Журнал «Мировые цивилизации» / Scientific journal «World civilizations» https://wcj.world
2026, Том 11, № 4 / 2026, Vol 11, Issue 4 https://wcj.world/issue-4-2026.html
URL статьи: https://wcj.world/PDF/02ECMZ426.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Алиев, Р. Т. Государственное стратегическое планирование как интегральный управленческий цикл: теоретико-методологический анализ / Р. Т. Алиев // Мировые цивилизации. — 2026. — Т. 11. — № 4. — URL: https://wcj.world/PDF/02ECMZ426.pdf

For citation:

Aliev R.T. State strategic planning as an integral management cycle: a theoretical and methodological analysis. *World civilizations*. 2026; 11(4): 02ECMZ426. Available at: https://wcj.world/PDF/02ECMZ426.pdf. (In Russ., abstract in Eng.)

УДК: 351:338.2

Алиев Роман Тигранович
Университет мировых цивилизаций
им. В.В. Жириновского, Москва, Россия,
к.ю.н., доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,
Российская государственная академия
интеллектуальной собственности,
магистрант
E-mail: roman.aliev.15@list.ru

ГОСУДАРСТВЕННОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНТЕГРАЛЬНЫЙ УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ ЦИКЛ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Аннотация. В настоящем исследовании обосновывается авторский подход к трактовке государственного стратегического планирования не как совокупности актов (стратегий, концепций, государственных программ, прогнозов), а как интегрального управленческого цикла, объединяющего в единую логически и организационно связанную систему этапы аналитики, прогнозирования, программирования, реализации и мониторинга. На основе анализа сущностных характеристик государственного управления выделяются этапы стратегического цикла, систематизируются функции стратегического планирования в системе публичного управления. В отличие от распространённого формально-юридического подхода, закреплённого в Федеральном законе № 172-ФЗ и сводящего планирование преимущественно к разработке документов, предлагается рассматривать стратегическое планирование как сквозной механизм публичного управления, пронизывающий все уровни и этапы управленческой деятельности. Исследование вносит вклад в развитие понятийного аппарата теории государственного управления.

Ключевые слова: государственное стратегическое планирование; интегральный управленческий цикл; публичное управление; функции стратегического планирования; целеполагание; Единый план; институциональный анализ

В условиях геополитических и экономических вызовов, включая санкционное давление, технологическую фрагментацию и необходимость обеспечения суверенитета национальной экономики, государственное стратегическое планирование приобретает особое значение как ключевой инструмент реализации долгосрочных приоритетов развития Российской

Федерации. Российская Федерация располагает развёрнутой нормативной базой в сфере стратегического планирования, ядром которой выступает Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[1]. Однако, как справедливо отмечает Е.М. Бухвальд, «основные трудности функционирования системы стратегического планирования Российской Федерации заключаются во множественных нарушениях» [1, с. 112]. Это послужило толчком к существенным изменениям правового регулирования стратегического планирования в 2026 году, формирующим новую институциональную реальность. Принят Федеральный закон от 23 марта 2026 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым ряд законодательных актов приведён в соответствие с Законом о стратегическом планировании в РФ[2]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2026 г. № 761 утверждено Положение о системе управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации[3]. Указом Президента Российской Федерации от 30 июня 2026 г. № 462 внесены изменения в состав Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам[4].

Вместе с тем, как показывает практика, реализация этих стратегических установок сталкивается с существенными трудностями. Сохраняется устойчивый разрыв между декларируемыми целями стратегического развития и реальными результатами их достижения. Это обусловливает необходимость переосмысления теоретических основ стратегического планирования, выходящего за рамки его формально-юридической трактовки.

Теоретико-методологические основы исследования

В юридической и управленческой науке сложилось несколько подходов к определению государственного управления. В широком смысле оно трактуется как целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, осуществляемое на основе властных полномочий органов. В узком (институциональном) смысле государственное управление понимается как деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Как отмечает Г.В. Атаманчук, государственное управление представляет собой «субъектно-объектное взаимодействие, направленное на обеспечение его объективной обусловленности» [2, с. 45]. При этом ключевой характеристикой современного государственного управления выступает его целеустремлённость — способность определять приоритеты, формулировать цели и выстраивать траектории достижения желаемых состояний общественной системы. Как отмечают Ю.М. Большакова и С.Н. Большаков, «целеполагание является ядром госуправления», а «ключевая задача состоит в создании системного блока целеполагания, интегрирующего научные подходы и практики» [3, с. 5].

