

---

---

## Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная специальность

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

УДК 34:332.133

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2021.3.9>

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОСВЯЗИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ, РАЗРАБАТЫВАЕМЫХ В РАМКАХ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПО ОТРАСЛЕВОМУ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОМУ ПРИНЦИПАМ (ЧАСТЬ 2)

© Личичан О. П., Арзуманов И. А., Шишкин С. И., 2021

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия

Произведен анализ методологических проблем взаимосвязи документов стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам, которые ассоциируются с вопросами расселения населения. Рассмотрены нормы корпуса нормативных правовых актов федерального уровня, принятых в рамках целеполагания в процессе стратегического планирования социально-экономического развития территорий, включающего в себя положения норм Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Градостроительного кодекса РФ, постановлений Правительства РФ, связанные с вопросами о роли органов местного самоуправления в реализации политики расселения как фактора социально-экономического развития территорий. Выявлена специфика федеральной политики территориального развития регионов, в основе которой заложено участие не только федерального центра, но и государственных органов регионального уровня власти. Утверждается, что имеющаяся вертикаль государственного управления не включает в себя императивного функционала по отношению к органам власти местного самоуправления, за которыми не закреплена обязанность разработки стратегий социально-экономического развития муниципально-образований. Определено, что в методологическом плане к таким последствиям необходимо отнестись задачу дифференциации мер поддержки государством муниципальных территориальных образований, региональной типологизации населенных пунктов при рассмотрении бюджетной и градостроительной политики. Выявлена проблематика, связанная с юридической природой федерального округа в соотношении с природой и полномочиями в сфере стратегического планирования входящих в него субъектов Российской Федерации. 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 округ, местное самоуправление: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, территориальный принцип.

Рассмотренные в первой части статьи вопросы взаимосвязи документов стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам, непосредственно связаны с вопросами расселения как фактора развития производительных сил на территории Российской

Федерации и приоритетными направлениями их размещения<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Согласно положению Постановления Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 (п. 1) содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ 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 / Постановление Правительства РФ от 20 авг. 2015 г. № 870 // Собр. законодательства РФ. 2015 № 35. Ст. 4989.

В этой связи предусмотренный ст. 20 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172 о СП) комплекс документов стратегического планирования (далее – СП) должен способствовать формулировке концептуально-правовых основ региональной социально-экономической политики. Не случайно некоторые исследователи ставят вопрос о необходимости дальнейшего развития в области концептуального закрепления и законодательного регулирования региональной политики в Российской Федерации по некоторым базовым основаниям. Среди таких оснований Е. М. Бухвальд выделяет вопрос о ситуации, связанной с реалиями федеративной реформы в контексте перспектив повышения результативности политики государства в сфере регионального развития [2, с. 133].

В свою очередь, М. А. Воробьева делает акцент на возможности развития федерализма и институтов демократии в условиях сформированной вертикали власти при необходимости сочетания модернизации данного принципа расширения полномочий регионов [5, с. 49–50]. Особенно остро встает вопрос о корректировке схемы финансового выравнивания всех субъектов Российской Федерации, до сих пор поддерживаемой Министерством финансов России. На современном этапе со всей очевидностью выявляется, что данный принцип не только потерял свою актуальность, но и стал тормозом на пути поступательного социально-экономического развития регионов. Кроме необходимости уточнения и конкретизации признаков типологизации макрорегионов в процессах бюджетного финансирования, возникают проблемы с формированием сегментной системы распределения дотаций в рамках межбюджетных отношений [9, с. 31, 33; 10, с. 30, 31].

Таким образом, эффективность государственного управления в этой сфере определяется и проблемами преодоления уравнивания регионов [1, с. 7, 16].

Возможное развитие социально-экономических процессов в ракурсе увеличения как компетенций регионов, так и «индивидуальной» по отношению к ним дотационной дифференциации в рамках межбюджетной политики отчасти заложено в упомянутых Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>. Согласно положениям подп. «в» п. 3, подп. «е»

