требуется для того, чтобы на нормативном правовом уровне обеспечить такое требование.

Однако в данном случае закрепления указанного принципа для его реализации будет недостаточно. В этой связи представляется необходимым Указом Президента Российской Федерации определить порядок учета альтернативных издержек социально-экономического характера в документах стратегического планирования. Кроме того, необходимо внесение изменений в Постановление Правительства Российской Федерации № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»³⁰², а именно в пункт 53 раздела IV «Порядок внесения в Правительство и рассмотрения проектов актов» в части необходимости включения в пояснительную записку к проектам актов, утверждающих документы стратегического планирования, информации по учету альтернативных издержек социально-экономического характера с их описанием и описанием причин, по которым тот или иной вариант не был принят.

В части обеспечения принципа инновационности необходимо помнить, что быстрые изменения в технологиях, экономике и общественных отношениях, трансформирующихся под влиянием таких изменений и технологий, требуют применения соответствующих инструментов, позволяющих управлять и адаптировать их под цели и задачи государственного управления. Усложняющиеся социально-экономические процессы, включающие в себя все больше количество переменных и различных косвенных факторов, влияющих на их состояние, требуют применения инструментов, позволяющих оптимизировать, а подчас и обеспечить их учет при формировании целей и планов по их достижению. Принятые на основе большого количества переменных и факторов решения повышают потенциальный риск ошибок, соответственно, такой риск также должен учитываться в рамках процесса стратегического планирования. В этой связи также встает вопрос о необходимости обеспечения должной степени координации между

³⁰² См.: Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 18.11.2024) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

субъектами стратегического планирования, в частности речь идет об органах местного самоуправления, координация с которыми зачастую оставляет желать лучшего. Очевидно, что отдельно взятый государственный служащий или даже отдельно взятое структурное подразделение неспособны обеспечить быстрое и эффективное решение указанных задач без применения определенного технического инструментария.

Так, в целях оптимизации некоторых вопросов, связанных в первую очередь с документооборотом, в органах государственной власти внедрена система межведомственного электронного документооборота³⁰³, которая позволила существенным образом сократить количество процессов, требуемых от государственного служащего, для направления того или иного документа до адресата, что позволило высвободить определенное количество рабочего времени.

В целях оптимизации процесса стратегического планирования и государственного управления в целом используется целый ряд государственных информационных систем: федеральная информационная система стратегического планирования (ФИС ТП)³⁰⁴; государственная автоматизированная система «Управление» (ГАС «Управление»)³⁰⁵; федеральная государственная информационная система территориального планирования³⁰⁶; государственная интегрированная информационная система управления общественными финансами «Электронный бюджет»³⁰⁷ и др. Вне всяких сомнений, эксплуатация указанных систем обеспечивает оптимизацию процессов стратегического планирования социально-экономического развития. Однако вопрос об обеспеченности данных информационных систем современным инструментарием, отвечающими вызовам текущего момента, остается открытым.

³⁰³ См.: Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 (ред. от 16.03.2019) «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614.

³⁰⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

³⁰⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

³⁰⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1963.

³⁰⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”».

В качестве примера можно привести федеральную государственную систему территориального планирования. Согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации в рамках указанной системы органам публичной власти, физическим и юридическим лицам обеспечивается доступ к необходимой для подготовки документов территориального планирования информации. При этом в подпункте 7 части 2 статьи 57 уточняется, что размещаться там может и «иная информация о состоянии, об использовании, ограничениях использования территорий»³⁰⁸. В системе содержится весьма существенный пласт документов, позволяющий связать документы, разрабатываемые в рамках стратегического планирования, и документы территориального планирования. Остается непонятным, почему в рамках системы не реализован функционал, позволяющий обеспечить формирование социально-экономических моделей развития тех или иных территорий, например, муниципальных округов или районов. Действующие законодательные нормы позволяют обеспечить внедрение подобной возможности. Следует заметить, что как правило, информационные системы разрабатываются подрядчиками, привлекаемыми органами государственной власти. Никаких препятствий для объявления конкурса, направленного на поиск подрядчика, готового реализовать соответствующий функционал, не наблюдается.

Представляется, что закрепление предложенных принципов и нормативных правовых актов, направленных на обеспечение их реализации, позволит придать системе стратегического планирования большую упорядоченность и согласованность, что позволит более эффективно решать возлагаемые на нее задачи. Вместе с тем необходимо обеспечить возможность реализации принципов, осуществление которых в полной мере на текущий момент затруднено.

2.2. Система органов государственной власти, осуществляющих стратегическое планирование социально-экономического развития в Российской Федерации

³⁰⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

Механизм стратегического планирования социально-экономического развития невозможно рассматривать вне системы органов государственной власти, поскольку именно являются важнейшим элементом, обеспечивающим его функционирование. По-справедливому замечанию Н.А. Воробьевой, орган государства является основным элементом государственного аппарата, реализующим функции государства и представляющим из себя организацию людей, наделенных государственно-властными полномочиями и связанных внутренней дисциплиной³⁰⁹.

Общая сущность механизма стратегического планирования проявляется в распределении и реализации полномочий участников, которые обеспечивают подготовку, утверждение и выполнение документов стратегического планирования. Эффективность подготовки и реализации документов стратегического планирования зависит от полноты и определенности круга его участников³¹⁰. Еще во время действия Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития в Российской Федерации» М.А. Романюк отмечалось, что ускорение процесса формирования эффективной системы стратегического планирования требует в том числе распределения полномочий между органами публичной власти³¹¹.

Неслучайно предметом регулирования Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» являются «отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития»³¹².

При этом, как уже отмечалось выше, перечень участников стратегического планирования остается открытым, что обусловлено наличием в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» норм,

³⁰⁹ См.: Воробьева Н. А. Указ. соч. С. 98.

³¹⁰ См.: Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования ... С. 180.

³¹¹ См.: Романюк М. А. О формировании системы стратегического планирования // Известия ТСХА. 2010. Вып. 5. С. 128.

³¹² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

позволяющих привлекать «иные организации» к участию в стратегическом планировании³¹³. Иными словами, потенциальный круг субъектов стратегического планирования выглядит весьма внушительно.

Однако у научного сообщества сформировался ряд замечаний к данному перечню. А.Г. Добкин отмечает, что законодательная конструкция предполагает участие в стратегическом планировании ограниченного числа государственных органов, тогда как участие иных органов и организаций допускается лишь в отдельных случаях³¹⁴. По мнению ученого, одной из проблем рассматриваемого нормативного правового акта является то, что хозяйствующие субъекты фактически оказываются за пределами системы стратегического планирования, но при этом в условиях рыночной экономики значительная часть показателей, достижение которых планируется в рамках документов стратегического планирования, в конечном итоге формируется ими³¹⁵.

Весьма резкой критике действующий состав участников стратегического планирования подвергается Н. М. Казанцевым: «именно экономические субъекты вкупе с академическими научными организациями только и способны провидеть существенные события и явления будущего научно-промышленного развития и составлять те планы, которые только они и могут осуществлять»³¹⁶. Кроме того, по его мнению, «исключение из числа участников стратегического планирования экономических субъектов — это двойное противоречие закона — Конституции Российской Федерации и смыслу стратегического планирования экономического развития»³¹⁷.

Соглашаясь с обозначенным мнением, А.М. Абакирова отмечает, что «невключение в число участников стратегического планирования ст. 9 субъектов экономической деятельности и граждан повлечет пресечение процесса

³¹³ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

³¹⁴ См.: Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования ... С. 181.

³¹⁵ См.: Там же. С. 181.

³¹⁶ Казанцев Н. М. Указ. соч. С. 26.

³¹⁷ Казанцев Н. М. Проблемы федерального закона о стратегическом планировании // Проблемы науки административного права: Материалы науч. конф. «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). Москва, 2015. С. 136–142.

естественного экономического развития бизнеса и человеческого капитала (или по меньшей мере затормозит его), с одной стороны, и несвязанность с реальностью и потому неисполнимость стратегических планов, с другой»³¹⁸.

Позволим заметить, что вышеуказанные мнения представляются небесспорны. Так, статья 9 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» имеет открытый перечень, что при необходимости позволяет привлечь в качестве участника стратегического планирования любые другие органы или организации. Так, например, указ Президента Российской Федерации № 633 устанавливает, что «научно-методологическое обеспечение стратегического планирования осуществляется специализированным научным центром с участием научных организаций и федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»³¹⁹. Фактически перечисленные организации после издания указанного акта являются участниками стратегического планирования.

Таким образом, действующие положения федерального законодательства не ограничивают возможность привлечения к процессу стратегического планирования ни научных организаций, ни хозяйствующих субъектов. Кроме того, в корне неверным представляется тезис о том, что их отсутствие в перечне участников стратегического планирования противоречит Конституции Российской Федерации. Также представляется не вполне очевидным, каким образом отсутствие указанных субъектов и граждан может привести к неисполнимости стратегических планов.

Также справедливости ради следует заметить, что положения Закона не могут ограничить хозяйствующих субъектов самостоятельно заниматься стратегическим планированием собственного развития. При этом хозяйствующие субъекты в условиях рыночной экономики не принуждаются к реализации государственных стратегических планов. Напротив, их участие основывается на собственном

³¹⁸ Абакирова А. М. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография. М., 2020. С. 260.

³¹⁹ Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

интересе и предполагает получение выгоды, что достигается посредством методов косвенного регулирования (в т.ч. путем поощрения).

Говоря о непосредственном участии в стратегическом планировании граждан, следует заметить, что одной из задач стратегического планирования федеральное законодательство определило «создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования»³²⁰. В определенном смысле одним из способов участия граждан в стратегическом планировании является общественное обсуждение проектов правовых актов, разрабатываемых в рамках стратегического планирования, реализуемый посредством федерального портала проектов нормативных актов. Не беремся утверждать, что такой правовой механизм достаточен для вовлечения граждан в процесс стратегического планирования, однако следует отметить его позитивное значение как инструмента обеспечения прозрачности принимаемых решений и формирования обратной связи между государством и обществом.

Открытый перечень участников стратегического планирования с одной стороны формирует условия для существования некоторой неопределенности, а с другой — оформляет потенциальную возможность привлекать к процессу стратегического планирования широкий круг «участников».

В этой связи представляется возможным согласиться с А.Г. Добкиным, который настаивает на необходимости обеспечить расширение состава участников стратегического планирования путем формирования правовых механизмов, позволяющих обеспечить привлечения к данному процессу научного, экспертного и делового сообщества³²¹. По мнению ученого, данную инициативу возможно реализовать посредством «законодательной дифференциации участников стратегического планирования»³²².

Следует также отметить, что по мнению некоторых ученых на сегодняшний день взаимодействие органов государственной власти различных уровней «не

³²⁰ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.

³²¹ См.: Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования ... С. 6.

³²² Там же. С. 6.

имеет должной институционализации и достаточной организационной и правовой основы, в полной мере учитывающей цели и задачи стратегического планирования в Российской Федерации...»³²³.

Также следует отметить, что завершение «процесса институционализации государственного стратегического планирования»³²⁴ требует системного подхода, который в том числе должен обеспечивать «разграничение функциональных обязанностей и согласования деятельности между участниками»³²⁵.

По нашему мнению, вопрос о расширении состава участников стратегического планирования, а также повышения эффективности их взаимодействия необходимо, в первую очередь, рассматривать, основываясь на анализе полномочий органов государственной власти, а также степени эффективности стратегического планирования социально-экономического развития в текущих реалиях. Также при анализе следует учитывать, насколько рассматриваемый механизм соотносится с основополагающими принципами и методологией теории управления. Второй критерий особенно важен в силу того, что именно знания, сформированные в рамках теории управления (теории государственного управления), включают в себя проверенные методы постановки целей, прогнозирования, планирования, контроля и мониторинга, обеспечения сбалансированного распределения полномочий, учитывающих их функциональную зависимость.

Полномочия, которыми наделяются субъекты стратегического планирования, зависят от функционала соответствующего органа. Так, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О министерстве экономического развития Российской Федерации» на Минэкономразвития России возлагаются в том числе функции по «выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития»³²⁶.

³²³ Молчанов Н. А., Егоров В. П., Матевосова Е. К. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 32–33.

³²⁴ Грипич С. А. Стратегическое планирование в государственном управлении как ключевой элемент его эффективности // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11. С. 256.

³²⁵ Там же. С. 256.

³²⁶ См.: СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

Основная масса полномочий в области стратегического планирования возлагается на Правительство Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти в целом. К полномочиям Правительства Российской Федерации в том числе относятся: определение порядка разработки и корректировки документов стратегического планирования; обеспечение согласования, определение целей, задач и показателей для федеральных органов исполнительной власти; организация мониторинга и контроля реализации стратегических документов; определение последовательности разработки и взаимоувязки документов стратегического планирования и содержащихся в них показателей; определение порядка формирования системы целевых показателей для документов стратегического планирования; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации; методическое обеспечение стратегического планирования и др.³²⁷

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти отнесены: разработка документов стратегического планирования на федеральном уровне; осуществление координации, методического обеспечения стратегического планирования в отдельных сферах государственного управления; разработка планов деятельности в соответствии со своей компетенцией утверждение отчетов об их реализации, осуществление мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования на федеральном уровне и др.³²⁸

Следует отметить, что наиболее широкими полномочиями из всех федеральных органов исполнительной власти обладает Минэкономразвития России. Ведомство уполномочено на координацию, методическое обеспечение, разработку и корректировку документов стратегического планирования, а также на осуществление мониторинга и контроля за их реализацией³²⁹.

³²⁷ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³²⁸ См.: Там же.

³²⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

Более обширными полномочиями, чем Правительство Российской Федерации, обладает Президент Российской Федерации, они будут рассмотрены в следующем разделе работы.

Отдельными полномочиями обладают и иные государственные органы. Так, Совет Безопасности Российской Федерации, как конституционный совещательный орган, осуществляет содействие главе государства в реализации его полномочий, реализовывает стратегическое планирование в области обеспечения национальной безопасности в рамках, возложенных на него Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности»³³⁰ и Положением о Совете безопасности³³¹.

На палаты Федерального Собрания Российской Федерации, помимо процедуры регулирования сферы стратегического планирования, возлагаются полномочия, предусмотренные Федеральным законом от 07.05.2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»³³², а также полномочия по проведению обсуждений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

В сфере контроля немаловажной представляется роль Счетной палаты Российской Федерации, которая в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»³³³ реализует следующие полномочия: мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей, исходя из приоритетов социально-экономического развития при разработке и реализации документов стратегического планирования; обеспечивает оценку влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения стратегических целей социально-экономического развития; осуществляет экспертизу проектов документов стратегического планирования, нормативных правовых актов и иных документов, затрагивающих вопросы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами, а также вопросы бюджетно-финансовой политики и совершенствования бюджетного

³³⁰ См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

³³¹ См.: Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1323.

