

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Константин Гурамович Амкуаб^a

DOI: 10.22394/2070-8378-2025-27-2-68-72

а Министерство экономического развития Российской Федерации

Аннотация: В статье рассматривается правовая природа стратегического планирования социально-экономического развития. Отмечается, что стратегическое планирование составляет одну из функциональных характеристик государственного управления. Рассмотрено положение понятия «стратегия» на законодательном уровне, сделан вывод о том, что обособленно указанное понятие не используется, а применяется лишь в единой конструкции с другими понятиями, уточняющими его направленность. Отмечается существующая разнородность определений понятия «стратегическое планирование». Автор приходит к выводу, что существующее законодательное определение может способствовать смешению понятий «стратегическое планирование» и «государственное управление», при этом определение выхолащивает именно стратегическую составляющую и само по себе не несет стратегической компоненты. Анализируется проблематика, связанная с соотношением указанных понятий. Подчеркивается, что правовая модель, обеспечивающая стратегическую направленность, должна четко раскрывать сущностные характеристики регулируемого явления, только тогда может быть обеспечено государственное управление в указанной части. В целях преодоления существующих несовершенств предложено авторское определение понятия «стратегического планирования».

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое планирование, планирование, государственные стратегии, функции государственного управления

Дата поступления статьи в редакцию: 3 марта 2025 года.

ON THE LEGAL NATURE OF STRATEGIC PLANNING FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Konstantin G. Amkuab^a

RESEARCH ARTICLE

a Ministry of Economic Development of the Russian Federation

Abstract: The article examines the legal aspects of strategic planning for the socioeconomic development. It is noted that strategic planning is one of the functional characteristics of public administration. The author examines the concept of “strategy” at the legislative level and concludes that it is not used separately but rather only in conjunction with other concepts that clarify its purpose. The study notes the existing heterogeneity of “strategic planning” definitions. According to the author, the current legislative definition of “strategic planning” and “public administration” may cause misunderstandings because it weakens the strategic element and lacks a strategic component of its own. The research examines the issues related to correlation of these concepts. It is emphasized that a legal model providing strategic direction must clearly reveal the essential characteristics of the regulated phenomenon; only then can state governance in this area be ensured. In order to overcome existing shortcomings, the author proposes his own definition of the concept of “strategic planning”.

Keywords: public administration, strategic planning, planning, state strategies, functions of public administration

Received: March 3, 2025.

Введение

Функциональная характеристика государственно-го управления включает различные элементы. Одним из таких элементов является стратегическое планирование. В целях комплексного анализа данного понятия представляется необходимым осуществить его декомпозицию.

Понятие «стратегия» в законодательстве не обособлено и применяется в единой конструкции с другими понятиями. 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 другие. 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 период¹.

Иными словами, стратегия с точки зрения закона – это формализованный документ с набором приоритетов, целей и задач на длительную перспективу, призванный направлять действия органов публичной власти.

Говоря о планировании, отметим, что оно, в первую очередь, рассматривается как функция управления, что определяет их неразрывную взаимосвязь. По нашему мнению, наиболее оправданным является подход к определению данного понятия с позиций науки кибернетики, в рамках которого под управлением может понимать «взаимодействие двух сторон, одна из которых является по отношению к другой управляющей, т.е. принимающей решения и организующей их реализацию» [Тавокин, 2023. С. 28].

Научные подходы и законодательное закрепление понятия «стратегическое планирование»

В рамках правовой доктрины существует вопрос о публичном (государственном) управлении, единообразное определение которого до настоящего времени не сформировано. Так, 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» [Бахрах, Россинский, Стариков, 2007. С. 30].

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» [Мазеин, 2023. С. 31].

В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» государственное управление определено значительно уже как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Как видно, в научной литературе в рассматриваемое понятие вкладывается более широкое содержание, предполагающее целенаправленное воздействие государства на общественные процессы.

Рассмотренные определения имеют весьма существенные отличия. Вместе с тем они обладают и общими признаками. Наиболее существенным признаком является то, что каждое из приведенных определений содержит указание на природу управленческого воздействия (субъекта управления на управляемый объект). В этой связи стоит заметить, что законодательное определение государственного управления не в полной мере согласуется с научными подходами к определению данного понятия.

Планирование как функция управления

Особое значение для управленческого процесса играют функции управления. На сегодняшний день ученые выделяют такие функции управления, как «планирование, организация, координация, мотивация и контроль» [Хохлова, 2022. С. 21]. Государственному управлению также присущи общеуправленческие функции, в которых в том числе относят: целеполагание; прогнозирование; планирование; программирование; мониторинг; контроль [Осейчук, 2025. С. 91]. По справедливому замечанию Б.В. Россинского, функции государственного управления осуществляются в рамках регулирующей функции, в которую в том числе включают: планирование; прогнозирование; контроль; координацию и др. [Россинский, Стариков, 2020. С. 49].

