

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

УДК 34:332.133

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.2.30>

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ, РАЗРАБАТЫВАЕМЫХ В РАМКАХ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПО ОТРАСЛЕВОМУ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПРИНЦИПАМ (Ч. 1)

© Личичан О. П., Арзуманов И. А., Галенпольский Ф. С., 2021

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Проведено исследование методологических проблем взаимосвязи документов стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам. Рассмотрены нормы корпуса нормативных правовых актов федерального уровня, принятых в рамках целеполагания в процессе стратегического планирования социально-экономического развития территорий, включающих в себя ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегию социально-экономического развития РФ, стратегию национальной безопасности РФ, а также стратегию научно-технологического развития РФ. Выявлена специфика посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ как документов, определяющих бюджетную политику и требования к ней. Анализу подверглись положения норм Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании», посвященные стратегии социально-экономического развития РФ. Проанализированы последствия неприятия данного документа на современном этапе. Утверждается, что в методологическом плане к таким последствиям необходимо отнести отсутствие системной взаимосвязи документов стратегического планирования, необходимой статистической проработки основных ресурсных показателей в масштабах всей страны и по отдельным регионам, что влияет на качество документов стратегического планирования и эффективность их реализации. Определено, что пространственное стратегирование, являясь самостоятельным направлением стратегического планирования, по «горизонтали» должно согласовываться с документами стратегического планирования *отраслевого* характера, а по «вертикали» – с документами стратегического *пространственного (территориального)* планирования, формируемыми как на региональном, так и на муниципальном уровне. Выявлен и систематизирован целый ряд положений теоретико-методологического характера, отражающих системную взаимосвязь документов стратегического планирования, принимаемых в рамках целеполагания. Утверждается, что к факторам, влияющим на процессы формирования и реализации государственной политики регионального развития и непосредственно касающимся проблематики стратегического планирования, относятся не только признаки федеративного устройства, геополитические, геодетерминированные, социокультурные факторы, но и значительная разница в уровнях регионального социально-экономического развития и территориального народонаселения.

Ключевые слова: методология, стратегическое планирование, документы стратегического планирования, федеральный уровень, целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, отраслевой принцип, территориальный принцип.

Федеральный уровень документов стратегического планирования (далее – СП) является базовым в процессе разработок всего корпуса документов СП. В документах федерального уровня принципы, изложенные в № 172-ФЗ, конкретизируются для последующей реализации в целях, задачах и направлениях деятельности по СП. Общая структура системы документов СП закреплена в ст. 11 № 172-ФЗ, согласно которой документы для каждого из уровней и видов власти Российской Федерации (общефедерального, регионального

и местного самоуправления (муниципальных образований)) группируются по четырем блокам – документы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования [2, с. 18]. Президент и Правительство РФ координируют разработку и реализацию документов СП по находящимся в их ведении вопросам¹. Документы СП, разрабатываемые на уровне федеральных органов власти и управления, в рам-

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Рос. газ. 2014. 3 июля. Части 1, 2 ст. 11.

ках целеполагания включают в себя ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ, стратегию социально-экономического развития РФ, стратегию национальной безопасности РФ, стратегию научно-технологического развития РФ, а также основы государственной политики и доктрины в различных областях и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации¹.

Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ как документы СП характеризуются в том числе и тем, что именно в них определяются бюджетная политика и требования к ней². В качестве функционального производного, уточняющего положения послания Президента РФ к Федеральному Собранию, выступают бюджетные послания Президента РФ о бюджетной политике и другие документы СП³. Стратегия социально-экономического развития РФ, являясь документом СП федерального уровня, должна быть не просто взаимосвязана с документами, отражающими целеполагание стратегического планирования по отраслевому и территориальному принципу, а быть основой для разработки всех документов СП, поскольку именно «стратегия социально-экономического развития должна быть документом, раскрывающим ответ на вопрос о том, как поднимать экономику страны, воплощать в жизнь нацпроекты» [3, с. 35; 9]. Но парадокс заключается в том, что данная стратегия на федеральном уровне до сих пор не принята. О чем это говорит и какие послед-

ствия методолого-практического свойства за этим следуют? Прежде всего, речь должна идти о необходимой статистической проработке основных ресурсных показателей в масштабах всей страны и по всем регионам. Но данная ревизия в рамках подготовки стратегии социально-экономического развития РФ до сих пор не проведена, и, как следствие, целевые показатели необходимого результата социально-экономического развития не имеют базовых стартовых начал. Это одна из ключевых методологических проблем, влияющих на качество документов СП и эффективность их реализации.