п. 5 данных Основ, при осуществлении мер государственной поддержки регионов и муниципальных<sup>2</sup> образований их дифференциация должна осуществляться с учетом их не только социально-экономических, но и географических особенностей<sup>3</sup>. По сути речь идет о возможностях совершенствовать федеральную политику территориального развития регионов, в основе которой заложено участие не только федерального центра, но и государственных органов регионального уровня вертикали власти. Тем не менее, несмотря на заложенную вертикаль системы управления процессами СП и социально-экономического развития (далее – СЭР), она не включает в себя императивного функционала центральных и региональных органов власти и управления по отношению к органам власти местного самоуправления в России (далее – МСУ). Согласно положениям п. 4.4 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления»<sup>4</sup>, ч. 2 ст. 39 Закона № 172 о СП закрепляется лишь право, но не обязанность муниципальных органов на одобрение, разработку стратегий социально-экономического развития муниципального образования, а также планов мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования<sup>5</sup> [7]. Необходимо отметить связь данных положений с нормативными предписаниями Градостроительного кодекса РФ об условиях участия органов МСУ в процессах территориального планирования. Пунктом 2 ст. 1 Градостроительного кодекса закреплено понятие территориального планирования, имеющее принципиальное значение для анализа доли участия и компетенций органов МСУ в процессах территориального планирования в случаях размещения объектов федерального, регионального и местного значения. Логика взаимосвязи документов стратегического планирования социально-экономического развития территорий предполагает диспозитивный характер реализации данного права. Как отмечают Н. Н. Мель-

<sup>2</sup> В зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. Согласно положениям Постановления Правительства РФ № 870 (п. 1), данные параметры должны лежать и в основе стратегии пространственного развития РФ / Постановление Правительства РФ от 20 авг. 2015 г. № 870 // Собр. законодательства РФ. 2015 № 35. Ст. 4989.

<sup>3</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017 г. № 4. Ст. 637.

<sup>4</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>5</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3378. Ч. 2. Ст. 39.

<sup>1</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

ников, Р. В. Амелин, А. А. Борисов и др., «орган местного самоуправления поселения, принимая решение об отсутствии необходимости подготовки стратегии социально-экономического развития, по сути, принимает решение об отсутствии необходимости подготовки документа территориального планирования» [7]. Как следствие, диспозитивный характер реализации данного права будет «работать» лишь в том случае, если в документах отмечаемых уровней не будет предусмотрено «размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципального района на территории такого поселения» [9]. Важным в этой связи представляется методолого-правовой алгоритм, создаваемый положениями Закона № 172 о СП. Несмотря на то что муниципальный уровень управления процессами СП не имеет явно артикулированной императивной фиксации в нормах Закона № 172 о СП, выявляется необходимость дифференциации мер поддержки государством региональных и муниципальных территориальных образований, региональной типологизации населенных пунктов при рассмотрении бюджетной и градостроительной политики, латентно компенсирующей в управленческой практике недостаточность императивной регламентации.

Особое значение данные положения имеют при рассмотрении специфики такого документа, как стратегия социально-экономического развития макрорегионов<sup>1</sup>, по сути, являющегося основанием для нормативного регулирования процессов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, и взаимосвязи сопровождающих данные процессы документов СП<sup>2</sup>. Содержательное структурирование макрорегиональных стратегий регулируется ст. 21 Закона № 172 о СП<sup>3</sup>, в которой закреплено положение об их долгосрочном характере, органах федерального уровня исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, совместно с другими участниками стратегического планирования. Стратегии ма-

крорегионов разрабатываются на долгосрочный период по решению Правительства РФ, а в методологическом плане раскрываются Постановлением Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822<sup>4</sup>. Данным Положением в идеальной проекции уточняются не только содержательная часть, структура стратегий, но и определяются общий порядок разработок и корректировок стратегий социально-экономического развития для различных макрорегионов [7]. Тем не менее наличие данных нормативных актов на современном этапе не избавляет процессы стратегического планирования от проблем методологического порядка. В частности, как отмечает Бухвальд относительно данного постановления Правительства РФ, «... в настоящее время практика разработки и реализации стратегий макрорегионов (а не федеральных округов) находится на “нулевом” уровне, придавать особое значение этому документу не приходится» [4, с. 35]. Что касается совокупности нормативных актов, то эта проблематика связана с определением функций и природы в общей картине административно-территориального деления юридической природы самого федерального округа (далее – ФО) в его соотношении с природой и полномочиями в сфере СП субъектов Российской Федерации, входящих в ФО.

Кроме этого аналогичные проблемы встают и при определении органа, который по решению Правительства РФ в рамках осуществления своих функций призван, согласно ст. 21 Закона № 172 о СП, эти самые стратегии развития макрорегионов разрабатывать.