1 Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Таким образом, можно говорить о наличии у исполнительной власти общеуправленческих и специальных 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.

В контексте государственного управления планирование можно охарактеризовать как «разработку планов экономического и социального развития, а также комплекса практических мер по их выполнению» [Петров, 2023. С. 10]. Таким образом, в широком смысле планирование представляет из себя средство претворения в жизнь социально-экономической политики [Осейчук, 2025].

При этом в рамках планового процесса существует определенный набор иерархий различных уровней и продолжительности: стратегические планы (пять лет), среднесрочные планы (два-три года); оперативные (текущие) планы [Там же].

Сама же стратегия, как справедливо замечанию, является «отправной точкой планирования» [Петров, 2023. С. 10]. Иными словами, стратегия является основой для разработки плана, а план представляет собой первый этап ее реализации. Такой подход представляется весьма оправданным. Исходя из предложенной логики, можно говорить, что стратегическое планирование – это «разработка планов реализации предварительно созданной стратегии» [Тамбовцев, Рождественская, 2020. С. 30].

Отметим также разнородность определений понятия «стратегическое планирование». 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» [Крымов, 2014. С. 9]. 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» [Ларионова, 2011. № 34. С. 5].

В рамках административно-правовой деятельности государства стратегическое планирование рассматривается несколько иным образом.

Так, существует мнение, согласно которому стратегическое планирование необходимо рассматри-

вать 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» [Турганбаев, 2020. С. 61]. Такой подход делает упор на динамическую сторону рассматриваемого явления, что обуславливает понимание стратегического планирования как некоего инструмента. Однако оно в полной мере не позволяет раскрыть сущность стратегического планирования функции управления по разработке планов реализации стратегических целей государства, что, как было описано, выше играет определяющую роль в его содержании.

Л.А. Душакова видит в стратегическом планировании «научно обоснованную и обеспеченную надлежащим правовым регулированием систему целеполагания, прогнозирования, программирования и реализации стратегических целей и задач» [Душакова, 2020. С. 86]. Это определение фактически интегрирует несколько функций управления в единую систему стратегического планирования.

Несмотря на различия, научные подходы сближаются в том, что стратегическое планирование нацелено на долгосрочные приоритеты развития, представляет собой систему действий и решений и выступает связующим звеном между определением целей и практической реализацией политики.

Несовершенства в законодательном закреплении стратегического планирования

Нельзя обойти стороной и законодательное определение рассматриваемой дефиниции. В Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» оно 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». Порядок осуществления указанных этапов стратегического планирования органами государственной власти регламентируется нормативными правовыми актами, при этом стратегическое планирование в

большей степени подпадает под действие административного права [Турганбаев, 2020. С. 99].

Таким образом, законодатель фактически описывает стратегическое планирование через перечисление видов деятельности (целеполагание, прогнозирование и др.), охватывающих широкий круг сфер – от экономики до нацбезопасности.

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 смешению понятий «стратегическое планирование» и «государственное управление».

Это различие задает контекст для понимания стратегического планирования: закон стремится вписать его в рамки управленческой деятельности, но при этом неполным образом отражает существенные характеристики стратегического планирования как вида деятельности, направленного на формирование долгосрочных ориентиров.

Нельзя не обратить внимание и на то, что законодательное определение выхолащивает «стратегическую» сущность рассматриваемого явления. Так, стратегическое планирование согласно закону – это, во-первых, деятельность участников стратегического планирования. Во-вторых, вполне конкретно определена 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.

Таким образом, законодательное определение не позволяет установить содержательное отличие стратегического планирования от среднесрочного или оперативного планирования, что в известной степени способствует выхолащиванию понятия.

Подчеркнем, что указанное понятие подвергается критике. Так, отмечается, что логика Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» выстраивается «в соответ-

ствии с подходом, при котором упор делается на нарастающую детализацию функций, прав и обязанностей участников и исполнителей в рамках стратегического планирования как процесса» [Ленчук, 2020. С. 27]. Такой подход чреват тем, что на отдельных этапах может утратиться содержательная целостность стратегического планирования [Там же]. 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» [Казанцев, 2018. С. 27].

Заключение

Интегрирование в систему государственного управления определенной правовой модели, позволяющей обеспечивать ту составную часть управления, которая имеет стратегическую направленность, может быть обеспечено в том случае, когда его сущностные характеристики точно определены. В действующем законодательстве и правовой доктрине стратегическое планирование рассматривается в рамках управленческой парадигмы, без достаточной правовой квалификации его институциональной роли и без уточнения его функции в единой системе публичной власти. При этом именно в публично-правовом контексте стратегическое планирование приобретает особое значение как функция государственного и муниципального управления, направленная на решение наиболее значимых задач развития.

Несмотря на то, что «стратегическое планирование» кажется весьма широким понятием, его практическое применение и правовое регулирование ограничены сферами социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. При этом теоретические подходы как правило не дифференцируют виды стратегического планирования, игнорируя их содержательную специфику.