Как уже отмечалось, утвержденная Указом Президента РФ № 683 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации также относится к базовым документам СП, с которыми непосредственно увязан предмет правового регулирования процессов социально-экономического развития (далее – СЭР) территорий в масштабах всей страны в долгосрочной перспективе⁴.

Группу документов СП, разрабатываемых в рамках целеполагания, завершает Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации⁵. Научно-технологическое развитие наряду с национальными долгосрочными стратегиями СЭР и национальной безопасности является важнейшей частью долгосрочного социально-экономического развития территорий Российской Федерации. Данная стратегия, на базе стратегического прогноза РФ, прогноза социально-экономического развития РФ, призвана обеспечить как научное сопровождение реализации стратегий социально-экономического развития, национальной безопасности РФ в долгосрочной перспективе, так и процессы инновационного характера. В 2016 г. в обеспечение достижения этих целей была принята Стратегия

¹ Пункты «в», «г» ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 172-ФЗ.

² Пункт 2 ст. 172 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Рос. газ. 1998. 12 авг. Кроме посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, согласно отмечаемым положениям БК РФ составление проектов бюджетов основывается также на главных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики Российской Федерации (основных направлениях бюджетной и налоговой политики субъектов Российской Федерации, основных направлениях бюджетной и налоговой политики муниципальных образований); прогнозе социально-экономического развития; бюджетном прогнозе (проекте бюджетного прогноза, проекте изменений бюджетного прогноза) на долгосрочный период; государственных (муниципальных) программах (проектах государственных (муниципальных) программ, проектах изменений указанных программ).

³ Кроме этого к системе документов СП, формирующих основные требования к бюджетной политике, необходимо отнести указы Президента РФ от 7 мая 2012 г., концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, основные направления деятельности Правительства РФ. См., напр.: О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации (с изм. и доп.): указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 // Рос. газ. 2012. 9 мая; О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 // Рос. газ. 2012. 9 мая; О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации: указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604 // Рос. газ. 2012. 9 мая и др.; Основные направления бюджетной политики на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годов: информ. Минфина России от 18 июля 2013 г. // Гарант: справочная правовая система; О бюджетной политике в 2014–2016 годах: бюджетное послание Президента РФ В. В. Путина от 13 июня 2013 г. // Солидарность. 2013. № 23 и др.

⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, подп. «в» п. 3 ст. 11. См. также: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683. П. 1 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 25.07.2020). К другим документам СП, имеющим базовый характер взаимосвязей национальной безопасности и процессов социально-экономического развития, необходимо отнести, например, О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Там же; О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Там же.

⁵ Данная Стратегия является комплексным документом и должна определять в своих положениях не только задачи, принципы, приоритеты, основные направления и меры реализации государственной политики в этой области, но и ожидаемые результаты реализации Стратегии, обеспечивающие устойчивое, динамичное и сбалансированное развитие Российской Федерации. См.: О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // Там же.

инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года¹ [6, с. 23].