³³² См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

³³³ См.: СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

процесса в Российской Федерации. Также Палата осуществляет подготовку рекомендаций по формированию системы целевых показателей для разработки документов стратегического планирования по их составу и количественным значениям, проводит экспертизу и дает заключения по проектам документов стратегического планирования и нормативных правовых актов в данной сфере правоотношений.

Примечательно, что Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается норма, устанавливающая, что отдельные полномочия в сфере стратегического планирования возлагаются на Банк России в соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³³⁴. Однако в указанном законе положений, закрепляющих какие-либо полномочия Банка России в области стратегического планирования, не закреплено.

Отдельные полномочия (с учетом разграничения предметов ведения) возлагаются также и на высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и на их исполнительные органы, а также на органы местного самоуправления.

Следует отметить наличие в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» норм, устанавливающих возможность реализации участниками стратегического планирования иных полномочий в области стратегического планирования в соответствии с иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Подобная формулировка несет некоторую неопределенность в вопросе распределения полномочий между субъектами стратегического планирования. Представляется, что полномочия участников стратегического планирования должны иметь четкое нормативное закрепление, исключающие всякую неопределенность.

Существует и несколько иная особенность. Анализ действующего нормативного правового материала позволяет сделать вывод, что в условиях наличия пробелов в архитектуре документов стратегического планирования

³³⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

реализация полномочий отдельных субъектов стратегического планирования может быть затруднена. Так, вызывает сомнения возможность реализации полномочий Счетной палаты по оценке влияния внутренних и внешних условий на фактический уровень достижения стратегических целей социально-экономического развития в силу отсутствия стратегии социально-экономического развития. Справедливости ради следует заметить, что с точки зрения функциональной нагрузки данного органа гораздо более свойственным для него является аудит ресурсов, реализуемых в рамках государственных программ, цели и показатели которых закрепляются в обязательном порядке в форме нормативных правовых актов.

Отдельного рассмотрения заслуживают вопросы мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования, а также их корректировки. Совершенно справедливо отмечается, что «мониторинг и контроль служат средствами, позволяющими установить соответствие достигнутых результатов заявленным приоритетам и целям деятельности государства на соответствующий период»³³⁵. При этом также очевидно, что одного лишь контроля за расходованием средств, осуществляемым Счетной палатой, недостаточно. Учитывая, что применение денежных средств является лишь одним из способов достижения целей стратегического планирования, наиболее важное значение имеет достижение поставленной в стратегии цели. Задачи, которые требуется решить в целях ее достижения, определяются в плановых документах и могут предполагать не только выделение средств на те или иные плановые мероприятия, но и, например, принятие нормативных правовых актов или совершения каких-либо иных действий. То есть контроль за реализацией стратегических документов должен осуществляться в том числе и при реализации документов планового характера. Вместе с тем контроль за выполнением данной категории документов осуществляется органами, которые входят в структуру Правительства Российской

³³⁵ Емельянов А. С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 74.

Федерации или высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации.

Если говорить о федеральном уровне, на сегодняшний день практически «весь процесс реализации стратегического планирования, в том числе корректировка, мониторинг и контроль, возлагаются на Правительство Российской Федерации»³³⁶ или уполномоченный им на осуществление указанных полномочий орган государственной власти (Минэкономразвития России). Складывается ситуация, при которой Правительство Российской Федерации обладает полномочиями по самостоятельному принятию решений в отношении корректировки документов стратегического планирования, осуществлению мониторинга и контроля за их реализацией. В этой связи справедливо отмечается, что «положения действующего законодательства по вопросам контроля и ответственности в сфере стратегического планирования являются явно недостаточными для полноценной реализации механизмов государственного стратегического планирования»³³⁷. Кроме того, Правительство Российской Федерации также вправе принимать решения о разработке документов стратегического планирования отраслевого и территориального характера в сфере целеполагания, а также определять порядок их разработки.

Таким образом, Правительство Российской Федерации одновременно разрабатывает, контролирует, корректирует документы стратегического планирования в сфере социально-экономического развития, а также оценивает эффективность их реализации. Такое положение экстраполируется и на субъекты Российской Федерации, что негативным образом сказывается на институционализации стратегического управления. В известной степени это может препятствовать обеспечению объективной и независимой оценки за ходом реализации документов стратегического планирования социально-экономического развития.

³³⁶ Амкуаб К. Г. Предпосылки реформирования системы государственного стратегического планирования: административно-правовой анализ. С. 62.

³³⁷ Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования ... С. 170–176.

Примечательно, что при реализации национальных проектов такой проблематики не возникает в силу того, что мониторинг и контроль за их реализацией осуществляет Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, а также его Президиум, которые не входят в состав органов исполнительной власти. Также в полномочия Президиума Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам входит внесение изменений в изменения в национальные проекты и программы. Такая форма организации контроля представляется более эффективной и целесообразной и говорит о наличии у государства стремления оптимизировать процесс стратегического управления.

Что касается корректировки документов стратегического планирования, то это весьма важный этап, позволяющий скорректировать планы в соответствии с изменяющимися реалиями, но таким образом, чтобы они продолжали соответствовать стратегическим целям. Абсолютно справедливым кажется, что государственные учреждения должны обеспечивать соответствие своих стратегий текущим условиям³³⁸. Следовательно, разработку стратегии не следует определять как разовое мероприятие³³⁹. Очевидно, что концентрация полномочий по корректировке значений основных документов стратегического планирования в рамках одного органа является избыточной.

Справедливости ради стоит отметить, что Правительство Российской Федерации продемонстрировало высокую эффективность по время пандемии новой коронавирусной инфекции и в условиях беспрецедентного санкционного давления. При этом вопрос о необходимости формирования действенной и эффективной системы стратегического планирования имеет институциональный характер, что обуславливает необходимость в создании соответствующих правовых условий, которые позволят обеспечить наиболее эффективный порядок реализации стратегического планирования на постоянной основе.

³³⁸ См.: *Bryson J., George B. Strategic Management in Public Administration. Oxford Research Encyclopedia, Politics. Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 6.*

³³⁹ См.: Там же.

Как показывает анализ государственно-правовой практики, государственный аппарат осознает необходимость в осуществлении такого реформирования, о чем свидетельствует обозначенный выше опыт реализации национальных проектов. Подобный подход доказывает существенную эффективность, доказательством чему служат показатели, характеризующие степень достижения национальных проектов. Представляется, что в определенной форме такое разделение полномочий необходимо обеспечить и в системе стратегического планирования в целом.

Таким образом, считаем возможным отметить, 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.

Такое положение дел свидетельствует о необходимости в осуществлении перераспределения некоторых полномочий в области стратегического планирования социально-экономического развития между его субъектами. Следует заметить, у Правительства Российской Федерации есть достаточное количество правовых инструментов для обеспечения управления органами, входящими в его структуру. Соответственно, предлагаемые меры не снизят эффективность его деятельности.

Обозначенная проблематика носит общесистемный характер, то есть не ограничивается одним лишь только исполнительным уровнем власти. Прежде всего речь идет о необходимости выстраивания общегосударственного управленческого процесса, направленного на интегрирование в него стратегической компоненты. Следовательно, логика этого процесса должна

предусматривать разделение управленческих полномочий в целях создания уравновешенной модели.

Описанное положение дел позволяет говорить о наличии системных проблем, требующих решения. Без решения этих задач система оказывается нежизнеспособной, суть нормативного правового регулирования сводится не к формированию эффективной управленческой модели, а к декларированию определенного управленческого функционала, к его бюрократизации. Решение указанных проблем предполагает переосмысление подходов к формированию моделей нормативного правового регулирования отдельных аспектов государственного управления. То есть цели и задачи нормативного правового регулирования организационной компоненты стратегического планирования социально-экономического развития должны быть направлены на создание условий, в которых будет возможно обеспечить достижение осязаемого, общественно-значимого результата как основного фактора социально-экономического развития.

2.3. Президент и Государственный Совет Российской Федерации как субъекты стратегического планирования социально-экономического развития

В системе публичного управления Российской Федерации Президент занимает центральное место. Согласно Конституции Российской Федерации, полномочия президента предусматривают обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Как справедливо отмечается Д.В. Фарафоновым, именно широкие полномочия Президента Российской Федерации «являются юридической основой административно-правового согласия и созидательного взаимодействия всех ветвей власти Российского государства»³⁴⁰. При реализации государственного стратегического планирования особенно важными являются функции президента

³⁴⁰ Фарафонов Д. В. Проблемы реализации полномочий Президента Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2003. С. 74.

по формированию правовой политики. О.Б. Потаповой в качестве функций правовой политики Президента Российской Федерации выделяются: координирующе-балансирующая; стратегически-направляющая; оперативно-корректирующая; контрольная; ценностно-ориентирующая³⁴¹. Каждая из обозначенных функций в полной мере проявляется в стратегическом планировании, требующем единого подхода к постановке целей, выработке приоритетов и контролю за их достижением.

Президент Российской Федерации обладает весьма широкими полномочиями в области стратегического планирования, формируя единый вектор развития для всей системы органов публичной власти в данной сфере³⁴². Так, Указом № 633 утверждены Основы государственной политики в сфере стратегического планирования, определяющие цели, задачи и основные направления государственной политики в данной сфере, а также механизмы её реализации³⁴³.

В полномочия Президента Российской Федерации в области стратегического планирования входит руководство политикой в указанной сфере, определение и уточнение направлений, целей и приоритетов социально-экономической политики, способы достижения стратегических целей и важнейшие задачи, подлежащие решению³⁴⁴. Также им определяются цели и задачи стратегического управления, утверждение (одобрение) документов стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности страны, определение порядка их разработки и корректировки, порядка осуществления мониторинга и контроля реализации отдельных документов стратегического планирования и др.³⁴⁵

Президентом Российской Федерации утверждаются документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на федеральном уровне. Согласно Федеральному закону «О стратегическом

³⁴¹ См.: *Потапова О. Б.* Правовая политика Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 71

³⁴² См.: *Амкуаб К. Г.* Предпосылки реформирования системы государственного стратегического планирования: административно-правовой анализ. С. 60.

³⁴³ См.: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

³⁴⁴ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁴⁵ См.: Там же.

планировании в Российской Федерации» к данной категории документов относятся: ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, стратегия национальной безопасности, основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере национальной безопасности, а также стратегия научно-технологического развития³⁴⁶. Значимость указанных документов для определения направлений не только социально-экономического развития, но и национальной безопасности бесспорна.

Таким образом, объем полномочий Президента Российской Федерации позволяет определить его в качестве основного субъекта стратегического планирования, формирующего цели, задачи и приоритеты социально-экономической политики.

Содействие главе государства в разработке и реализации стратегического планирования оказывается Советом Безопасности Российской Федерации и Государственным Советом Российской Федерации. В первом случае речь идет о содействии в области национальной безопасности. Советом Безопасности Российской Федерации обеспечивается «разработка и уточнение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности»³⁴⁷.

Государственный Совет Российской Федерации занимает особое место в системе публичной власти. Согласно федеральному закону «О Государственном Совете Российской Федерации на данный орган возлагаются полномочия по «разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в

³⁴⁶ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁴⁷ Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации»³⁴⁸.

Кроме того, Государственный Совет Российской Федерации вправе принимать решения о целесообразности разработки документов стратегического планирования как на федеральном уровне, так и на других уровнях публичной власти³⁴⁹. Несмотря на широкий спектр задач, формально Госсовет не обладает статусом участника стратегического планирования, а его решения носят рекомендательный характер.

При этом потенциал Госсовета в области стратегического планирования весьма значителен. В первую очередь, за счет возможности привлечения широкого представительства из числа органов публичной власти всех уровней. Так, его состав формируют: Президент Российской Федерации (Председатель Госсовета), Председатель Правительства Российской Федерации; Председатель Совета Федерации; Председатель Государственной Думы; руководитель Администрации Президента; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации главы субъектов Российской Федерации³⁵⁰. Кроме того, по решению Президента Российской Федерации в его состав могут включаться представители политических партий, органов местного самоуправления, а также иные лица³⁵¹.

Также в целях выполнения задач и реализации функций Государственного Совета могут создаваться рабочие группы и иные рабочие органы. На текущий момент Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2020 № 800 «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации»³⁵² в качестве рабочих органов определены: комиссии по направлениям социально-экономического развития; комиссия по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти; комиссия по координации и оценке эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации;

³⁴⁸ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

³⁴⁹ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³⁵⁰ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³⁵¹ См.: Там же.

³⁵² См.: СЗ РФ. 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8793.

комиссия по вопросам поддержки ветеранов боевых действий — участников специальной военной операции и членов их семей, рабочие группы.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным рассматривать Госсовет как институт, обладающий высоким потенциалом в сфере стратегического планирования социально-экономического развития, требующим дополнительной нормативной институционализации.

На сегодняшний день, как отмечалось в предыдущем разделе работы, основная часть нагрузки области стратегического планирования социально-экономического развития концентрируется в Правительстве Российской Федерации. Так, в соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации данное ведомство является «уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки документов стратегического планирования и осуществляющим мониторинг и контроль за их реализацией в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³⁵³.

Некоторым образом, полномочия Минэкономразвития России в части мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования детализируются в Правилах разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации³⁵⁴.

Следует заметить, что полномочия Минэкономразвития России в части мониторинга и контроля за реализацией документов стратегического планирования ограничиваются формированием доклада о реализации отраслевых документов и представлении его в Правительство Российской Федерации³⁵⁵. При этом, как

³⁵³ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

³⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

³⁵⁵ См.: Там же.

следует из рассматриваемых Правил, информацию для такого доклада Минэкономразвития России получает от непосредственных разработчиков (федеральных органов исполнительной власти) этих отраслевых документов. Показательно и то, что в соответствии с Правилами разработчики отраслевых документов самостоятельно осуществляют мониторинг и контроль за их реализацией. По итогам рассмотрения указанного выше доклада, подготовляемого Минэкономразвития России, Правительство Российской Федерации принимает решение о корректировке отраслевых документов стратегического планирования³⁵⁶.

Говоря о вопросах мониторинга и контроля, следует отметить, что сложившейся правовая практика свидетельствует о попытке разделить эти направления между субъектами стратегического планирования, а именно между исполнительными органами власти. Так, исходя из действующего федерального законодательства, мониторинг и контроль за реализацией документов стратегического планирования осуществляют федеральные органы исполнительной власти, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации³⁵⁷. В свою очередь, Президент и Правительство Российской Федерации в рамках своих предметов ведения определяют порядки осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования³⁵⁸.