В целях уточнения его институциональной природы и функционального назначения стратегическое планирование социально-экономического развития предлагается рассматривать как функцию государственного и муниципального управления, осуществляемую субъектами стратегического планирования, выражающуюся в установлении долгосрочных целей, приоритетов и задач в сфере социально-экономического развития, а также в определении способов и средств их достижения, реализуемую в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития и обеспечения публичных интересов.

Литература

- Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2007.
- Душаклова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления: теоретико-методологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2021. EDN: QLQSKK
- Казанцев Н.М. Лapses of the Federal Law No. 172 «On Strategic planning in the Russian Federation» and the concepts of strategic planning. *Innovatsii*. 2018. № 8. С. 24–32.
- Крымов В.Б. Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему. СПб.: Леонтьевский центр, 2014.
- Ларионова А.С. История и инструментарий стратегического планирования в России. *Управление экономическими системами*. 2011. № 10 (34). С. 1–14. EDN: PLVJYT
- Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения. *Иновации*. 2020. № 2 (256). С. 24–28. <https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.256.2.003>. EDN: BUZJKA
- 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. EDN: NBOGMM
- Осейчук В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для вузов. М.: Юрайт, 2025.
- Петров А.Н. Теория планирования: первое приближение: Монография. М.: Изд-во СПбГЭУ, 2023.
- Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М.: Норма; ИНФРА-М, 2020.
- Тавокин Е.П. Теория управления: учебник. М.: Инфра-М, 2023.
- Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. Теория стратегического планирования: институциональный подход. *Terra Economicus*. 2020. № 18 (2). С. 22–48. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48>
- Турганбаев А.О. Стратегическое планирование в государственном управлении: административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.
- Хохлова Т.П. Теория менеджмента: история управленческой мысли: учебник. М.: Инфра-М, 2022.

References

- Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: textbook for universities. Moscow: Norma, 2007. In Russian
- Dushakova L.A. Legal support for strategic public administration: theoretical and methodological aspects: dissertation of Doctor of Legal Sciences. Moscow, 2021. EDN: QLQSKK. In Russian
- Kazantsev N.M. Lapses of the Federal Law No. 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation” and the concepts of strategic planning. *Innovatsii*. 2018. No. 8. P. 24–32. In Russian
- Khokhlova T.P. Management theory: history of management thought: Textbook. Moscow: Infra-M, 2022. In Russian
- Krymov V.B. Strategic planning in regions and cities of Russia: building a system. St. Petersburg: Leontyevskiy tsentr, 2014. In Russian
- Larionova A.S. History and strategic planning instruments in Russia. *Upravleniye ekonomicheskimi sistemami*. 2011. No. 10 (34). P. 1–14. EDN: PLVJYT. In Russian
- Lenchuk E.B. Strategic planning in Russia: challenges and solutions. *Innovatsii*. 2020. No. 2 (256). P. 24–28. <https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.256.2.003>. EDN: BUZJKA. In Russian
- Mazein A.V. Administrative-legal regulation of forms and methods of managerial activity in executive state bodies of the subjects of the Russian Federation: new strategies and conditions of modernization: dissertation of Candidate of Legal Sciences. Moscow, 2023. EDN: NBOGMM. In Russian
- Oseichuk V.I. Theory of public administration: textbook and practical training for universities. Moscow: Yurayt, 2025. In Russian
- Petrov A.N. Planning theory: the first approximation: Monograph. Moscow: Izd-vo SPbGEU, 2023. In Russian
- Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: textbook. Moscow: Norma: INFRA-M, 2020. In Russian
- Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. Theory of strategic planning: an institutional perspective. *Terra Economicus*. 2020. No. 18 (2). P. 22–48. In Russian
- Tavokin E.P. Control theory: textbook. Moscow: Infra-M, 2023. In Russian
- Turganbaev A.O. Strategic planning in public administration: administrative and legal research: dissertation of Candidate of Legal Sciences. Moscow, 2020. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Константин Гурамович Амкуаб, консультант отдела регулирования в сфере малого и среднего предпринимательства Департамента развития малого и среднего предпринимательства и налогового стимулирования Министерство экономического развития Российской Федерации (Российская Федерация, 123112, Москва, Пресненская набережная, 10/2). E-mail: amkuabkostya@gmail.com

Для цитирования: Амкуаб К.Г. К вопросу о правовой природе стратегического планирования социально-экономического развития. *Государственная служба*. 2025. № 2. С. 68–72.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Konstantin G. Amkuab, Consultant at the Division of Small and Medium-sized Enterprises Regulation, Department of Small and Medium-sized Enterprises Development and Tax Incentives Ministry of Economic Development of the Russian Federation (10/2 Presnenskaya naberezhnaya, Moscow, 123112, Russian Federation). E-mail: amkuabkostya@gmail.com

For citation: Amkuab K.G. On the legal nature of strategic planning for socio-economic development. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2025. No. 2. P. 68–72.