К следующей группе документов СП федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания по *отраслевому и территориальному* принципам, относятся отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации и две стратегии: пространственного развития Российской Федерации и социально-экономического развития макрорегионов². Отраслевые документы СП РФ являются «передаточным звеном» в конкретизации целей и задач СЭР территорий во всех его основных сферах и непосредственно увязываются с документами территориального характера. К таким актам СП федерального уровня можно, например, отнести Стратегию безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы³, Водную стратегию Российской Федерации на период до 2020 года⁴, Стратегию развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года⁵, Государственную программу РФ «Развитие рыбохозяйственного комплекса»⁶, Программу развития угольной промышленности России на период до 2035 года⁷ и др. К документам СП, разрабатываемым в рамках целеполагания по территориальному принципу, необходимо относить Стратегию пространственного развития Российской Федерации (далее – СПР), а также Стратегию социально-экономического развития макрорегионов. Как отмечает Е. М. Бухвальд, пространственное стратегирование, являясь самостоятельным направлением СП, по «горизонтали» должно согласовываться с документами СП *отраслевого* характера, а по «вертикали» – с документами СП *пространственного (территориального)* планирования, формируемыми как на региональном, так и на муниципальном уровнях [5, с. 132]. Кроме этого, немаловажное значение имеет согласование данных документов с национальными проектами, сформированными на основе Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г.

№ 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁸. Стратегия пространственного развития Российской Федерации⁹ является одним из документов СП, направленных на обеспечение устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, совершенствование инфраструктуры территорий в процессах их социально-экономического развития¹⁰. Основой для разработки данной Стратегии послужили Федеральный закон № 172-ФЗ, национальные цели и стратегические задачи развития РФ¹¹, Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года (далее – Основы)¹². Что касается Основ, то они призваны не только определять базовые принципы, целевые приоритеты, задачи и механизмы процессов, связанных с реализацией социально-экономической политики государства¹³, но и взаимоувязывать проблемы равномерности развития территорий в процессах реализации «государственной политики регионального развития»¹⁴ с документами СП федерального уровня¹⁵. К факторам и условиям развития ре-

⁸ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (с изм. и доп. от 21 июля 2020 г. № 474) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 25.07.2020).

⁹ Рассчитанная на период до 2025 г.

¹⁰ Часть 5 ст. 20 Федерального закона № 172-ФЗ.

¹¹ На период до 2024 г. См.: О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 02.08.2020).

¹² На период до 2025 г. См.: Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Там же. Согласно ч. 6 ст. 20 № 172-ФЗ основы государственной политики регионального развития РФ являются фундаментом для определения приоритетов регионального развития Российской Федерации и разрабатываются Правительством РФ по поручению Президента РФ, который их же и утверждает. Что касается Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, то он утвержден Распоряжением Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р. См.: Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2017 г. № 1166-р // Там же. Согласно п. 2, 3 Распоряжения Правительства РФ № 1166-р федеральные органы исполнительной власти, участвующие в реализации плана, должны ежегодно (до 15 ноября) представлять в Минэкономразвития России (на которое возложено осуществление контроля за реализацией плана) информацию о ходе его выполнения с последующим ежегодным представлением Минэкономразвития докладов о ходе его выполнения в Правительство РФ.

¹³ Пункт 1.1 Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года; п. 1 ст. 20 Федерального закона № 172-ФЗ.

¹⁴ Под которой, согласно п. 2 «а» Основ, понимается система приоритетов, целей, задач, мер и действий прежде всего федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. См.: Пункт 2 «а» Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года.

¹⁵ В рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

¹ О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 дек. 2016 г. № 642 // Там же. См. также: План по реализации данной стратегии : утв. Распоряжением Правительства РФ от 24 июня 2017 г. № 1325-р // Там же.

² Пункт 3 ст. 1 Федерального закона № 172-ФЗ.

³ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 25.07.2020).

⁴ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р // Собр. законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

⁵ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1989-р // Там же. 2018. № 40. Ст. 6147.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 314 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 25.07.2020).

⁷ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13 июня 2020 г. № 1582-р // Там же.