Подобный подход, с одной стороны, способствует формированию более гибких форм осуществления мониторинга и контроля — так, указанные положения позволяют разработать отдельный порядок мониторинга и контроля не только для отдельных категорий документов стратегического планирования, но и непосредственно для каждого документа по отдельности. Вместе с тем правоприменительная практика свидетельствует о том, что такой подход не нашел

³⁵⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

³⁵⁷ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁵⁸ См.: Там же».

широкого применения. Такое положение дел неудивительно, особенно учитывая то, насколько бы возрос объем трудозатрат государственных служащих, обеспечивающих деятельность органов государственной власти, которым, помимо имеющихся функций, пришлось бы выполнять и другие, подчас несвойственные для них, функции.

В отличие от Минэкономразвития, Государственный Совет, обладая представительским потенциалом и прямой связью с Президентом, мог бы взять на себя функции согласования, экспертного анализа и мониторинга реализации стратегических целей.

Проводя, насколько это возможно, параллель с текущей государственно-правовой практикой, Минэкономразвития России является наиболее приближенным к Госплану СССР органом государственной власти. В этой связи представляется возможным обратиться к опыту СССР. Основным плановым органом там выступал Государственный плановый комитет СССР (Госплан СССР), который был «союзно-республиканским органом, осуществляющим общегосударственное планирование экономического и социального развития СССР»³⁵⁹. Его основной задачей как «центрального органа государственного управления»³⁶⁰ была подготовка проектов государственных планов экономического и социального развития страны, внесение их в Совет Министров СССР и осуществление контроля за выполнением. Разработка указанных документов осуществлялась на основании Программы ЦК КПСС, решений ее съездов, а также постановлений как ЦК КПСС, так и Совета Министров СССР. Немаловажной задачей, возлагаемой на указанный орган, была координация деятельности министерств и ведомств СССР и советов министров союзных республик, методическое руководство и обмен опытом в этой области³⁶¹. Примечательно и то, что в рамках разработки планов экономического и социального развития страны и при осуществлении контроля за их реализацией

³⁵⁹ Постановление Совета министров СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)» // СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102. (Документ утратил силу.)

³⁶⁰ См.: Там же.

³⁶¹ См.: Там же.

Госплан СССР уполномочивался на взаимодействие с широким перечнем организаций, в том числе с Комитетом СССР по науке и технике, Академией наук СССР, Министерством финансов СССР и др.³⁶² Как видно, объем задач, возлагаемых на данный орган, был весьма существенен. Фактически им реализовывался весь спектр полномочий в области планирования, мониторинга, методического обеспечения и корректировки плановых документов.

Советский опыт планирования говорит о том, что необходимость четкого закрепления подобного функционала в системе государственного управления имеет исключительное значение. Так, полномочия по контролю за выполнением планов экономического и социального развития возлагались также на Госплан СССР, который на систематической основе докладывал Правительству СССР о ходе их выполнения и в случае необходимости разрабатывал и реализовывал мероприятия по предупреждению и устранению диспропорций в экономике³⁶³.

Помимо рассмотренных выше полномочий, на Госплан СССР возлагались в том числе и полномочия в области методологического обеспечения планирования, поддержания системности планирования, обеспечению совершенствования форм управления народным хозяйством и др.³⁶⁴

В целях реализации указанных полномочий ему предоставлялись права, в том числе: по привлечению к разработке проектов планов любых научных и образовательных учреждений, а также отдельных ученых и специалистов (в т.ч. передовиков производств); заслушивания докладов о ходе выполнения планов, а также право получать статистические и иные информационные материалы от государственных учреждений; поручать министерствам и ведомствам СССР разработку отдельных проблем, связанных с развитием и повышением эффективности отраслей народного хозяйства; возвращать министерствам и ведомствам на доработку проекты планов, в случае если они не отвечают

³⁶² См.: Постановление Совета министров СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)» // СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102. (Документ утратил силу.)

³⁶³ См.: Там же

³⁶⁴ См.: Там же.

установленным требованиям; давать министерствам и ведомствам указания об устранении нарушений государственной плановой дисциплины³⁶⁵ и др.

Полномочия, возлагаемые на Госплан СССР, определяли его ключевую роль в централизованном управлении экономикой СССР. Как следствие, Председатель Госплана СССР назначался Верховным Советом СССР, в свою очередь, его заместители и другие члены назначались Советом Министров СССР³⁶⁶. В свою очередь, четкая нормативная фиксация возлагаемых задач и полномочий Госплана СССР позволяли обеспечить указанный орган реальными правовыми средствами для их реализации. Таким образом, полномочия данного органа носили явно выраженный управленческий характер. Несмотря на то, что Госплан СССР был подотчетен Совету Министров СССР, он существенно уравнивал административно-правовую структуру государственного управления, обеспечивал оптимизацию управленческого процесса, а также позволял избавить органы государственной власти, осуществляющие управление отдельными отраслями народного хозяйства, от несвойственных им задач.

Представляется важным обратить внимание на то, что в проектах планов экономического и социального развития, разрабатываемых Госпланом СССР, должно было предусматриваться в том числе «устойчивое увеличение национального дохода и его рациональное распределение...»³⁶⁷, а также «неуклонный рост реальных доходов населения, увеличение производства товаров народного потребления, улучшение их качества и расширение ассортимента, улучшение условий труда и быта, развитие отраслей сферы обслуживания населения»³⁶⁸.

К большому сожалению, во многом передовая практика советского планирования была несправедливо забыта и, как можно судить на основе проведенного анализа, практически не учитывается при формировании

³⁶⁵ См.: Постановление Совета министров СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплане СССР)» // СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102. (Документ утратил силу.).

³⁶⁶ См.: Там же.

³⁶⁷ Там же.

³⁶⁸ Там же.

современной организационно-правовой компоненты механизма стратегического планирования. Представляется, что учет опыта советского планирования имеет исключительную значимость для формирования эффективной системы стратегического планирования социально-экономического развития. При этом вполне очевидно, что текущие рыночные условия кардинальным образом отличаются от тех условий, в рамках которых функционировал Госплан СССР. Вместе с тем следует заметить, что Госплан СССР как планово-распорядительный орган не принимал непосредственного участия в директивном управлении экономикой.

Проведенный анализ позволяет говорить об общеорганизационном характере деятельности рассматриваемого органа. При этом его эффективность не вызывает сомнений, что подтверждает устойчивый экономический рост СССР по основным показателям социально-экономического развития за период 1980–1989 гг. Так, за указанный период рост валового национального продукта составил 49 % (с 619 млрд руб. в 1980 г. до 924 млрд руб. в 1989 г.), рост валового общественного продукта — 45 % (с 1078,5 млрд руб. в 1980 г. до 1568,6 млрд руб. в 1989 г.)³⁶⁹. Рост среднемесячной денежной заработной платы рабочих и служащих в совокупности по всем отраслям экономики составил 42 % (со 168,9 руб. в 1980 г. до 240 руб. в 1989 г.)³⁷⁰.

Вполне очевидно, что в условиях рыночной экономики применение правового механизма, созданного в целях управления плановой экономикой социалистического государства, имеющего более сложное устройство, невозможно в полной мере. Вместе с тем переосмысление рассмотренного опыта с его последующим применением представляется вполне целесообразным.

Более того, некоторыми учеными предлагается обеспечить расширение состава субъектов стратегического планирования путем интегрирования в структуру Правительства Российской Федерации еще одного органа «штабного» типа (государственный комитет по целевому развитию и национальным

³⁶⁹ См.: Исторические материалы: сайт. URL: <https://istmat.org/node/19967> (дата обращения: 02.02.2025).

³⁷⁰ См.: Там же. URL: <https://istmat.org/node/19967> (дата обращения: 02.02.2025).

проектам)³⁷¹, обеспечивающего «выполнение функций государственного стратегического планирования, связанность, гибкость и адаптивность планов, организацию и контроль их выполнения в режиме реального времени, а также создание необходимых условий для вовлечения частных инвесторов в достижение национальных целей»³⁷². Следует заметить, что в научной среде также поднимались и вопросы о передаче некоторых функций, закрепленных за федеральными органами исполнительной власти и связанными с подготовкой отдельных документов стратегического планирования (планов деятельности федеральных органов исполнительной власти)³⁷³. Предложения были направлены на передачу таких полномочий на уровень Правительства Российской Федерации³⁷⁴.

Всецело одобряя подход, основывающийся на расширении состава субъектов стратегического планирования и распределения между ними полномочий в данной сфере деятельности государства, представляется необходимым отметить, что введение подобного органа в структуру Правительства Российской Федерации не способно существенным образом изменить ситуацию. Во-первых, как уже неоднократно отмечалось, в структуре Правительства Российской Федерации уже есть орган, уполномоченный на обеспечение функций в данной сфере (Минэкономразвития России). При этом анализ нормативного правового материала, особенно в сравнении с советским опытом, демонстрирует слабый потенциал подобной модели. Так, например, на сегодняшний день не существует институционализированного правового механизма, позволяющего Минэкономразвития России привлекать к разработке документов стратегического планирования научные учреждения. Кроме того, отсутствие стратегии социально-экономического развития лишает указанный орган возможности осуществлять

³⁷¹ См.: *Галушка А. С., Ниязметов А. К., Окулов М. О.* Кристалл роста к русскому экономическому чуду. М.: Наше завтра, 2021. С. 243.

³⁷² Там же. С. 243.

³⁷³ См.: *Старостин С. А., Добкин А. Г.* О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования // Вестник Томского государственного университета. Сер. Право. 2021. № 41. С. 77–85.

³⁷⁴ См.: Там же.

мониторинг и контроль за ее реализацией (в соответствии с предметом ведения) в отношении субъектов Российской Федерации.

Во-вторых, Государственный плановый комитет хоть и входил в структуру Совета Министров СССР³⁷⁵, но в условиях совершенно иной формы организации государственного управления. Так, государственные планы экономического и социального развития СССР и отчеты об их выполнении должны были вноситься в Верховный Совет СССР для их рассмотрения на сессиях³⁷⁶. Они направлялись в Президиум Верховного Совета СССР для предварительного рассмотрения и подготовки заключений по ним Планово-бюджетной и другими постоянными комиссиям палат³⁷⁷. При этом на основании отчетов о выполнении государственных планов экономического и социального развития Верховным Советом СССР принимались постановления³⁷⁸. Изложенное позволяет констатировать, что система государственного управления СССР, несмотря на иной юридический статус планов экономического и социального развития СССР, обусловленный их утверждением законами СССР³⁷⁹, предполагала наличие функционального разделения полномочий в области планирования и его реализации между различными ветвями власти, что способствовало усилению ответственности за их реализацию.

Представляется, что с точки зрения управления подобная конструкция является наиболее выдержанной. Проще говоря, функции по реализации и составлению плана и его выполнения возлагаются на один орган государственной власти, а функции по контролю за его выполнением — на другой. Нечто похожее на сегодняшний день просматривается в системе стратегического планирования в США, где за реализацией плановых документов осуществляется достаточно серьезный парламентский контроль.

³⁷⁵ См.: Закон СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

³⁷⁶ См.: Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик (принят ВС СССР 19.04.1979 № 3-Х) (ред. от 22.06.1987) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 17. Ст. 272. (Документ утратил силу.)

³⁷⁷ См.: Там же.

³⁷⁸ См.: Там же.

³⁷⁹ См.: Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик (принят ВС СССР 19.04.1979 № 3-Х) (ред. от 22.06.1987).

Вместе с тем немаловажным представляется и тот факт, что в СССР в соответствии с Законом о народном контроле³⁸⁰ действовали также и органы народного контроля, осуществлявшие в том числе функции по контролю за «выполнением государственных планов экономического и социального развития и плановых заданий»³⁸¹. По результатам проверок указанные органы имели полномочия по принятию постановлений, которые были обязательными для государственных органов³⁸².

На основании изложенного, а также исходя из необходимости формирования непротиворечивой и выдержанной в логике управления системы стратегического планирования, представляется необходимым при проектировании новых форм организации стратегического планирования исходить из того, что основной функциональный орган, уполномоченный на обеспечение данного вида деятельности, не должен входить в структуру Правительства Российской Федерации.

При этом с учетом особенностей функционирования механизма стратегического планирования в Российской Федерации представляется необходимым предпринять некоторые шаги по формированию правовых механизмов, позволяющих обеспечить более глубокое участие Государственного Совета Российской Федерации в области стратегического планирования.

В целях обоснования указанной позиции отметим следующее.

Задачи, возлагаемые федеральным законодательством на Государственный Совет Российской Федерации, предполагают достаточно широкий круг полномочий, направленных на обеспечение согласованного функционирования органов публичной власти, включая органы местного самоуправления. Вместе с тем все эти задачи направлены на обеспечение деятельности Президента Российской Федерации (который может возложить на Госсовет иные задачи, имеющие важное государственное значение). Стоит заметить, что согласно ст. 6

³⁸⁰ См.: Закон СССР от 30.11.1979 № 1159-Х «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840. (Документ утратил силу.)

³⁸¹ Там же.

³⁸² См.: Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. С. 293.

федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» Госсовет может осуществлять «иные функции в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами, а также решениями Президента Российской Федерации»³⁸³.

Таким образом, можно констатировать, что при принятии соответствующих решений Президентом Российской Федерации имеются все необходимые правовые основания для расширения предмета деятельности Государственного Совета Российской Федерации. Рассматривая Госсовет в качестве потенциального органа, обеспечивающего согласование и взаимодействие органов государственной власти в сфере стратегического планирования социально-экономического развития, следует подчеркнуть его явное преимущество — наличие в организационной структуре профильных комиссий, а также возможность создавать рабочие группы и иные рабочие органы³⁸⁴.

В этой связи отметим, что задействование совместного потенциала Президента Российской Федерации и Госсовета способно изменить ситуацию, при которой процесс стратегического планирования замыкается на уровне Правительства Российской Федерации.

В этих условиях целесообразным видится перераспределение отдельных полномочий в сфере стратегического планирования с одновременным задействованием функционала независимых органов, подчинённых Президенту Российской Федерации, который в соответствии с Конституцией осуществляет общее руководство исполнительной властью³⁸⁵. Представляется, что именно Государственный Совет должен быть наделен полномочиями в области согласования, контроля и мониторинга за достижением целей и выполнения задач стратегического планирования социально-экономического развития,

³⁸³ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

³⁸⁴ См.: Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

³⁸⁵ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2024).

определенных в документах, утверждаемых Президентом Российской Федерации в части социально-экономического развития.