Понятие федерального округа как субъекта процессов СП не отражено ни в нормах Закона № 172 о СП, ни в разработанном Правительством РФ Положении о содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации<sup>5</sup>. Хотя в Основах государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года понятие федерального округа приводится в общем корпусе используемых в данном акте категорий<sup>6</sup>. Данный документ имеет важное методологическое значение

<sup>1</sup> Напомним, что под макрорегионами, согласно п. 36 ст. 3 Закона № 172 о СП, понимается часть территории Российской Федерации, «включающая территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования». Пункт 36 ст. 3 Закона № 172-ФЗ о СП.

<sup>2</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации (ст. 21 п. 1).

<sup>3</sup> Определяющей процедуры формирования стратегий макрорегионов.

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов : постановление Правительства РФ от 8 авг. 2015 г. № 822 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 10.10.2020).

<sup>5</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февр. 2019 г. № 207-р (ред. от 23.03.2021) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

<sup>6</sup> Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16 янв. 2017 г. № 13 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

в осмыслении механизма перевода макрорегионального развития в границах федеральных округов с целью возможного изменения границ последних и обеспечения взаимосвязи государственных и региональных программ субъектов Российской Федерации.

Но и в этом ракурсе вопрос взаимосвязи ФО и макрорегионов фактически разрешается за счет программ территориального развития без четкой фиксации природы ФО и макрорегионов в данных процессах [11, с. 60, 64]. И только Стратегия пространственного развития по сути своих положений приравнивает административно-территориальный состав понятия макрорегионов и ФО. При этом согласно положениям Стратегии пространственного развития, изложенным в приложении № 2 к ней, количество макрорегионов и ФО не совпадают. Соотношение восьми существующих на момент принятия документа федеральных округов и двенадцати макрорегионов, по мнению исследователя, может означать не только необходимость перспективы изменения структуры управления данными территориями [6, с. 1, 9], но и необходимость формирования того самого федерального органа государственной власти, который согласно ст. 21 Закона № 172 о СП «по решению Правительства РФ» призван «совместно с другими участниками стратегического планирования» осуществлять функции по нормативно-правовому регулированию и организации процессов в целях согласования интересов федерального и регионального уровней территориально-административных образований и МСУ [3, с. 21, 36].

Вместе с тем возникают и проблемы эффективности управления процессами социально-экономического развития при согласовании интересов всех его участников в связи с выявленной дисфункцией юридических характеристик и статуса ФО как потенциальных единиц СП. Особенно актуально данное положение в контексте управления данными процессами и необходимости в органах, обеспеченных полнотой компетенций, исходя из интересов территорий, входящих в состав ФО, в случае, если таковые будут закреплены на законодательном уровне и рассматриваться в качестве собственно макрорегионов.

В качестве альтернативы разрешения структурной проблемы системы органов, координирующих процессы социально-экономического развития с учетом социально-экономических, социокультурных, географических, отраслевых, инфраструктурных характеристик территорий, входящих в состав ФО, некоторыми исследователями, в целях согласованности разных уров-

ней органов государственной власти и МСУ, предлагается создание такого органа, как Федеральное агентство по стратегическому планированию, находящееся в непосредственном подчинении Президенту РФ. Е. М. Бухвальд и В. А. Погребинская отмечают прецедентный характер данной инициативы, имея в виду существование в СССР в период 1955–1957 гг. Особой государственной плановой комиссии Совета Министров СССР по перспективному планированию [Там же, с. 27; 8, с. 28]. В свою очередь, рассмотренный ряд документов детерминирует разработку комплекса документов стратегического планирования в рамках прогнозирования процессов социального и экономического развития территорий Российской Федерации на федеральном уровне.

Подводя итоги, можно сделать выводы о том, что острой методологической проблемой является смена принципов управления в целях финансового выравнивания субъектов Российской Федерации и возникающие в связи с этим проблемы формирования сегментной системы распределения дотаций в рамках межбюджетных отношений. Важным в этой связи представляется методолого-правовой алгоритм, связанный с дифференциацией мер поддержки государством региональных и муниципальных территориальных образований, региональной типологизации населенных пунктов при рассмотрении бюджетной и градостроительной политики, латентно компенсирующей в управленческой практике недостаточность императивной регламентации. Одной из крупных проблем административно-территориальных аспектов государственного управления и контроля за процессами реализации СП и СЭР является статус федеральных округов, связанный с определением функций и природы в общей картине административно-территориального деления и юридической природы самого федерального округа в соотношении с природой и полномочиями в сфере СП субъектов Российской Федерации, входящих в его состав.