гионов (в том числе, согласно п. 1 «б» Основ, и в макрорегиональной проекции), которые влияют на процессы формирования и реализации государственной политики регионального развития и непосредственно касаются данной проблематики, относятся не только признаки федеративного устройства, геополитические, геодетерминированные и социокультурные факторы, но и значительная разница в уровнях регионального социально-экономического развития и территориального народорасселения. Так, «документ относит к основным принципам этой политики обеспечение единства экономического пространства страны. В идеальной проекции таковое как раз и характеризуется его относительной однородностью, антиподом чего и выступают нынешние, достаточно устойчивые разрывы в уровне развития регионов России. Документ констатирует, что в числе приоритетных задач государственных программ должно оставаться снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем экономического развития. Наконец, в числе результатов реализации государственной политики регионального развития документ прямо называет сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов» [4, с. 110; 1, с. 9].

При этом необходимо иметь в виду, что представленная в Основах и отмеченная экспертами задача сокращения различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности, в принципе может решаться двумя путями. Это возможно или с преобладающим акцентом на преодоление межрегиональной и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, или путем дальнейшего наращивания объемов финансового выравнивания по всем уровням бюджетной системы страны. Однако практика показывает, что второй вариант последовательного решения названной задачи явно не гарантирует. Более того, согласно Указу Президента от 16 января 2017 г. № 13, утвердившему Основы государственной политики регионального развития, федеральные органы исполнительной власти и полномочные представители в федеральных округах должны руководствоваться данными Основами на период до 2025 г. при решении задач СЭР субъектов Российской Федерации. С данным вопросом взаимоувязываются положения как СПР, так и базовых положений Стратегии национальной безопасности Российской Федерации. СПР, разрабатываемая на основании решения Правительства РФ, должна учитываться при разработке и коррек-

тировке целого ряда документов СП. К таким документам, согласно п. 2 ст. 20 Федерального закона № 172-ФЗ, относятся схемы территориального планирования РФ, стратегии социально-экономического развития макрорегионов, государственные программы РФ, стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, документы территориального планирования, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ. Взаимосвязи данных документов направлены в том числе на совершенствование системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации, определяемых Правительством РФ при разработке на основе имеющихся в данных документах предложений, основ государственной политики и приоритетов регионального развития Российской Федерации¹.

Как следствие, положения Стратегии пространственного развития должны учитываться федеральными органами исполнительной власти² в процессах разработки, реализации отраслевых документов СП и государственных программ Российской Федерации. Вопрос о равномерности социально-экономического развития территорий является предметом регулирования положений Стратегии экономической безопасности страны до 2030 года³ и одним из приоритетных направлений политики регионального развития⁴. Статьей 20 Федерального закона № 172-ФЗ фиксируются базовые приоритеты Стратегии, прежде всего, в области расселения. Тем не менее, несмотря на явную недостаточность полноты определения Стра-

¹ Пункты 3–5 ст. 20 Федерального закона № 172-ФЗ.

² Кроме этого уровня органов власти и управления, п. 4 Распоряжения Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р, положениями данной Стратегии рекомендовано руководствоваться органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления. Прежде всего это касается процессов разработки документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ.

³ Принята в соответствии с федеральными законами от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, согласно п. 24 которой «неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития» представляет угрозу для экономической безопасности страны. См.: О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.08.2020).

⁴ Вопрос ставится о придании этой политике системного, долгосрочного характера с проработкой различных сценариев решения этой задачи, закрепленных, в частности, Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» // Там же.

тегии пространственного развития Федеральным законом № 172-ФЗ, с этими положениями увязываются и правотворческие инициативы, направленные на правовое регулирование экономического выравнивания регионов. Оно, посредством закона об основах политики регионального развития¹, должно быть «переведено в конкретные, поэтапно достигаемые количественные параметры этого выравнивания, согласованные с требованиями обеспечения пространственного аспекта экономической безопасности страны» [4, с. 112]. Встает вопрос о необходимости обеспечения перехода к целостной системе управления институтами и инструментами федеральной политики регионального развития, и прежде всего в связи с несогласованностью данных инструментов. В качестве панацеи предлагается нормативное закрепление критериев отбора регионов (макрорегионов), в отношении которых за счет федеральных средств реализуются государственные (целевые) программы территориального развития, целевые функции и основные принципы пространственной локализации федеральных институтов развития, а также условия и формы федеральной поддержки аналогичных региональных институтов [Там же]. Отчасти это обусловлено спецификой административно-территориального деления Российской Федерации, включающей 85 субъектов². Поскольку в каждом из субъектов предусмотрена обязательная разработка документов СП по всем четырем их уровням по позициям прогнозирования, целеполагания, программирования и планирования, то количество документов по данным направлениям СП постоянно увеличивается³. В этой связи Д. А. Тюпышев,