При этом в целях реализации изложенных предложений следует передать Президенту Российской Федерации полномочия по утверждению стратегии социально-экономического развития, а также порядка ее разработки и корректировки. На текущий момент указанные полномочия принадлежат Правительству Российской Федерации, что формирует некоторую неопределенность.

Так, согласно статье 10 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Президент Российской Федерации определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации³⁸⁶. При этом согласно статье 16 указанного закона стратегия социально-экономического развития Российской Федерации, а также порядок ее разработки и корректировки определяются Правительством Российской Федерации³⁸⁷.

Передача полномочий позволит сформировать институциональную среду для осуществления независимого мониторинга и контроля в области стратегического планирования социально-экономического развития, основанного на сочетании координирующей роли Президента и экспертно-аналитического потенциала Государственного Совета Российской Федерации. Учитывая особую роль Президента Российской Федерации по осуществлению общего руководства Правительством Российской Федерации, наделение его полномочиями по утверждению стратегии позволило бы обеспечить внешний, по отношению к исполнительному органу, контроль за стратегическим вектором социально-экономического развития. Новая структура полномочий будет способствовать повышению эффективности процесса стратегического планирования социально-экономического развития, усилению ответственности за реализацию документов

³⁸⁶ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

³⁸⁷ См.: Там же.

стратегического планирования социально-экономического развития, а также позволит сформировать качественно новую институциональную среду.

Таким образом, в рамках данного раздела работы доказано, что механизм стратегического планирования социально-экономического развития, обладает собственной структурой и представляет собой действующую на основе нормативно закреплённых 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).

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.

Кроме того, в рамках данного раздела работы 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.

Обоснована необходимость передачи Президенту Российской Федерации полномочий по утверждению стратегии социально-экономического развития, порядка ее формирования и корректировки.

ГЛАВА III. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Основные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития

Формирование более эффективного и действенного механизма стратегического планирования социально-экономического развития является одной из ключевых задач не только для публичного управления. Анализ государственно-правовой практики демонстрирует, что действующая модель стратегического планирования остается фрагментированной и подверженной внутренним противоречиям, снижающим ее эффективность в условиях возрастающих геополитических, социально-экономических и технологических рисков. В этой связи, формирование эффективной модели стратегического планирования социально-экономического развития, способной обеспечить согласованное взаимодействие органов публичной власти к достижению долгосрочных целей, является объективной потребностью государства.

При этом очевидно, что эффективность этого важнейшего институционализированного направления деятельности государства предопределяется эффективностью модели его правового регулирования. Стоит заметить, что установка на нормативное закрепление определенных плановых процедур и механизмов является характерной чертой отечественной системы публичного управления. Представляется, что такое положение дел вызвано обращением к весьма успешному опыту применения плановых механизмов в СССР. В этой связи запрос на формирование нормативной базы, которая должна обеспечить согласование деятельности органов публичной власти, направленное на решение стратегических задач, не вызывает удивления. В общих чертах, посредством законодательного закрепления такого рода деятельности и инкорпорирования ее в качестве обязательного атрибута в деятельность органов

публичной власти (преимущественно исполнительных) формируется определенная последовательность обязательных к выполнению итераций. Регламентация таких итераций, как предполагается, должна обеспечить эффективность процесса управления. Вместе с тем результативность правового регулирования в немалой степени зависит от уровня теоретической проработанности соответствующих вопросов, от глубины осмысления его эволюции и тенденций развития, от формирования целостных представлений о месте и роли стратегического планирования в системе публичного управления. В этой связи представляется необходимым сформировать основные направления ее совершенствования.

К одному из основных направлений совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития можно отнести совершенствование правовой онтологии и теоретико-правовых основ стратегического планирования социально-экономического развития.

На сегодняшний день в отечественной правовой доктрине, как отмечалось выше, сохраняется неоднозначность в подходах к определению и трактовке стратегического планирования. Разнородность подходов затрудняет формирование единой административно-правовой аксиоматики, применимой по отношению к данному явлению. Стоит заметить, что в рамках наук управления, в том числе и в рамках теории государственного управления, подобной проблемы не возникает.

Формирование единой правовой онтологии стратегического планирования предполагает, прежде всего, закрепление в доктрине и законодательстве единого представления о нем как о функции публичного управления, направленной на выработку долгосрочных целей, приоритетов и планов по их достижению.

Важной составляющей данного направления является уточнение правовой природы актов стратегического планирования. Как показано в диссертационном исследовании, данные акты не образуют отдельного вида правовых актов управления, однако выполняют функцию особой формы реализации стратегического планирования. Классификация актов по юридическим свойствам на нормативные и ненормативные устраняет существующую неопределённость в их восприятии.

Указанные направления тесно связаны с разработкой и уточнением представлений о стратегическом планировании социально-экономического развития. Механизм в данном случае следует рассматривать не только как совокупность институтов и процедур, но и как целостную систему, обладающую собственным субъектным составом. Уточнение содержания и структуры механизма стратегического планирования социально-экономического развития позволяет сформировать основу для его теоретического осмысления, что позволяет предпринимать более конкретные шаги по нормативному правовому регулированию, в том числе и в части его организационно-правовой составляющей.

Исходя из вышеизложенного, совершенствование правовой онтологии стратегического планирования выступает исходным направлением его развития, создающим фундамент для последующего совершенствования его структуры. Иными словами, формирование теоретико-правовой базы позволит решить задачу инкорпорирования нового отрефлексированного и научно обоснованного элемента в систему государственного управления.

Вторым направлением совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития является формирование подходов и моделей его организации, на основе которых стало бы возможным обеспечить единое поступательное движение органов публичной власти к достижению стратегических целей. Данное направление акцентирует внимание на институционально-практическом измерении, то есть на том, каким образом стратегическое планирование должно быть встроено в деятельность органов публичной власти.

В условиях сохраняющейся конструктивной неопределенности действующей модели организации стратегического планирования социально-экономического развития, внедрение новых подходов и моделей его организации могли помочь устранить имеющиеся противоречия и обеспечить необходимый уровень последовательности процедур, связанных с осуществлением стратегического планирования социально-экономического развития. Формирование таких моделей должно опираться на базовые конституционные ориентиры, закрепляющие

социальную направленность Российского государства, его ответственность перед народом и приверженность достижению публичного интереса. Данные положения определяют содержательную направленность стратегического планирования социально-экономического развития, задавая ему аксиологическую основу и обеспечивая его соотнесенность с фундаментальными целями публичной власти.

Вместе с тем модели организации деятельности по стратегическому планированию должны учитывать не только ценностные ориентиры, но и объективные условия функционирования государства. Следовательно, необходимо обеспечить анализ и последующее закрепление в нормативных правовых актах алгоритмов согласования целей, приоритетов и ресурсного обеспечения, установление процедур координации действий органов публичной власти, а также обеспечение институционализации независимости органов публичной власти, осуществляющих мониторинг и контроль. Особую значимость приобретает формирование механизмов «обратной связи» — процедур корректировки стратегических документов на основе анализа фактических результатов их реализации.

Таким образом, формирование подходов и моделей организации деятельности по стратегическому планированию имеет двоякую функцию. Во-первых, оно обеспечивает содержательное наполнение данного института в соответствии с социальной природой государства. Содержательное наполнение отражает самоцель как стратегического планирования, так и государственного управления (во всей совокупности его функций) в целом. Особый статус данного направления обуславливается тем, что теоретико-правовой дискурс обеспечивает поступательное развитие любого элемента государственного управления. Немаловажно и то, что посредством его система государственного управления и, как следствие, деятельность по стратегическому планированию обретают логику и необходимую степень целесообразности, наполняются объективным содержанием.

Во-вторых, позволяет выявить те элементы стратегического планирования социально-экономического развития, которые требуют институционального разграничения, нормативной конкретизации или методологического закрепления.

В дальнейшем именно посредством права данные модели могут быть интегрированы в государственно-правовую практику, что придаёт стратегическому планированию устойчивость, согласованность и соответствие конституционным целям развития.

Третье направление совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития связано с информационно-аналитическим обеспечением данного процесса.

Современное стратегическое планирование немыслимо без опоры на информацию, обладающую такими качественными характеристиками как полнота, достоверность и актуальность. В то же время действующая практика демонстрирует значительные различия в стандартах сбора и обработки данных, применяемых при подготовке документов стратегического планирования. Такое положение дел затрудняет обеспечение согласованного целеполагания между уровнями публичной власти. Качество информации определяет возможность прогнозирования, выбора сценариев развития и оценки рисков.

В этой связи особое значение приобретает унификация подходов к сбору и анализу информации, применяемой в процессе стратегического планирования, в частности к сбору и анализу комплексных массивов данных – экономических, социологических, демографических и др. Для того чтобы стратегическое планирование выполняло свою функцию по выработке долгосрочных целей и приоритетов, необходимо рассматривать информацию не как вспомогательный элемент, а как системообразующий ресурс.

Существенным аспектом является и роль современных цифровых технологий в организации стратегического планирования. Концепции анализа больших данных, машинного обучения, моделирования сложных социально-экономических процессов в последнее десятилетие стали предметом активных научных дискуссий. Справедливо отмечается, что «акцент научно-методологического сопровождения системы стратегического планирования как механизма государственного управления смещается в сторону формирования и внедрения унифицированных алгоритмов анализа огромного массива сведений, содержащихся в документах

стратегического планирования, широкого использования программно-математических средств имитационного моделирования динамики сложных социально-экономических систем, методик оценки состояния отраслей экономики и социальных сфер и принятия управленческих решений по выбору оптимальных сценариев развития, преодоления выявленных рисков и угроз»³⁸⁸. В этой связи отмечается необходимость развития возможностей цифровых технологий BIG DATA и «Блокчейн» в государственном стратегическом управлении, ценность которых заключается в возможностях прогностической аналитики³⁸⁹.

Следует отметить, что определенный функционал в области повышения технической обеспеченности механизма стратегического планирования уже создан. В рамках Постановления Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» создана система, которая функционирует на базе «Управления», созданного, в свою очередь, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». Оператором указанной системы в соответствии с п. 3 Постановления является Федеральное казначейство, за исключением центральной части информационной подсистемы «Контур», оператором которой определена Федеральная служба охраны. Существуют также и иные системы, так или иначе обеспечивающие деятельность механизма стратегического планирования, например, федеральная государственная система территориального планирования. Так, ст. 57.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации устанавливает, что указанная система в том числе обеспечивает деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования. Пунктом 2 указанной статьи закреплён ряд документов, доступ к которым должен обеспечиваться посредством указанной

³⁸⁸ Сильвестров С. Н. Указ. соч. С. 173.

³⁸⁹ См.: Там же. С. 193.

информационной системы в целях подготовки документов территориального планирования. К последним в том числе отнесены документы, разрабатываемые в рамках стратегического планирования, в рамках целеполагания, в рамках иных форм указанной деятельности. Кроме того, система обеспечивает процедуру разработки и согласования схем территориального планирования, которые в соответствии со ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отнесены к документам стратегического планирования. Несмотря на то, что в рамках информационной системы «Управление» предусматривается определенная степень интеграции двух указанных информационных систем, следует сделать вывод, что такое положение дел в некоторой степени затрудняет создание единой системы стратегического планирования. Федеральная государственная система стратегического планирования прежде всего рассматривается как инструмент, обеспечивающий непосредственно территориальное планирование, которое входит в общую систему стратегического планирования только посредством своего верхнеуровневого документа – схемы территориального планирования, в соответствии с которой должна разрабатываться вся остальная градостроительная и планировочная документация. Отметим, что Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования» оператором указанной системы определен Минэкономразвития России.

На сегодняшний день развитие информационного обеспечения стратегического планирования получает системное развитие и новые возможности, призванные обеспечить повышение качества и эффективности принимаемых решений. Однако темпы изменений остаются неудовлетворительными. Современные возможности в сфере информатизации способны обеспечить более глубокий уровень согласованности и качества разработки документов стратегического планирования.

Таким образом, развитие информационно-аналитического обеспечения стратегического планирования должно рассматриваться не только как техническая

предпосылка, но и как элемент институционального устройства механизма стратегического планирования. Его теоретическое осмысление позволяет закрепить представление об информации как о самостоятельном ресурсе публичного управления, равнозначном организационным, кадровым и финансовым составляющим.

Подводя итог, следует отметить, что основные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития охватывают как теоретико-правовые основы, так и институционально-практические аспекты его организации. Формирование единой правовой онтологии, уточнение содержания и структуры механизма стратегического планирования, разработка моделей его функционирования и закрепление роли информационно-аналитического обеспечения позволяют выстроить системное представление об исследуемом явлении и определить ориентиры его эволюции.

В свою очередь, государственно-правовая практика должна быть направлена на поиск и разработку таких подходов и моделей, при которых вся деятельность по стратегическому планированию социально-экономического развития будет отвечать достижению общегосударственных целей и решению задач, соответствующих его социальной природе. Основная роль в формировании таких подходов и моделей должна отводиться правовому регулированию. Подобная регламентация позволит сформировать необходимый порядок действий, обязательный к исполнению органами государственной власти при осуществлении своих полномочий. В таком контексте правовое регулирование стратегического планирования во многом служит средством управленческого воздействия государства как субъекта на один из его составных элементов – органы государственной власти, выступающие в качестве объекта.

3.2. Основные направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития

Современная модель нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития в Российской Федерации, как уже отмечалось в предыдущих разделах исследования, сохраняет ряд системных проблем, устранение которых требует комплексного совершенствования нормативного правового материала. Следует заметить, что запрос на изменения сформирован. В частности, в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации говорится о необходимости совершенствования системы стратегического планирования³⁹⁰. Отмечается необходимость в принятии в том числе мер правового и организационного характера³⁹¹. Также за время действия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» научное сообщество не один раз обращало внимание на необходимость совершенствования института стратегического планирования и предлагало варианты решения данной задачи.

Так, Т. А. Поляковой и Д. А. Афиногеновым отмечается, что совершенствование стратегического планирования является неотложной государственной задачей, которая требует «разработки концептуальных документов для нормативного правового закрепления вопросов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности»³⁹². Учеными предложены направления совершенствования системы стратегического планирования, в частности: необходимость формирования государственных органов управления стратегическим планированием; разработке новых и модернизации действующих нормативных правовых актов в интересах обеспечения верховенства права в вопросах стратегического планирования не только государства, но и бизнес-сообщества; необходимость провести инвентаризацию всего нормативно-правового массива для унификации и исключения в нормативных правовых актах различных толкований используемых терминов и определений в области стратегического планирования; развертывания

³⁹⁰ См.: Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

³⁹¹ Там же.

³⁹² Полякова Т. А., Афиногенов Д. А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2016. № 4 (45). С. 17.