Отмечаемая дисфункция нормативного и организационного характера непосредственным образом касается проблем верификации рисков СЭР и алгоритма мониторинга качества документов СП, призванных эти риски минимизировать. 

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бухвальд Е. М. Время вернуться к закону о государственной политике регионального развития // Законодательство и экономика. 2017. № 2. С. 7–16.
2. Бухвальд Е. М. Правовое регулирование стратегического пространственного и территориального планирования // Журнал российского права. 2019. № 11. С. 131–143.

3. Бухвальд Е. М., Погребинская В. А. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики // Федерализм. 2014. № 4 (76). С. 21–36.
4. Бухвальд Е. М. Стратегическое пространственное планирование: макрорегионы и субъекты Российской Федерации // Журнал российского права. 2020. № 3. С. 31–44.
5. Воробьева М. А. Федерализм и «вертикаль» власти в современной России // Власть. 2008. № 6. С. 48–51.
6. Кожевников С. А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского пространства // Вопросы территориального развития. 2019. № 3 (48). С. 1–9.
7. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ / Н. Н. Мельников [и др.]. Изд. 2-е, испр. и доп. URL: <http://internet.garant.ru/#/document/77565144/paragraph/1394/doclist/8632/showentries/0/highlight/0> (дата обращения: 03.11.2020).
8. Кузык Б. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. 2014. Т. 16, № 2 (118). С. 24–29.
9. Максимущкина О. С. Межбюджетные отношения: от выравнивания к развитию // Бюджет. 2012. № 5. С. 31–33.
10. Подпорина И. Логика и политика: Межбюджетные отношения // Наша власть: дела и лица. 2005. № 2. С. 30–31.
11. Селимханов З. Генезис макрорегиона в системе государственного управления // Экономика и управление: проблемы, решения. 2018. Т. 2, № 6. С. 60–64.

## REFERENCES

1. Buhval'd E.M. Vremya vernut'sya k zakonu o gosudarstvennoj politike regional'nogo razvitiya [Time to return to the law on the state policy of regional development]. *Zakonodatel'stvo i ekonomika* [Legislation and Economics], 2017, no. 2, pp. 7-16. (in Russian)
2. Buhval'd E.M. Pravovoe regulirovanie strategicheskogo prostanstvennogo i territorial'nogo planirovaniya [Legal regulation of strategic spatial and territorial planning]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, no. 11, pp. 131-143. (in Russian)
3. Buhval'd E.M., Pogrebinskaya V.A. Strategicheskoe planirovanie v Rossii: istoricheskiy opyt i realii ekonomiki [Strategic planning in Russia: historical experience and realities of the economy]. *Federalizm* [Federalism], 2014, no. 4 (76), pp. 21-36. (in Russian)
4. Buhval'd E.M. Strategicheskoe prostanstvennoe planirovanie: makroregiony i sub'ekty Rossijskoj Federacii [Strategic spatial planning: macroregions and subjects of the Russian Federation]. *Zhurnal rossijskogo prava* [Journal of Russian Law], 2020, no. 3, pp. 31-44. (in Russian)
5. Vorob'eva M.A. Federalizm i "vertikal'" vlasti v sovremennoj Rossii [Federalism and the "vertical" of power in modern Russia]. *Vlast'* [The Authority], 2008, no. 6, pp. 48-51. (in Russian)
6. Kozhevnikov A. Strategiya prostanstvennogo razvitiya Rossijskoj Federacii i perspektivy transformacii rossijskogo prostanstva [Strategy of spatial development of the Russian Federation and the prospects for transformation of the Russian space]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Questions of territorial development], 2019, no. 3 (48), pp. 1-9. (in Russian)
7. Mel'nikov N.N. et al. *Kommentarij k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii ot 29 dekabrya 2004 g., no 190-FZ* [Commentary on the Urban Planning Code of the Russian Federation of December 29, 2004 N 190-FZ]. Special'no dlya sistemy GARANT [Especially for the GARANT system], 2018. Available at: <http://internet.garant.ru/#/document/77565144/paragraph/1394/doclist/8632/showentries/0/highlight/0> (date of access: 03.11.2020). (in Russian)
8. Kuzyk B. O formirovanii sistemy strategicheskogo upravleniya modernizaciej i razvitiem rossijskoj ekonomiki [On the formation of a system of strategic management of modernization and development of the Russian economy]. *Ekonomicheskie strategii* [Economic strategies], 2014, vol. 16, no. 2 (118), pp. 24-29. (in Russian)
9. Maksimushkina O.S. Mezhyudzhethnye otnosheniya: ot vyravnivaniya k razvitiyu [Inter-budgetary relations: from alignment to development]. *Byudzheth* [The Budget], 2012, no. 5, pp. 31-33. (in Russian)
10. Podporina I. Logika i politika: Mezhyudzhethnye otnosheniya [Logic and politics: interbudgetary relations]. *Nasha vlast': dela i lica* [Our power: affairs and persons], 2005, no. 2, pp. 30-31. (in Russian)
11. Selimhanov Z. Genезis makroregiona v sisteme gosudarstvennogo upravleniya [Genesis of the macroregion in the system of public administration]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya* [Economy and management: problems, solutions], 2018, vol. 2, no. 6, pp. 60-64. (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 2)