Е. А. Коршикова, В. Е. Ульяновки отмечают несбалансированность системы документов СП регионального уровня за счет избыточного количества государственных программ субъектов Российской Федерации [8].

Как видится, управленческая дисфункция в процессах реализации положений СПР на современном этапе, прежде всего, обусловлена недостаточно сформированной социально-экономической политикой и реализацией финансирования государственных программ в региональной проекции. Например, В. Е. Сильвестров в качестве проблем регионального СП указывает на низкое качество управления на национальном и субфедеральном уровнях и в целом кризис современной экономической системы России [7, с. 6–46].

Данные проблемы связаны с вопросами расселения как фактора развития производительных сил на территории Российской Федерации и приоритетными направлениями их размещения⁴.

Таким образом, подводя итоги, можно сделать следующие выводы.

Федеральный уровень документов стратегического развития, являясь базовым в процессе разработок документов СП, конкретизирует в целях реализации последующие цели, задачи и направления деятельности.

Ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, указы Президента РФ, стратегия национальной безопасности РФ, стратегия научно-технологического развития РФ и стратегия социально-экономического развития РФ относятся к головным блокам документов СП.

По логике выстраивания документов в их операбельно-функциональной значимости, взаимосвязанности по отраслевому и территориальному принципу базовым из них должна быть стратегия социально-экономического развития РФ. Данная стратегия гипотетически является основой для разработки всех документов СП. Отсутствие данного документа на современном этапе порождает ряд методолого-операбельных проблем, прежде всего, в процессах формирования информационной базы и

¹ Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации : законопроект № 18259-3. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=18259-3&02>.


² 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения и 5 автономных областей и округов.

³ Например, стратегий социально-экономического развития субъекта Российской Федерации по состоянию на январь 2021 г. в едином Государственном реестре документов стратегического планирования (зарегистрировано 82 из 134, оставшиеся 52 документа связаны с реализацией стратегий СЭР, например планы мероприятий по реализации стратегий в субъектах Российской Федерации); прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (зарегистрировано 195 документов); бюджетных прогнозов субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (в 2019 г. был зарегистрирован 81 документ); прогнозов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период (зарегистрировано 135 документов); планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 52 документа); государственных программ субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 1702 документа); схем территориального планирования субъекта Российской Федерации (зарегистрировано 63 документа). URL: <https://gasu.gov.ru/stratdocuments>.

⁴ Содержание, состав, порядок 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 Федерации определяются Правительством РФ. См.: О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации : постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870. Пункт 1 // Официальный интернет-портал правовой информации URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 09.08.2020).

целевых маркеров СП, практики их реализации в ходе управленческой деятельности по СЭР территорий Российской Федерации.

Как следствие, необходимая статистическая проработка основных ресурсных показателей в масштабах всей страны и по всем регионам, таким образом, не отражена в своей совокупности и аналитике, что затрудняет адекватность разработок аналогичных документов регионально-уровня при отсутствии базовых начал.