на базе Стратегии масштабной работы по формированию и оптимизации системы документов стратегического планирования³⁹³.

Совершенствование нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития выступает ключевым условием формирования более эффективной и согласованной модели публичного управления. Как показывают результаты анализа, проведенного в рамках настоящего исследования, в системе стратегического планирования сохраняется целый ряд правовых неопределенностей и противоречий, препятствующих достижению стратегических целей. Таким образом представляется выделить следующие направления совершенствования нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития, к таковым следует отнести следующие направления.

- формирование иерархически согласованной системы актов стратегического планирования;
- оптимизация субъектного состава и обеспечение независимого контроля;
- установление единых требований к информационно-аналитическому обеспечению стратегического планирования.

В целях формирования иерархически согласованной системы актов стратегического планирования следует обеспечить утверждение документов стратегического планирования правовыми актами управления, соответствующими их юридическим признакам. Выше отмечалось, что на сегодняшний день сложилась ситуация, при которой «большинство документов стратегического планирования утверждаются актами ненормативного характера»³⁹⁴. Так, на федеральном уровне большое количество документов стратегического планирования утверждается распоряжениями Правительства Российской Федерации (например, Стратегия пространственного развития). Распоряжение Правительства Российской Федерации не является нормативным правовым

³⁹³ См.: Полякова Т. А., Афиногенов Д. А. Указ. соч. С. 14-16.

³⁹⁴ Амкуаб К. Г. Административно-правовые основы стратегическое планирование в системе государственного управления. С. 173.

актом³⁹⁵. Распоряжение Правительства Российской Федерации является ненормативным правовым актом (актом управления). Согласно теории государства и права, такие акты обладают определенными чертами:

- распространяются на конкретное лицо или определенный круг лиц;
- действуют краткосрочно;
- действуют на ограниченной территории;
- исчерпываются однократным исполнением³⁹⁶.

В качестве примера приведем Стратегию пространственного развития. Согласно законодательной логике, она является весьма значимым элементом в системе стратегического планирования, на ее основе утверждается и разрабатывается множество документов, в том числе и документы стратегического планирования, к которым относятся и государственные программы, а также схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Данный документ утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации. При этом учет стратегии в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обязателен на всех уровнях государственной власти, а значит, распространяется на неограниченный круг лиц. Кроме того, рассматриваемая Стратегия действует длительный промежуток времени на территории всей страны и на постоянной основе. Иными словами, отвечает всем общим чертам нормативного правового акта³⁹⁷ и должна утверждаться постановлением. Подобная логика применима ко всем документам, разрабатываемым на уровне целеполагания, планирования, программирования.

В свою очередь, документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования, должны утверждаться ведомственными актами. На текущий момент сложилась практика, при которой такие документы публикуются без утверждения правовыми актами. Естественно, их опубликованию предшествует определенная

³⁹⁵ См.: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

³⁹⁶ См.: Теория государства и права / под ред. В. Б. Исакова. С. 208.

³⁹⁷ См.: Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (в ред. от 30.09.2022 № 2877-р) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

ведомственная процедура, однако это не придает таким прогнозам юридического статуса. Принимая во внимание то, что положения прогнозов учитываются при разработке правовых актов, такое положение дел недопустимо.

В этой связи необходимо обеспечить соответствие формы утверждения документов стратегического планирования их реальному юридическому содержанию, что будет способствовать укреплению механизма стратегического планирования, приданию данному механизму более серьезного уровня легитимации и устранению рассогласованности системы нормативного правового регулирования стратегического планирования. Следует подчеркнуть, что реализация данного подхода не требует внесения изменений в действующее законодательство, поскольку вывод о необходимости утверждения стратегических документов в форме нормативных постановлений непосредственно вытекает из их юридической природы.

Говоря об оптимизации субъектного состава и обеспечении независимого контроля. Оптимизация полномочий субъектного состава механизма стратегического планирования социально-экономического развития представляется ключевым условием преодоления существующей конструктивной неопределенности, выражаемой в отсутствии институционального разделения полномочий между органами, формирующими стратегические цели, и органами, утверждающими и контролирующими их реализацию. Как отмечалось выше, действующая модель, во-первых, приводит к тому, что органы исполнительной власти одновременно формируют, утверждают и оценивают результаты реализации стратегических целей. Такое положение дел фактически лишает систему стратегического планирования социально-экономического развития возможности обеспечения внешнего независимого контроля, формирует дисбаланс в полномочиях между органами публичной власти.

Учитывая положения Конституции, согласно которым Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство исполнительной властью, целесообразно передать ему полномочия по утверждению стратегии социально-экономического развития, порядка ее формирования и корректировки.

Вместе с тем в целях усиления роли независимого контроля в сфере стратегического планирования социально-экономического развития, а также вовлечения в процесс ее разработки более широкого круга органов публичной власти, представляется необходимым включить в процесс согласования проекта стратегии социально-экономического развития и контроля за ее реализацией Государственный Совет Российской Федерации.

На сегодняшний день Госсовет выполняет в основном консультативные функции, его решения носят рекомендательный характер. Однако Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» (ст. 6) предусматривает возможность возложения на него дополнительных задач и функций решением Президента Российской Федерации, что открывает возможность для привлечения к процессу стратегического планирования социально-экономического развития еще одного независимого органа.

В рамках такой модели проект стратегии социально-экономического развития, ее корректировки, а также результаты мониторинга и контроля ее реализации должны подлежать обязательному рассмотрению на заседаниях Государственного Совета с формированием заключения, направляемого Президенту Российской Федерации.

В целях формирования указанной модели необходимо:

- внести изменения в статью 16 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части закрепления за Президентом Российской Федерации полномочий по утверждению стратегии социально-экономического развития и порядка ее реализации;

- внести изменения в части 3 и 4 Положения о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и секретаре Государственного Совета Российской Федерации предусмотрев в его структуре комиссию по направлению «Стратегическое планирование социально-экономического развития», с возложением на нее функций по анализу и оценке результатов реализации стратегии социально-экономического развития;

- в порядке разработки стратегии социально-экономического развития предусмотреть обязательность процедуры направления проекта стратегии социально-экономического развития на рассмотрение в Государственный Совет Российской Федерации.

В части установления единых требований к информационно-аналитическому обеспечению стратегического планирования.

Эффективность стратегического планирования социально-экономического развития в значительной степени определяется качеством информационно-аналитической базы, на основе которой принимаются управленческие решения. Информация – важнейший ресурс стратегического планирования, от которого напрямую зависят полнота и обоснованность стратегических документов, а также возможность их корректировки в соответствии с изменяющимися социально-экономическими условиями. При отсутствии единых требований к информации возникает риск принятия ошибочных решений.

Выше было отмечено, что на сегодняшний день существует две информационные системы, направленные на информационное обеспечение стратегического планирования. К таким системам относятся:

- федеральная информационная система стратегического планирования, входящая в единую вертикально интегрированную государственную автоматизированную информационную систему «Управление»;

- федеральная государственная информационная система территориального планирования, обеспечивающая разработку и согласование таких документов стратегического планирования, как схемы территориального планирования.

Основной объем полномочий, что вполне логично, ложится на федеральную информационную систему стратегического планирования. Посредством ее должны решаться такие задачи, как:

- государственная регистрация документов стратегического планирования;
- ведение федерального государственного реестра документов стратегического планирования;

- мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, показателей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, а также эффективности деятельности участников стратегического планирования;

- доступ участников стратегического планирования, юридических и физических лиц к документам стратегического планирования;

- разработка, общественное обсуждение и согласование проектов документов стратегического планирования;

- информационно-аналитическое обеспечение участников стратегического планирования при решении ими задач стратегического планирования³⁹⁸.

Как видно, Закон устанавливает весьма широкий перечень функций, которые должны реализовываться посредством применения рассматриваемой системы. В особенности это касается информационно-аналитического обеспечения, которое возможно при условии использования современных технологических возможностей (анализ больших данных, системы поддержки принятия решений, искусственные нейронные сети и др.), методов искусственного интеллекта (машинное обучение, естественное обучение, алгоритмы для анализа данных и прогнозирования), блокчейн, распределительные реестры и др. Вместе с тем основным ресурсом, который позволяет применять подобные методы, является информация, которая должна обладать определенными свойствами, такими как полнота, точность, актуальность, надежность. Кроме того, информация, на основе которой принимаются управленческие решения стратегического характера, должна быть консистентной — соответствовать определенным стандартам качества. Иначе она может привести к принятию неэффективных и даже опасных решений.

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» закреплено, что Правительство Российской Федерации устанавливает порядок функционирования информационной системы стратегического планирования, требования к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требования по обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки

³⁹⁸ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

информации, и порядок взаимодействия с другими системами³⁹⁹. Такой порядок утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». Однако данный порядок регламентирует лишь внутреннее устройство системы, устанавливая, скорее, способы обработки уже полученной информации. Как показывает эмпирический опыт автора, подобного рода информация не всегда отвечает необходимым для принятия управленческого решения требованиям.

Так, в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, информационная система стратегического планирования при сборе информации также взаимодействует с федеральной информационной системой территориального планирования. Иными словами, информация из второй системы передается в первую для последующей обработки. Однако согласно Правилам ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования», достоверность, полноту и актуальность информации, которая размещается в указанной системе, обеспечивают обладатели такой информации. В соответствии с рассматриваемыми Правилами обладателями информации могут быть как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления⁴⁰⁰. Очевидно, что на основе информации, за достоверность, полноту и актуальность которой отвечают пользователи, нельзя принимать управленческие решения. По крайней мере, без осуществления ее дополнительной верификации, что представляется весьма затруднительной задачей, требующей физической проверки множества документов. С учетом того, что большая часть пользователей — это муниципальные образования, которых, по данным Федеральной службы

³⁹⁹ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

⁴⁰⁰ См.: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

государственной статистики, на 1 января 2025 года насчитывалось более 17 тысяч⁴⁰¹, применение такой информации представляется нецелесообразным.

Указанная проблема имеет системный характер и распространяется не только на особенности взаимодействия двух рассматриваемых информационных систем. Очевидно, что корень указанной проблемы – отсутствие единых требований к информации, находящей отражение в документах стратегического планирования. В целях устранения обозначенной проблематики предлагается дополнить Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нормой, закрепляющей за Правительством Российской Федерации полномочия по утверждению требований, обеспечивающих унификацию информации, применяемой при осуществлении стратегического планирования. Кроме того, потребуется предпринять ряд мер технического характера, исключающих возможность обладателей информации вносить в такие системы информацию, не отвечающую определенным критериям. Кроме того, информационные системы должны обладать программными возможностями для осуществления автоматизированной проверки вносимой в них информации.

Реализация указанных мер позволит провести модернизацию существующих информационных систем в целях обеспечения их широким комплексом возможностей в части моделирования социально-экономических процессов, повышения их аналитических возможностей, эффективности информационного обмена между системами и базами данных органов публичной власти. Отметим, решение подобной задачи осуществимо с использованием уже разработанного инструментария. Речь идет о сокращении разрыва между технологическими возможностями и потребностями государственного управления, которое позволит перейти к применению передовых технологий.

В рамках данного направления следует отметить и необходимость создания условий, при которых у государственных служащих, в полномочия которых входит сопровождение деятельности по стратегическому планированию, будет иметься

⁴⁰¹ См.: Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Munst.htm> (дата обращения: 06.06.2025).

доступ к необходимой информации и программному обеспечению, позволяющему оптимизировать данную деятельность.

Разработка документов стратегического планирования, их согласование, мониторинг и контроль показателей — все эти итерации ложатся на конкретных лиц, исполнителей — рядовых государственных служащих. Зачастую их доступ к информации, необходимой для осуществления своих полномочий в области стратегического планирования, затруднен. Причем имеется в виду информация, не являющаяся государственной тайной. Частично данная проблема решается путем применения мер, описанных в предыдущем разделе параграфа. Однако в данном разделе речь шла о верифицированной информации.

При этом вопрос о том, какую информацию применять при разработке и согласовании документов стратегического планирования, остается открытым. В этой связи весьма перспективным выглядит проект Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по созданию национального озера данных. Как отмечается, данный проект должен будет объединить разрозненные и обезличенные данные государственных органов⁴⁰². Одними из ключевых направлений данной инициативы будет переход к автоматизированной интегрированной системе сбора обезличенных данных из государственных информационных систем, а также создание дата-сервисов и использование государственных данных для анализа состояния отраслей экономики и социальной сферы⁴⁰³. Представляется, что подобные инициативы способны оказать положительное влияние на обеспеченность государственных служащих информацией, необходимой им при реализации своих полномочий. Вместе с тем создание подобных баз данных само по себе не решит проблем. Несомненно, потребуется также и разработка программных решений, позволяющих такую информацию применять и обрабатывать.

В этой связи представляется необходимым помимо вышеперечисленных условий обеспечить возможность применения передовых технологий, в том числе

⁴⁰² См.: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: сайт. URL: <https://digital.gov.ru/ru/events/41556/> (дата обращения: 30.12.2024).

⁴⁰³ См.: Там же.

компьютерного моделирования социально-экономических процессов, позволяющих обеспечить формирование качественных стратегических документов. Доступ государственных служащих к подобному инструментарию будет способствовать повышению качества всей системы стратегического планирования. Однако, как видится, в контексте государственного управления формирование подобных программных возможностей будет невозможно без их закрепления и уточнения в правительственных нормативных правовых актах. Как правило, подобного рода задачи выполняются коммерческими структурами, осуществляющими их на контрактной основе. Если в нормативном правовом акте, на основании которого заключается государственный контракт, не будет уточнена необходимость разработки соответствующего программного функционала, то не будет и юридического основания его разрабатывать. Очевидно, что нормативные правовые акты, в соответствии с которыми формируется функционал различных государственных информационных систем и программ, должны четко и точно описывать требования к ним. По нашему мнению, такой подход позволит сформировать необходимые условия для повышения качества деятельности государственных служащих при реализации ими своих полномочий в области стратегического планирования социально-экономического развития.

В качестве отдельного направления совершенствования стратегического планирования представляется необходимым выделить гармонизацию стратегических документов и содержащихся в них планов социально-экономического характера с аналогичными документами дружественных государств и государственных объединений. Укрепление социально-экономических связей с другими государствами является весьма существенной задачей, стоящей перед Российской Федерацией в настоящее время. Без создания правовых условий для укрепления межгосударственной экономической интеграции невозможно сформировать и условия для поступательного развития. На современном этапе нельзя представить себе крупную и бурно развивающуюся экономику, существующую в условиях автаркии. Опыт развития крупнейших экономик мира продемонстрировал жизнеспособность данного тезиса. Исходя из

этого, углубление интеграции с экономиками дружественных государств представляется необходимым элементом, позволяющим обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие. При этом, несомненно, никакая экономическая интеграция не должна противоречить интересам национальной безопасности. По этой причине акцент необходимо сделать на взаимодействие в рамках межгосударственных союзов и объединений дружественных государств, таких как: Союзное государство, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Союз Независимых Государств (СНГ), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и БРИКС.