© Lichichan O. P., Arzumanov I. A., Shishkin S. I., 2021

The analysis of methodological problems of interrelation of the documents of strategic planning of the federal level, developed within the framework of goal-setting according to the sectoral and territorial principles, is directly linked to the issues of settlement. The article considers the norms of the corpus of federal regulatory legal acts adopted within the framework of goal-setting in the process of strategic planning of socio-economic development of territories, which includes the provisions of the norms of the Strategy of Socio-economic Development of the Russian Federation, Federal Law No. 172 "On Strategic Planning", the Urban Planning Code of the Russian Federation, the Resolutions of the Government of the Russian Federation related to the role of local self-government bodies in the implementation of the settlement policy as a factor of socio-economic development of territories. The specifics of the federal policy of territorial development of the regions, which is based on the participation of not only the federal center, but also the state bodies of the regional level of the vertical of power, are revealed. It is argued that the existing "vertical" of public administration does not include an imperative function in relation to the local authorities, which are not assigned the responsibility of developing strategies for the socio-economic development of the municipality. It is determined that, in methodological terms, such consequences should include the need to differentiate measures of state support for municipal territorial entities, regional typologization of settlements when considering budget and urban development policies. The problems related to the legal nature of the federal district in relation to the nature and powers in the field of strategic planning of the constituent entities of the Russian Federation are identified. It is argued that the factors influencing the processes of formation and implementation of the state policy of regional development and directly related to the issues of strategic planning include not only the features of the federal structure, geopolitical, geo-deterministic, socio-cultural factors, but also a significant difference in the levels of regional socio-economic development and territorial population. The analysis of methodological problems of interrelation of the documents of strategic planning of the federal level, developed within the framework of goal-setting according to the sectoral and territorial principles, is directly linked to the issues of settlement. The article considers the norms of the corpus of federal regulatory legal acts adopted within the framework of goal-setting in the process of strategic planning of socio-economic development of territories, which includes the provisions of the norms of the Strategy of Socio-economic Development of the Russian Federation, Federal Law No. 172 "On Strategic Planning", the Urban Planning Code of the Russian Federation, the Resolutions of the Government of the Russian Federation related to the role of local self-government bodies in the implementation of the settlement policy as a factor of socio-economic development of territories. The specifics of the federal policy of territorial development of the regions, which is based on the participation of not only the federal center, but also the state bodies of the regional level of the vertical of power, are revealed. It is argued that the existing "vertical" of public administration does not include an imperative function in relation to the local authorities, which are not assigned the responsibility of developing strategies for the socio-economic development of the municipality. It is determined that, in methodological terms, such consequences should include the need to differentiate measures of state support for municipal territorial entities, regional typologization of settlements when considering budget and urban development policies. The problems related to the legal nature of the federal district in relation to the nature and powers in the field of strategic planning of the constituent entities of the Russian Federation are identified. It is argued that the factors influencing the processes of formation and implementation of the state policy of regional development and directly related to the issues of strategic planning include not only the features of the federal structure, geopolitical, geo-deterministic, socio-cultural factors, but also a significant difference in the levels of regional socio-economic development and territorial population.

**Keywords:** methodology, strategic planning, strategic planning documents, federal district, local government: goal setting, forecasting, planning, programming, territorial principle.