Отраслевые документы СП РФ являются «передаточным звеном» в конкретизации целей и задач социально-экономического развития территорий во всех его основных сферах и непосредственно увязываются с документами территориального характера, разрабатываемыми в рамках целеполагания по территориальному принципу, среди которых необходимо отметить СПР и стратегию социально-экономического развития макрорегионов. К основным документам СП, направленным на обеспечение устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации, развитие инфраструктуры территорий, относятся стратегия пространственного развития РФ и основы государственной политики регионального развития РФ. К факторам и условиям развития регионов, характеризующим их в макрорегиональной проекции, законодатель относит федеративное устройство, геополитические, геодетерминированные и социокультурные факторы, а также разницу в уровнях регионального социально-экономического развития и территориального народорасселения. В этой связи основной методолого-практической задачей, отраженной в положениях стратегии пространственного развития РФ, стратегии национальной безопасности РФ, стратегии экономической безопасности РФ, соответствующих государственных программах, выступает снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем экономического развития. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриченко Л. В. Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 5–17.
2. Арзуманов И. А., Шишкин С. И. Программы комплексного развития территорий в Российской Федерации: правовое регулирование и практика реализации : учеб. пособие: в 3 ч. Ч. 1. Комплексное развитие территорий: правовые основы понятийного анализа. Иркутск : Изд-во ИГУ, 2015. 85 с.
3. Арзуманов И. А., Личичан О. П. Программы комплексного развития территорий в Российской Федерации: правовое регулирование и практика реализации : учеб. пособие. в 3 ч. Ч. 2. Социально-экономическое развитие территорий как фактор стратегического планирования. Иркутск : Изд-во ИГУ. 2016. 139 с.

4. Бахтизин А. Р., Бухвальд Е. М. Экономико-правовые предпосылки и институты сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 102–112.

5. Бухвальд Е. М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131–143.

6. Карцхия А. Современные технологии как основа стратегии развития России: национальный и международный аспект // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2017. № 2. С. 23–31.

7. Селиверстов В. Е. Стратегическое планирование и стратегические просчеты: российские реалии и тенденции // Регион. 2016. № 4. С. 6–46.

8. Тюпышев Д. А., Коршикова Е. А., Ульянов В. Е. Муниципальное и региональное стратегическое планирование: проблемы и механизмы их преодоления // Разработка системы стратегического планирования и ее интеграция в систему государственного управления : сб. материалов симпозиума «Проблемы стратегического управления», Москва, 11 апреля 2019 г. / под ред. С. Н. Сильвестрова. М. : Когито-Центр, 2019. С. 81–87.

9. Урошлева А. Эксперты: ключевым фактором успешной реализации нацпроектов является человеческий капитал // Гарант : справочная правовая система. (дата обращения: 24.03.2021).

REFERENCES

1. Andrichenko L.V. Strategiya gosudarstvennogo regional'nogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii: pravovyye osnovy [Strategy of state regional development of the Russian Federation: legal] *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law]. 2017, no. 5, pp. 5-17. (in Russian)
2. Arzumanov I.A., Shishkin S.I. *Programmy kompleksnogo razvitiya territoriy v Rossiyskoy Federatsii: pravovoye regulirovaniye i praktika realizatsii: ucheb. posobiye* [Programs for the integrated development of territories in the Russian Federation: legal regulation and implementation practice: textbook. allowance]: to 3 part., part. 1: Kompleksnoye razvitiye territoriy: pravovyye osnovy ponyatiynogo analiza. [Integrated development of territories: legal foundations of conceptual analysis]. Irkutsk, Izd-vo IGU, 2015, 85 p. (in Russian)
3. Arzumanov I.A., Lichichan O. P. *Programmy kompleksnogo razvitiya territoriy v Rossiyskoy Federatsii: pravovoye regulirovaniye i praktika realizatsii: ucheb. posobiye* [Programs for the integrated development of territories in the Russian Federation: legal regulation and implementation practice: textbook. allowance]: to 3 part., part.: Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye territoriy kak faktor strategicheskogo planirovaniya [Socio-economic development of territories as a factor of strategic planning]. Irkutsk, Izd-vo IGU, 2016, 139 p. (in Russian)
4. Bakhtizin A.R., Bukhval'd, Ye.M. Ekonomiko-pravovyye predposylki i instituty sokrashcheniya urovnya mezhregional'noy differentsiatsii v sotsial'no-ekonomicheskom razvitiy sub'yektov Rossiyskoy Federatsii [Economic and legal preconditions and institutions for reducing the level of differentiation in the economic development of the subjects of the Russian Federation] *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2018, no. 9, pp. 102-112. (in Russian)
5. Bukhval'd Ye.M. Pravovoye regulirovaniye strategicheskogo prostranstvennogo i territorial'nogo planirovaniya [Legal regulation of strategic spatial and territorial planning] *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, no. 11, pp. 131-143. (in Russian)
6. Kartskhiya A. *Sovremennyye tekhnologii kak osnova strategii razvitiya Rossii: natsional'nyy i mezhdunarodnyy aspekt* [Modern technologies as the basis of Russia's development strategy: national and international aspect] *Intellektual'naya sobstvennost'. Promyshlennaya sobstvennost'*. 2017, no. 2, pp. 23-31. (in Russian)
7. Seliverstov V.Ye. *Strategicheskoye planirovaniye i strategicheskiye proshchety: rossiyskiye realii i tendentsii* [Strategic planning and strategic miscalculations: Russian realities and trends] *Region* [Region]. 2016, no 4, pp. 6-46. (in Russian)
8. Tyupyshchev D.A., Korshikova Ye.A., Ulyankin V. Ye. *Munitsipal'noye i regional'noye strategicheskoye planirovaniye: problemy i mekhanizmy ikh preodoleniya* [Municipal and regional strategic planning: problems and mechanisms for overcoming them] *Razrabotka sistemy strategicheskogo planirovaniya*