Формулирование общих стратегических целей и задач в области социально-экономического развития, таких как, например, создание новых торговых цепочек, реализация глобальных экономических проектов, влияющих на экономику макрорегионов, формирование новых энергетических и транспортных хабов, позволило бы вывести экономические отношения на качественно новый уровень. Такая работа уже активно ведется, и наше государство достигает немалых успехов на данном направлении. Однако формирование условий, при которых такая деятельность соотносилась бы со стратегическими документами как внутренними, так и надгосударственными, позволила бы оптимизировать этот процесс. Такое взаимодействие могло бы осуществляться на основе межгосударственных соглашений и планов их реализации, основывающихся и на внутригосударственных стратегических документах и соотносящихся с ними. При этом в рамках таких объединений, как Союзное государство, Евразийский экономический союз и Союз Независимых Государств уровень интеграции стратегических документов может быть более глубоким. Так, Договором о создании Союзного государства⁴⁰⁴ предусмотрено формирование единого экономического пространства⁴⁰⁵. Кроме того, согласно Договору «в Союзном государстве действует унифицированное, а затем и единое законодательство, регулирующее хозяйственную деятельность, в том числе гражданское и налоговое

⁴⁰⁴ См.: Договор о создании Союзного государства от 08.12.1999 // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

⁴⁰⁵ См.: Там же.

законодательство»⁴⁰⁶. Схожие положения в части формирования единого экономического пространства предусматривает и Договор о Евразийском экономическом союзе⁴⁰⁷, согласно которому в рамках ЕАЭС «проводится согласованная макроэкономическая политика, предусматривающая разработку и реализацию совместных действий государств-членов в целях достижения сбалансированного развития экономики государств-членов»⁴⁰⁸. В свою очередь, в Договоре о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов Шанхайской организации сотрудничества (Бишкек, 16.08.2007)⁴⁰⁹ устанавливается, что государства-участники «укрепляют экономическое сотрудничество на основе равноправия и взаимной выгоды, создают благоприятные условия для развития торговли, стимулирования инвестиций и обмена технологиями в рамках ШОС»⁴¹⁰.

Учитывая изложенное, можно утверждать, что нормативные правовые условия для формирования гармонизированной системы документов стратегического планирования социально-экономического развития в части общих интересов на межгосударственном уровне уже сложились. В первую очередь, такая гармонизация была бы возможна и наиболее интересна в рамках Союзного государства и Евразийского экономического союза, а также при осуществлении стратегического взаимодействия с Республикой Абхазия, Республикой Южная Осетия и Приднестровской Молдавской Республикой. Основной причиной для этого является выявленная в ходе анализа схожесть законодательств о стратегическом планировании, а также интерес к развитию совместных региональных инициатив. Создание совместных предприятий, увеличение товарооборота и углубление стратегического партнерства являются одними из наиболее существенных задач, стоящих перед государством. Без создания прочных и долговременных социально-экономических отношений, как показывает

⁴⁰⁶ Там же.

⁴⁰⁷ См.: Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.09.2014 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2024).

⁴⁰⁸ Там же. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2024).

⁴⁰⁹ См.: Бюллетень международных договоров. 2018. № 7.

⁴¹⁰ Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств — членов Шанхайской организации сотрудничества (Бишкек, 16.08.2007) // Бюллетень международных договоров. 2018. № 7.

практика, невозможно добиться стабильного социально-экономического роста. В этой связи стратегическое планирование представляется весьма действенным инструментом, позволяющим сформулировать общие цели и определить пути их достижения.

Таким образом, действующее законодательство в части стратегического планирования социально-экономического развития сохраняет элементы неопределённости, связанные с юридической формой утверждения документов, статусом и полномочиями отдельных участников данного процесса, отсутствием единых требований к информационно-аналитическому обеспечению.

Представляется, что сформулированные предложения по формированию иерархически согласованной системы актов стратегического планирования, перераспределению отдельных полномочий между его участниками, оптимизации субъектного состава, установлению единых требований к информационно-аналитической базе стратегического планирования, при условии их реализации, способны положительным образом сказаться на эффективности механизма стратегического планирования социально-экономического развития.

Перечисленные в рамках данного раздела исследования, основные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития должны обеспечить модернизацию данного механизма. Необходимость поэтапного реформирования рассматриваемого механизма назрела достаточно давно. С недавнего времени этому вопросу стало уделяться немалое внимание также и со стороны государства. Представляется, что совершенствование нормативного правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития создаст возможность обеспечить качественные преобразования во всей системе государственного управления. Это положительным образом скажется на способности государства реализовывать свои основные функции, заключающиеся в создании условий для социально-экономического развития в целях реализации заложенной в Конституции Российской Федерации его социальной сущности.

Заключение

С момента принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» прошло десятилетие. Закон оказал исключительное влияние на становление института стратегического планирования. Он также стал катализатором изменений подходов к государственному управлению. В этой связи его появление можно назвать поворотным моментом для формирования системы нормативного правового регулирования стратегического планирования в Российской Федерации. На его основе была создана целостная система стратегического планирования. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», действовавший ранее и регулировавший вопросы прогнозирования и программирования, не отличался подобной целостностью. На его основе сформировать действенную систему стратегического планирования было невозможно. Следствием чего стала нефункционирующая и рассогласованная система прогнозирования и программирования. По этой причине можно с уверенностью констатировать, что принятие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было серьезным прорывом, оказавшим значительное влияние на эволюцию отечественного института стратегического планирования.

Вместе с тем данный Закон не устранил всех проблем, стоявших перед государственным управлением. Более того, остался нерешенным ряд задач, в целях решения которых он разрабатывался. Проведенный комплексный теоретико-правовой анализ системы стратегического планирования социально-экономического развития позволил разработать имеющуюся проблематику, сформулировать ряд теоретических положений, выводов, а также предложений.

Так, проведенный анализ позволил выявить противоречия между нормативным определением стратегического планирования и научными подходами к определению данного понятия, обуславливающие наличие разрыва

между юридическим содержанием и управленческой сущностью стратегического планирования.

Кроме того, анализ доктринальных подходов к определению понятий «стратегия», «планирование» и «государственное управление» позволил отметить, что законодательное определение может, некоторым образом, способствовать смешению понятий «стратегическое планирование» и «государственное управление», а также способствует выхолащиванию «стратегической» сущности рассматриваемого явления.

Отмечено, что интегрирование в систему государственного управления определенной правовой модели, позволяющей обеспечивать ту составную часть управления, которая имеет стратегическую направленность, должно осуществляться в том случае, когда его сущностные характеристики точно определены.

В этой связи в целях устранения имеющихся доктринальных противоречий и уточнение публично-правовой природы стратегического планирования, как функции государственного управления, предложено определение стратегического планирования социально-экономического развития.

Так, под стратегическим планированием социально-экономического развития следует понимать функцию публичного управления, направленную на выработку долгосрочных целей, приоритетов и планов по их достижению, реализуемую в особых формах (целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование), юридическое закрепление которых опосредуется правовыми формами управления.

В свою очередь анализ нормативной правовой основы стратегического планирования позволил отметить, что в рамках правового регулирования стратегического планирования обеспечивается правовая регламентация последовательного порядка действий в области целеполагания, прогнозирования, планирования, программирования, мониторинга и контроля в целях повышения качества, эффективности и прозрачности государственного управления. При этом

обозначена необходимость обеспечения коррекции как правового материала, так и некоторых механизмов реализации стратегического планирования.

В рамках первой главы работы также были рассмотрены формы и методы стратегического планирования социально-экономического развития. При этом особое внимание было уделено правовым формам управления. 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).

При этом отмечено, что вопрос о правовых актах стратегического планирования имеет двойственную природу: с одной стороны, стратегическое планирование как функция государственного управления реализуется на основе правовых форм управления, в частности правовых актов управления, описанных выше; с другой стороны, документы (акты) стратегического планирования сами по себе являются формой его реализации.

В рамках второй главы исследования 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).

Также 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.

В ходе исследования организационно-правовых особенностей системы органов государственной власти, осуществляющих стратегическое планирование социально-экономического развития, было выявлено их несовершенство. Так, 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.

В целях повышения эффективности деятельности по стратегическому планированию обоснована целесообразность передачи Президенту Российской Федерации полномочий по утверждению стратегии социально-экономического развития, а также порядка её разработки и корректировки. Указанное предложение вытекает из изменений в конституционно-правовом регулировании, произошедших в 2020 году, и предопределивших усиление роли Президента Российской Федерации в системе исполнительной власти, а также из положений действующего законодательства, закрепляющих за ним полномочия по формированию целей, приоритетов и направлений социально-экономической политики.

Третья глава исследования посвящена вопросам совершенствования механизма стратегического планирования социально-экономического развития.

В рамках данного раздела были сформулированы основные содержательные и институциональные направления совершенствования стратегического планирования социально-экономического развития, а также сформулированы практические предложения по совершенствованию его правового регулирования, в том числе в части организационно-правовых основ.

Так, в качестве основных направлений по совершенствованию правового регулирования стратегического планирования социально-экономического развития определены:

- формирование иерархически согласованной системы актов стратегического планирования;
- оптимизация субъектного состава и обеспечение независимого контроля;
- установление единых требований к информационно-аналитическому обеспечению стратегического планирования.

В рамках данных направлений в том числе предлагается:

- обеспечить соответствие формы утверждения документов стратегического планирования их реальному юридическому содержанию;

- передать Президенту Российской Федерации полномочия по утверждению стратегии социально-экономического развития, порядка ее формирования и корректировки;

- внести изменения в части 3 и 4 Положения о рабочих органах Государственного Совета Российской Федерации и секретаре Государственного Совета Российской Федерации предусмотрев в его структуре комиссию по направлению «Стратегическое планирование социально-экономического развития», с возложением на нее функций по анализу и оценке результатов реализации стратегии социально-экономического развития;

- дополнить Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» нормой, закрепляющей за Правительством Российской Федерации полномочия по утверждению требований, обеспечивающих унификацию информации, применяемой при осуществлении стратегического планирования.

Также было выделено отдельное направление – гармонизация стратегических документов и содержащихся в них планов социально-экономического характера с аналогичными документами дружественных государств и государственных объединений.

Проведенное исследование позволяет говорить о том, что система нормативного правового регулирования стратегического планирования нуждается в реформировании. Предпосылки для него уже сформировались, они все отчетливее проявляются в государственно-правовой практике. Результатом такого реформирования должно стать создание модели правового регулирования стратегического планирования, опирающейся на теорию управления и теорию государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**I. Правовые акты****1.1. Нормативные правовые акты**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2025).

2. Федеральный конституционный закон от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П 2 По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона “О Верховном Суде Российской Федерации” и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества “Газпром нефть” // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 3.

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2.

6. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29.09.2014 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2024).

7. Договор о создании Союзного государства от 08.12.1999 // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 786.

8. Договоре о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств членов Шанхайской организации сотрудничества (Бишкек, 16.08.2007) // Бюллетень международных договоров. 2018. № 7.

9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 16.

11. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

12. Федеральный закон 07.05.2013 № 77-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О парламентском контроле» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

13. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014 № 26 (Ч. I). Ст. 3378.

14. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

15. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

16. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ (ред. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2871. (Документ утратил силу.)

17. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (Ч. 1). Ст. 8973.

18. Федеральный закон от 27.11.2023 № 540-ФЗ (ред. От 12.07.2024) «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 49 (Часть I). ст. 8657.

19. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.

20. Федеральный закон от 30.11.2024 № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» // СЗ РФ. 2024 № 49 (часть I). Ст. 7410.

21. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2020 № 800 (ред. от 16.09.2024) «Вопросы Государственного Совета Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Ч. I). Ст. 8793.

22. Указ Президента Российской Федерации от 07.03.2020 № 175 (ред. от 07.02.2024) «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 10. Ст. 1323.

23. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (Ч. II). Ст. 5351.

24. Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования» // СЗ РФ. 2021. № 46. Ст. 7676.

25. Указ Президента Российской Федерации от 07.04.2020 № 249 (ред. от 11.05.2020) «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей» // СЗ РФ. 2020. № 15 (Ч. 1). Ст. 2243.

26. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ". 2017. № 20. ст. 2902.

27. Указ Президента РФ от 09.11.2022 N 809 "Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей".

28. Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2018 № 444 (ред. 10.10.2024) «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4717.

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 (ред. от 12.08.2024) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

30. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

31. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 289 (ред. от 01.03.2024) «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1963.

32. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2015 № 1449 (ред. от 26.06.2021) «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 254.

33. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2012 № 851 (ред. от 25.04.2024) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // СЗ РФ. 2014. № 36. Ст. 4902.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 594 (ред. от 15.03.2023) «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 (ред. от 24.06.2020) «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СЗ РФ. 2013. № 35. Ст. 4989.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 308 (ред. от 20.08.2024) «Об утверждении государственной программы Российской

Федерации «социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. I). Ст. 2154.

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования» // СЗ РФ. 2017. № 2 (Ч. II). Ст. 387.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 (ред. 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4067.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.04.2018 № 421 (ред. от 22.04.2022) «Об утверждении Правил разработки и корректировки стратегии научно-технологического развития Российской Федерации и Правил мониторинга реализации Стратегии научно-технологического развития» // СЗ РФ. 2018. № 16 (Ч. II). Ст. 2375.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2020 № 870 (ред. от 24.06.2020) «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2004 № 260 (ред. от 18.11.2024) «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.09.2009 № 754 (ред. от 16.03.2019) «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота» // СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4614.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 27.11.2015 № 1278 «О федеральной информационной системе стратегического планирования и внесении изменений в Положение о государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6972.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”» // СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 101.

45. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2015 № 658 «О государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами “Электронный бюджет”» // СЗ РФ. 2015. № 28. Ст. 4228.

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 16.12.2024) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4042.

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2021. № 2148 (ред. от 16.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» // СЗ РФ. 2021 № 50 (часть IV). Ст. 8542.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 316 (ред. от 17.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

50. Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6253.

51. Закон Московской области от 02.11.2005 № 230/2005-ОЗ «О Правительстве Московской области» // СПС «Гарант»: сайт. URL: <https://base.garant.ru/28941430/> (дата обращения: 02.02.2025).