irovaniya i yeye integratsiya v sistemu gosudarstvennogo upravleniya: Sbornik materialov simpoziuma «Problemy strategicheskogo upravleniya» [Development of a strategic planning system and its integration into the public administration system: management], Moscow, 11 aprelya 2019 g. pod red. S.N. Sil'vestrova. Moscow, Kogito-Tsentr, 2019, pp. 81-87. (in Russian)

9. Uroshleva A. Eksperty: klyuchevym faktorom uspeшной realizatsii natsproyektov yavlyayetsya chelovecheskiy kapital [Experts: human capital is a factor in the successful implementation of national projects]. *SPS Garant* (date of access: March, 24, 2021). (in Russian)

Methodological Problems of Interconnection of Strategic Planning Documents of the Federal Level, Developed within the Framework of the Target on Sectoral and Territorial Principles (Part 1)

© Lichichan O. P., Arzumanov I. A., Galenpolskiy F. S., 2021

A study of methodological problems related to the relationship of strategic planning documents of the federal level, developed within the framework of the target plan on sectoral and territorial principles, was carried out. The norms of the body of regulatory legal acts of the federal level adopted within the framework of the goal in the process of strategic planning of socio-economic development of territories, including the annual message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the

Russian Federation, the strategy of socio-economic development of the Russian Federation, the strategy of national security of the Russian Federation and the strategy of scientific and technological development of the Russian Federation, were considered. The specifics of the Messages of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation as documents defining budget policy and requirements for it were revealed. The provisions of Federal Law No. 172 "On Strategic Planning" devoted to the "Strategy for the Socio-Economic Development of the Russian Federation" were analyzed. The consequences of the non-adoption of this document at the present stage have been analyzed. It is argued that methodological implications include the lack of a systematic link between strategic planning documents, the necessary statistical development of core resource indicators across the country and across regions, which affects the quality of strategic planning documents, and the effectiveness of their implementation. It is determined that spatial strategy, being an independent direction of strategic planning, should be "horizontally" consistent with strategic planning documents of an industry nature, and "vertically" with strategic spatial (territorial) planning documents formed at both the regional and municipal levels. A number of theoretical and methodological provisions have been identified and systematized, reflecting the systemic relationship of strategic planning documents adopted within the framework of the goal. It is argued that the factors influencing the formation and implementation of State policies for regional development and directly related to strategic planning include not only the characteristics of the federal structure, geopolitical, geodesic, socio-cultural factors, but also a significant difference in the levels of regional socio-economic development and territorial population.

Keywords: methodology, strategic planning, documents of strategic planning, federal level, goal-setting, forecasting, planning, programming, branch principle, territorial principle.