52. Постановление Правительства Московской области от 28.12.2018 № 1023/45 «О стратегии социально-экономического развития Московской области на период до 2030 год» // Информационный вестник Правительства МО. 2019. № 9.

53. Постановление Правительства Свердловской области от 31.08.2023 № 622-ПП «Об утверждении Порядка разработки, определения сроков реализации и формирования государственных программ Свердловской области» // АО «Кодекс»: сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406802746> (дата обращения: 23.01.2025).

54. Постановление Администрации г. Абакана от 22.05.2020 № 775 «Об утверждении Порядка разработки стратегии социально-экономического развития города Абакана до 2030 года» // Архив документов Республики Хакасия: сайт. URL: <https://khakassia-gov.ru/doc/46313> (дата обращения: 23.01.2025).

55. Постановление Администрации муниципального образования городского округа Люберцы Московской области от 24.10.2022 № 4263-ПА «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ городского округа Люберцы» // Люберцы.рф: сайт. URL: <https://www.люберцы.рф/content/ob-utverzhdanii-poryadka-razrabotki-i-realizacii-municipalnyh-programm-gorodskogo-okruga> (дата обращения: 23.01.2025).

56. Постановление Администрации Одинцовского городского округа Московской области от 30.12.2022 № 7905 «Об утверждении Порядка разработки и реализации муниципальных программ Одинцовского городского округа Московской области» // Одинцовского городского округа Московской области: сайт. URL: <https://odin.ru/news/?id=69665> (дата обращения: 02.02.2025).

57. Постановление администрации Одинцовского городского округа МО от 25.08.2020 № 2094 «Об утверждении инструкции по делопроизводству в администрации Одинцовского городского округа Московской области» // Одинцовский городской округ Московской области: сайт. URL: <https://odin.ru/news/?id=57644> (дата обращения: 02.02.2025).

58. Постановление Правительства Республики Коми от 11.04.2019 № 185 «О стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года» // Главбух: сайт. URL: https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/81_9335475 (дата обращения: 02.02.2025).

1.2.) Ненормативные правовые акты:

59. Распоряжение Правительства Российской Федерации 14.07.2021 № 1912-р (ред. от 30.12.2023) «Об утверждении целей и основных направлений устойчивого (в том числе зеленого) развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 30. Ст. 5814.

60. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.06.2021 № 1447-р (ред. от 28.02.2024) «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2021. № 24 (Ч. III). Ст. 4530.

61. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.03.2017 № 410-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1618.

62. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207 (в ред. от 30.09.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (Ч. II). Ст. 702.

63. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.09.2013 № 1689-р (ред. от 27.08.2016) «Об утверждении Концепции создания и развития механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий с участием потребителей и Плана мероприятий (“дорожной карты”))» // СЗ РФ. 2013. № 39. Ст. 5002.

64. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 3227-р (ред. от 09.11.2023) «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2020. № 1 (Ч. II). Ст. 142.

65. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 4356-р «Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2023–2030 годы» // СЗ РФ. 2022. № 1 (Ч. III). Ст. 477.

66. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083-р (в ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (вместе с Планом мероприятий (“дорожной картой”) по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

67. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» // СЗ РФ. 2025. № 2. Ст. 74.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.10.2022 № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года» // СЗ РФ. 2022. № 45. Ст. 7815.

69. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.01.2023 № 129-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Сибирского федерального округа до 2035 года» // СЗ РФ. 2023. № 5. Ст. 881.

70. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.04.2022 № 1089-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2022. № 19. Ст. 3252.

71. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 11.11.2015 № 831 «Об установлении требований к форме уведомления об утверждении (одобрении) документа стратегического планирования или внесения в него изменений, порядка ее заполнения и представления» // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 13.

72. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

73. Приказ Министерств юстиции Российской Федерации от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснения о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 11.01.2023).

74. Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

75. План деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития России) на период с 2020 по 2025 год, утвержденный Минвостокразвития России 13.10.2020 № АК-07-30/7 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

76. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

1.3. Нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу

77. Закон СССР от 05.07.1978 № 7765-IX «О Совете Министров СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. Ст. 436. (Документ утратил силу.)

78. Закон СССР от 30.11.1979 № 1159-X «О народном контроле в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. ст. 840. (Документ утратил силу.)

79. Регламент Верховного Совета Союза Советских Социалистически Республик (принят ВС СССР 19.04.1979 N 3-X) (ред. от 22.06.1987) // Ведомости ВС СССР. 1979. № 17. Ст. 272. (Документ утратил силу.)

80. Постановление Совета Министров СССР от 17.06.1982 № 544 «Об утверждении положения о Государственном плановом комитете СССР “Госплане СССР”» // СП СССР. 1982. № 20. Ст. 102. (Документ утратил силу.)

II. Монографии, учебники, учебные пособия, статьи

81. Абакирова А. М. Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А. М. Абакирова. М., 2020. 496 с.

82. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попов, М. С. Студеникиной. 3-е изд., переаб. и доп. М.: Норма: Инфра-М, 2025. 736 с.

83. Алексеев С. С. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / С. С. Алексеев. Москва: Норма, 2005. 283 с.

84. Алехин А. П. Административное право России. Общая часть: учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. 4-е изд. Москва: Зерцало-М, 2018. 480 с.

85. Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. Москва: Зерцало-М, 2003. 608 с.

86. Амкуаб К. Г. Административно-правовые основы стратегического планирования в системе государственного управления: институциональный и функциональный аспект // Евразийский юридический журнал. 2021. № 12. С. 171–174.

87. 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.

88. 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.

89. Амкуаб К. Г. Предпосылки реформирования системы государственного стратегического планирования: административно-правовой анализ // Вестник Поволжского институт управления. 2022. № 6. С. 57–64.

90. Амкуаб К. Г. Стратегическое планирование как механизм обеспечения функций государства // Образование и право. 2022. № 12. С. 33–36.

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

92. Анимица Е. Г. Стратегическое планирование развития территории: сущность, основные принципы, проблемы // Известия УрГЭУ. 2005. № 12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-razvitiya-territorii-suschnost-osnovnye-printsipy-problemy> (дата обращения: 26.05.2024).

93. Аннин А. Г. К вопросу о взаимосвязи форм и методов государственного управления / А. Г. Аннин, С. В. Ледащев, О. В. Карпов, А. М. Петров // Право и государство: теория и практика. 2023. № 7 (223). С. 224–227.

94. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. М.: Омега-Л. 2010. 525 с.

95. .

96. Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления: учеб. курс: в 2 т. / И. Н. Барциц. Т. 1. Москва: РАГС, 2019. 464 с.

97. Батаева П. С. Целеполагание в государственном и муниципальном управлении / П. С. Батаева, Х. Г. Чаплаев // Международный журнал прикладных наук и технологии «Integral». 2019. № 1. С. 1–9.

98. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2007. 816 с.

99. Бегунов М. А. Стратегическое планирование: понятие и место в системе законодательства / М. А. Бегунов, Н. В. Мамитова // Образование и право. 2023. № 11. С. 104–108.

100. Братановский С. Н. Принципы государственного управления / С. Н. Братановский, Д. В. Деменчук // Гуманизация образования. 2018. № 6. С. 20–28.

101. Бухвальд Е. М. «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования»: нерешенные проблемы / Е. М. Бухвальд // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2022. № 1. С. 32–49.
102. Вагин С. Н. Обеспечение публичного интереса как функция публичного права / С. Н. Вагин // Вопросы экономики и права. 2012. № 2. С. 243–246.
103. Венгеров А. Б. Теория государства и права: учебник / А. Б. Венгеров. Москва: Дашков и К, 2019. 608 с.
104. Гайдар Е. Т. Государство и эволюция: как отделить собственность от власти и повысить благосостояние россиян / Е. Т. Гайдар. 2-е изд., испр. СПб.: Норма, 1997. 222 с.
105. Гайнанов Д. А. Теория и механизмы современного государственного управления: учеб. пособие / Д. А. Гайнанов, А. Г. Атаева, И. Д. Закиров. Москва: ИНФРА-М, 2020. 288 с.
106. Галушка А. С. Кристалл роста к русскому экономическому чуду / А. С. Галушка, А. К. Ниязметов, М. О. Окулов. М.: Наше завтра, 2021. 360 с.
107. Гапоненко А. Л. Теория управления: учебник / А. Л. Гапоненко, М. В. Савельева. М.: Юрайт, 2025. 371 с.
108. Грибов В. Д. Экономика предприятия: учебник, практикум / В. Д. Грибов, В. П. Грузинов. 8-е изд., перераб. и доп. Москва: КУРС: ИНФРА-М, 2023. 438 с.
109. Грипич С.А. Стратегическое планирование в государственном управлении как ключевой элемент его эффективности // Право и государство: теория и практика. 2020. № 11. С. 254–256.
110. Демьянова О. В. Подходы к оценке конкурентоспособности на основе методов анализа эффективности / О. В. Демьянова, А. Р. Сафиуллин, Б. З. Хазиахметов. Казань, 2009. 310 с.
111. Добкин А. Г. О контроле ответственности в сфере стратегического планирования / А. Г. Добкин // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2021. № 6. С. 170–176.

112. Добкин А. Г. О правовом регулировании состава участников стратегического планирования на федеральном уровне / А. Г. Добкин // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 179–185.

113. Административное право: учеб.-метод. комплекс / Л. А. Душакова, Н. М. Чепурнова. — М.: ЕАОИ, 2013. — 371 с.

114. Емельянов А. С. Мониторинг и контроль в механизме стратегического планирования / А. С. Емельянов // Журнал российского права. 2021. № 8. С. 61–75.

115. Енгибарян Р. В. Теория государства и права: учеб. пособие / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Инфра-М, 2023. 560 с.

116. Ермилина Д. А. Стратегическое планирование в России: история и современность / Д. А. Ермилина // Проблемы рыночной экономики. 2016. № 1. С. 4–10.

117. Занко Т. А. Конституционные поправки 2020: влияние на федеральную исполнительную власть / Т. А. Занко // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 7–22.

118. Зубарев С. М. Стратегические акты управления в области обеспечения национальной безопасности / С. М. Зубарев // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. № 11. С. 21–29.

119. Ирошников Д. В. Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности / Д. В. Ирошников // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 21–24.

120. Исеева Л. И. Социально-экономические функции государства в экономике России / Л. И. Исеева, А. А. Федченко // Записки Горного института, 2011. Т. 194. С. 245–249.

121. Ищенко А. А. К вопросу о формировании системы документов стратегического планирования как актов управления / А. А. Ищенко // Административное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 92–99.

122. Ищенко А. А. Стратегическое планирование в механизме государственного управления: новации правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 51–66.

123. Казанцев Н. М. Проблемы федерального закона о стратегическом планировании / Н. М. Казанцев // Проблемы науки административного права: Материалы науч. конф. «Лазаревские чтения» (20–21 ноября 2014 г.). Москва, 2015. С. 136–142.

124. Казанцев Н. М. Ляпусы Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и концепции стратегического планирования / Н. М. Казанцев // Инновации. 2018. № 8. С. 24–32.

125. Ким С. А. Теория управления: учебник для бакалавров / С. А. Ким. 4-е изд. Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2023. 240 с.

126. Клименко А. В. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования / А. В. Клименко, В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина. Ч. 1. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 63 с.; Ч. 2. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. 40 с.

127. Камолов С. Г. Основы теории управления: учебник / С. Г. Камолов. М.: Юрайт, 2025. 272 с.

128. Костина Н. Б. Теория управления: учебник / Н. Б. Костина, Т. В. Дуран, Д. А. Калугина. М.: Инфра-М, 2023. 252 с.

129. Крымов В. Б. Стратегия развития субъект Российской Федерации — ключевой элемент системы стратегического планирования на региональном уровне / В. Б. Крымов // Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему. СПб.: Леонтьевский центр, 2014. 140 с.

130. Лазарев В.В. Теория государства и права: учебник для вузов / В.В. Лазарев, С.В. Липень. — 5-е изд., и доп. М.: Юрайт, 2024. 521 с.

131. Лановая Г. М. Стратегическое планирование в современном публично-правовом аспекте / Г. М. Лановая // Закон и право. 2017. № 7. С. 27–31.

132. Ларионова А. С. История инструментария стратегического планирования в России / А. С. Ларионова // Управление экономическими системами. 2011. № 34. С. 1–14.

133. Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения / Е. Б. Ленчук // Инновации. 2020. № 2 (256). С. 24–28.

134. Любашиц В. Я. Теория государства и права / В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, А. Ю. Мамычев. Москва: РИОР, 2014. 450 с.

135. Мамедов Д. Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации / Д. Н. Мамедов // Образование и право. 2020. № 2. С. 17–20.

136. Мамяшева Д. Р. Правовая природа актов стратегического планирования / Д. Р. Мамяшева // Теория и практика государственно-правового развития. 2023. № 22. С. 50–59.

137. Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник / М. Н. Марченко. 2-е изд. Москва: Проспект, 2017. 656 с.

138. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. Москва: Дело (РАНХиГС), 2020. 528 с.

139. Малько А. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 1. С. 4–25.

140. Малько А. В. Теория государства и права: учебник для среднего профессионального образования / А. В. Малько, В. В. Нырков, К. В. Шундилов. М.: ИНФРА-М, 2022.

141. Материалы парламентских слушаний на тему «Новые подходы к стратегическому планированию в Российской Федерации: вопросы регионального развития». М., 2022 // Совет Федерации Федерального Собрания РФ: сайт. URL: <http://council.gov.ru/media/files/Y0AgGgaCBQkA55he19VmFnX83RBy6rAe.pdf> (дата обращения: 02.02.2025).

142. Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник для среднего профессионального образования / Ю. И. Мигачев,

Л. Л. Попов; под ред. Л. Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: РГ-Пресс, 2025. 544 с.

143. Мигачев Ю. И. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2024. 484 с.

144. Мизгулин Д. А. Методологические подходы к определению содержания понятий «управление» и «менеджмент» // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2012. № 1. С. 62–67.

145. Миндели Л. Э. Роль мониторинга в стратегическом планировании научно-технологического развития / Л. Э. Миндели, С. Ф. Остапюк, В. П. Фетисов // Инновации. 2019. № 3. С. 25–32.

146. Миронов А. Н. Административное право: учебник / А. Н. Миронов. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: ИНФРА-М, 2023. 333 с.

147. Михеев В. В. Практика стратегического планирования в Северо-Восточной Азии / В. В. Михеев, С. В. Игнатьев // Федерализм. 2019. № 2. С. 156–171.

148. Молчанов Н. А. Новые аспекты правового регулирования государственного стратегического планирования в Российской Федерации / Н. А. Молчанов, В. П. Егоров, Е. К. Матевосова // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 28–34.

149. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. 510 с.

150. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / Л. А. Морозова. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2024. 464 с.

151. Наумов С. Ю. Основы теории государственного управления: учеб. пособие / С. Ю. Наумов, С. В. Сергушко, А. А. Подсумкова. Москва: Форум, 2010. 265 с.

152. Осейчук В. И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов / В. И. Осейчук. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юрайт, 2025. 252 с.

153. Охотский Е. В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебник и практикум для вузов / Е. В. Охотский, Т. А. Занко. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2024. 933 с.

154. Охохонин Е. М. Эволюция социальной функции государства / Е. М. Охохонин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право, 2009. № 28. С. 18–21.

155. Петров А. Н. Теория планирования: первое приближение: монография / А. Н. Петров. 2-е изд. М.: Изд-во СПбГЭУ, 2023. 151 с.

156. Полякова Т. А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации / Т. А. Полякова, Д. А. Афиногенов // Вестник Академии права и управления, 2016. № 4 (45). С. 11–18.

157. Понкин И. В. Теория государственного управления: учебник / И. В. Понкин; предисл. А. Б. Зеленцова. Москва: ИНФРА-М, 2023. 529 с.

158. Понкин И. В. Теория государственного управления: учебник / И. В. Понкин. 2-е изд., перераб и доп. М.: ИНФРА-М, 2024. 566 с.

159. Попов Л. Л. Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Норма: Инфра-М, 2024. 736 с.

160. Попов Л. Л. Государственное управление в России и зарубежных странах: административно-правовые аспекты: монография / Л. Л. Попов, Е. В. Мигачев, С. В. Тихомиров. М.: Норма: Инфра-М, 2012. 320 с.

161. Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / Н. Ф. Попова. 6-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт, 2024. 343 с.

162. Рисин И. Е. Стратегическое планирование социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: учеб. пособие / И. Е. Рисин, Е. Н. Мельник. Москва: Русайнс, 2021. 125 с.

163. Романюк М. А. О формировании системы стратегического планирования / М. А. Романюк // Известия ТСХА. 2010. Вып. 5. С. 121–129.

164. Ронин В. С. Об актуальных вопросах стратегического планирования в Российской Федерации / В. С. Ронин // Юридическая наука и правоохранительная практика, 2023. № 4 (66). С. 43–50.

165. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 6-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2020. 640 с.

166. Ростовщиков И. В. Становление социальной функции государства и его влияние на формирование прав личности в Российской империи / И. В. Ростовщиков, С. С. Олейникова // Вестник волгоградского гос. ун-та, 2012. № 1 (16). С. 27–31.

167. Руденко В. В. Институционализация мониторинга в системе стратегического планирования в России // Вестник Сургутского государственного университета, 2023. № 4. С. 122–128.

168. Селиванов А. И. Разработка методологии и создание системы стратегического управления безопасностью России как комплексная научная проблема / А. И. Селиванов, А. Г. Хабибулин // Российский следователь. 2009. № 4. С. 33–36.

169. Семенов А. К. Теория менеджмента: учебник / А. К. Семенов, В. И. Набоков. Москва: Дашков и К, 2019. 491 с.

170. Сильвестров С. Н. Стратегическое планирование в государственном секторе экономики: монография / С. Н. Сильвестров. Москва: ИНФРА-М, 2023. 344 с.

171. Синчук Ю. В. О стратегическом планировании / Ю. В. Синчук // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2020. Вып. 4 (841). С. 111–117.

172. Слепышев А. Л. Понятие, свойства и основные компоненты механизма государственного управления: региональный аспект / А. Л. Слепышев, Д. В. Довженко, С. Г. Зырянов // Социум и власть. 2012. № 6 (38). С. 81–86.

173. Старостин С. А. О планах деятельности федеральных органов исполнительной власти как документах стратегического планирования / С. А. Старостин, А. Г. Добкин // Вестник Томского государственного университета. Сер. Право. 2021. № 41. С. 77–85.

174. Стахов А. И. Административное право: учебное пособие для СПО / А. И. Стахов, В. А. Зюзин, М. С. Фомина; под ред. А. И. Стахова. Москва: РГУП, 2019. 136 с.

175. Сущность формы и методы реализации власти: учеб. пособие / под ред. С. А. Старостина, Р. В. Нагорных. Вологда, 2019. 163 с.

176. Сырых В. М. Теория государства и права: учебник для вузов / В. М. Сырых. 6-е изд., перераб. и доп. Москва: Юстицинформ, 2012. 704 с.

177. Тавокин Е. П. Теория управления: учебник / Е. П. Тавокин. М.: Инфра-М, 2023. 202 с.

178. Тамбовцев В. Л. Теория стратегического планирования: институциональный подход / В. Л. Тамбовцев, И. А. Рождественская // Terra Economicus. 2020. № 18 (2). С. 22–48.

179. Теория государства и права: учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.]; под редакцией В.К. Бабаева. 5-е изд., перераб. и доп. М.:Юрайт, 2024. 620 с.

180. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В. Б. Исакова. Москва: Норма: Инфар-М, 2024. 656 с.

181. Титова Е. А. Стратегическое планирование в механизме государственного управления: проблемы правового регулирования / Е. А. Титова // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы, 2021. № 19. С. 45–46.

182. Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник / Ю. А. Тихомиров. М.: Бек, 1995. 485 с.

183. Трусов Н. А. Стратегическое планирование в России: история становления, критика, последствия, состояние (часть I) / Н. А. Трусова // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 40–48.

184. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль; пер. Б. В. Бабина-Кореня с предисл. А. К. Гастева. Москва: Центральный институт труда, 1923. 122 с.

185. Хохлова Т. П. Теория менеджмента: история управленческой мысли: учебник / Т. П. Хохлова. Москва: Инфра-М, 2022. 384 с.

186. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Учебник для высших учебных заведений / В. Н. Хропанюк; под ред. В. Г. Стрекозова. М.: Интерстиль, Омега-Л, 2008. 384 с.

187. Чепурнова Н. М. Теория государства и права: учеб. пособие / Н. М. Чепурнова, А. В. Серегин. М.: ЕАОИ, 2007. 465 с.

188. Четвериков В. С. Административное право: учеб. пособие / В. С. Четвериков. 7-е изд. Москва: РИОР: ИНФРА-М, 2014. 393 с.

189. Ядрихинский С. А. Принцип приоритета публичных интересов в финансовой деятельности государства: поиск компромисса / С. А. Ядрихинский // Актуальные проблемы российского права. Т. 15. № 1. С. 62–71.

190. Чепурнова Н. М. Критерии эффективности правового механизма стратегического планирования / Н. М. Чепурнова, А. А. Ищенко // Закон и право. 2025. № 1. С. 109–114.

IV. Диссертации

191. Богдаев Д. Б. Административный договор как правовая форма госуправления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Б. Богдаев. М., 2019. 229 с.

192. Ван Ю. Стратегическое планирование инновационного развития регионов России и Китая: дис. ... канд. юрид. наук. / Ю. Ван. Москва, 2023. 244 с.

193. Воробьева Н. А. Правовое регулирование организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Воробьева. Саратов, 2008. 195 с.

194. Воронков К. И. Институт ресоциализации в структуре социальной функции государства: историко-теоретический и сравнительно-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / К. И. Воронков. Н. Новгород, 2021. 201 с.

195. Гареева Ф. Г. Государственный аппарат российского государства: дис. ... канд. юрид. наук / Ф. Г. Гареева. Казань, 2003. 188 с.

196. Говорухина Ю. В. Стратегия как правовой документ: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Говорухина. Н. Новгород, 2021. 226 с.

197. Дембицкий А. А. Правовые и неправовые функции государства: дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Дембицкий. Москва, 2017. 181 с.

198. Добкин А.Г. Стратегическое планирование как функция органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2025. 203 с.

199. Душакова Л. А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук / Л. А. Душакова. Москва, 2020. 487 с.

200. Завьялова И. С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем: дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Завьялова. Воронеж, 2007. 241 с.

201. Иванова Ю. А. Российское постсоциалистическое государство вопросы теории: дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Иванова. М., 2005. 173 с.

202. Идрисов Р.Ф. Государство и стратегическое планирование: дис. ... канд. юрид. наук. / Р.Ф. Идрисов. Москва, 1997. 223 с.

203. Кирия К. Д. Органы исполнительной власти в механизме российского государства: теоретико-правовой и историко-правовой аспекты: дис. ... канд. юрид. наук / К. Д. Кирия. СПб., 2008. 191 с.

204. Курбатов И. А. Конституционные основы государственного планирования экономического развития Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / И. А. Курбатов. Москва, 2017. 183 с.

205. Кутафин О.Е. Плановая деятельность Советского государства: государственно-правовой аспект: дис. ... д-ра юрид. наук / О. Е. Кутафин. Москва, 1979. 430 с.

206. Мазеин А. В. Административно-правовое регулирование форм и методов управленческой деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: новые стратегии и условия модернизации: дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Мазеин. Москва, 2023. 255 с.

207. Мамяшева Д. Р. Акты стратегического планирования: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Д. Р. Мамяшева. Москва, 2023. 207 с.

208. Ноздрачев А.Ф. Проблемы законодательства о государственном планировании в СССР: дис. ... д-ра. юрид. наук / А.Ф. Ноздрачев. Москва, 1984. 426 с.

209. Потапова О. Б. Правовая политика Президента Российской Федерации: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / О. Б. Потапова. Краснодар, 2009. 200 с.

210. Туманов С. Н. Механизм реализации внешних функций российского государства: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук / С. Н. Туманов. Саратов, 2017. 501 с.

211. Турганбаев А. О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / А. О. Турганбаев. Москва, 2020. 217.

212. Ульянов А. Д. Административно-правовые методы в сфере государственного управления / А. Д. Ульянов, А. В. Жаглин // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2021. № 2 (44). С. 270–277.

213. Фарафонов Д. В. проблемы реализации полномочий Президента Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Фарафонов. Сургут, 2003. 177 с.

214. Шалыгина И. С. Социальная функция в федеративном государстве: дис. ... канд. юрид. наук / И. С. Шалыгина. Москва, 2018. 205 с.

215. Шарков А. В. Социальная функция государства: история и современность: формационные и цивилизационные аспекты: дис. ... канд. филос. наук / А. В. Шарков. Пермь, 2019. 231 с.

216. Шмалий О. В. Регистрация как форма государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Шмалий. Ростов н/Д, 2004. 187 с.

217. Яблонская А. Б. Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Яблонская. Москва, 2009. 175 с.

V. Зарубежные источники

218. Barney J. B. Gaining and Sustaining Competitive Advantage / J. B. Barney. New York, 1996. P. 32.
219. Berry F. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning // Public Administration Review, 1994. Vol. 54, No. 4. P. 322–330.
220. Bert J. Strategic planning: The way forward / J. Bert, R. Huijbregts, M. Tiggelaar, L. Vandersmissen // Greve C. and Ysa T. The handbook of strategic public management. New York: Palgrave Macmillan, forthcoming, 2020. P. 1–25.
221. Bordean I. Strategic Planning in Public Administration / I. Bordean, A. B. Raileanu // Proceedings of the Fifth «Administration and public management» International Conference, 2009. P. 141–153.
222. Brown L. The Evolution of Public Sector Strategy // Public Administration Review, 2010. Special Issue. P. 213.
223. Bryson J. Strategic Management in Public Administration. Oxford Research Encyclopedia, Politics / J. Bryson, B. George. Oxford: Oxford University Press, 2020. P. 1–26.
224. Demirkaya Y. Strategic planning in the Turkish Public Sector / Y. Demirkaya // Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2015. Vol. 11, No. SI. P. 15–29.
225. Government Performance and Results Act of 1993 // Public Law 103-62-Sept, 1993.
226. GPRA Modernization Act of 2010 // Public Law 111-352-Jan.4, 2011.
227. Le Vuong Ngoc N. Strategic planning of state own companies in Vietnam / N. Le Vuong Ngoc, C. Dan // International Journal of Advanced Multidisciplinary Research and Studies, 2023. № 3 (2). P. 641–649.
228. Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (1) // Legifrance: site. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000046845631?init=true&page=1&query=loi+de+finances+2023&searchField=ALL&tab_selection=all (дата обращения: 29.11.2023).

229. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances // Legifrance: site. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000394028/?isSuggest=true> (дата обращения: 29.11.2023).

230. Mazouz B. Introduction: La gestion stratégique des administrations Publiques Une approche de la stratégie par les résultats de la gestion publique / B. Mazouz, A. Rousseau, P. Hudon // *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2016. Vol. 82 (3). P. 442.

231. Mintzberg H. Strategy formulation in adhocracy / H. Mintzberg, A. McHugh. Wash.: *Administrative Science Quarterly*, 1985. P. 5.

232. Rutgers M. The Purpose of the State / M. Rutgers // *Administrative Theory & Praxis*, 2008. Vol. 30, № 3. P. 349–354.

233. Закон Республики Беларусь от 05.05.1998 № 157-З «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» // *Pravo.by*: сайт. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2022068001> (дата обращения: 28.11.2023).

234. Закон Республики Абхазия «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Абхазия» // *Сборник законодательных актов Республики Абхазия*. Сухум, 2001. Т. 14.

235. Закон Республики Таджикистан от 08.08.2018 № 1544 «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан».

VI. Интернет-источники

236. Государственная автоматизированная информационная система «Управление», реестр документов стратегического планирования: сайт. URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 06.06.2025).

237. Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства: сайт. URL: <https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html> (дата обращения 03.01.2025).

238. Законотворчество: сайт. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/143912-6> (дата обращения: 18.02.2023).

239. Исторические материалы: сайт. URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 02.02.2025).

240. Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: сайт. URL: <https://digital.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2023).

241. Министерство экономического развития Российской Федерации: сайт URL: <https://economy.gov.ru> (дата обращения 12.10.2024).

242. Министерство транспорта Российской Федерации: сайт. URL: <https://mintrans.gov.ru/> (дата обращения 03.01.2025).

243. Нормативные правовые акты в Российской Федерации: сайт. URL: <http://pravo.minjust.ru/> (дата обращения: 02.02.2025).

244. Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 07.09.2023).

245. Счетная палата Российской Федерации: сайт. URL: <https://ach.gov.ru/>

246. Федеральная служба государственной статистики: сайт. URL: <https://gks.ru/> (дата обращения: 06.06.2025).

247. Bundesregierung: сайт. URL: <https://www.bundesregierung.de/> (дата обращения: 14.10.2023).

248. Bundes-Raumordnungsgesetz: site. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ (дата обращения: 14.10.2023).