---

[1] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

[2] Федеральный закон от 23.03.2026 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: https://base.garant.ru/413941952/ (дата обращения: 22.08.2026).

[3] Постановление Правительства РФ от 19.06.2026 № 761 «О системе управления единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: http://government.ru/docs/all/165138/ (дата обращения: 22.08.2026).

[4] Указ Президента РФ от 30.06.2026 № 462 «О внесении изменений в состав Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам...» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/53398 (дата обращения: 22.08.2026).

В развитие указанного подхода представляется возможным выделить пять сущностных характеристик государственного управления, определяющих его роль как объектной сферы стратегического планирования:

1. **Публично-властная природа** — государственное управление реализуется от имени и по поручению государства как суверенной политической организации, обладающей монополией на легитимное принуждение. Это придаёт управленческим решениям общеобязательный характер и определяет особую ответственность органов власти за результаты стратегического планирования.

2. **Системность и иерархичность** — государственное управление представляет собой многоуровневую систему, включающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, каждый из которых обладает собственной компетенцией, ресурсами и ответственностью. Эта иерархическая организация предъявляет особые требования к стратегическому планированию — необходимость вертикальной согласованности документов, учёта принципа субсидиарности и недопустимости дублирования полномочий органов.

3. **Целевая ориентация** — государственное управление всегда направлено на достижение определённых целей: обеспечение прав и свобод граждан, устойчивое социально-экономическое развитие, национальная безопасность. Как определено в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309, стратегическое планирование призвано обеспечить «устойчивое экономическое и социальное развитие Российской Федерации, укрепление государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета, увеличение численности населения страны и повышение уровня жизни граждан»[5]. Стратегическое планирование выступает инструментом конкретизации и операционализации этих целей, переводя их из декларативной плоскости в плоскость измеримых показателей, реализуемых программ и проектов.

4. **Ресурсная обеспеченность** — любое управленческое решение требует ресурсов — финансовых, материальных, кадровых, информационных и технологических. Стратегическое планирование призвано увязать стратегические приоритеты с реальными возможностями бюджетной системы, что составляет одну из наиболее сложных задач современного государственного управления. Как показывает практика, именно недостатки планирования бюджетных расходов являются наиболее острой проблемой, выявляемой органами финансового контроля.

5. **Адаптивность и реактивность** — государственное управление осуществляется в условиях постоянных внешних и внутренних изменений: экономической конъюнктуры, геополитической обстановки, технологических сдвигов, социальных запросов. Это требует от стратегического планирования не жёсткой фиксации раз и навсегда заданных параметров, а гибкости, способности к корректировке и учёту новых вызовов. Расширение горизонта планирования в современных стратегических документах, в частности утверждение Стратегии пространственного развития РФ на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года[6] и Стратегии

[5] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542 (дата обращения: 22.08.2026).

[6] Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2024 № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года» [Электронный ресурс]. – URL: https://www.economy.gov.ru (дата обращения: 22.08.2026).

государственной национальной политики РФ на период до 2036 года[7], является примером адаптации системы к изменениям и долгосрочным вызовам.

Именно эти характеристики определяют специфику стратегического планирования и его место в системе публичного управления.

Стратегическое планирование как интегральный управленческий цикл

В научной литературе сложился устойчивый подход, в рамках которого стратегическое планирование преимущественно отождествляется с разработкой актов стратегического планирования — стратегий, концепций, государственных программ, прогнозов и др. Данный подход, формально закреплённый в Федеральном законе № 172-ФЗ[8], сводит планирование к процедуре подготовки и утверждения содержания текстов указанных актов, фактически игнорируя его процессуальную природу и управленческий контекст. Однако, как справедливо отмечается в современных исследованиях, «понимание стратегического планирования не должно ограничиваться его формально-юридической трактовкой» [4, с. 436]. Кроме того, как подчёркивают И.А. Захарова и Т.О. Тарба, «стратегическое планирование как управленческий инструмент для достижения устойчивого социально-экономического развития территорий опирается на всесторонний анализ данных, прогноз, моделирование сценариев событий, контроль и оценку» [5, с. 67].

В отличие от вышеуказанного, предлагается рассматривать стратегическое планирование как **интегральный управленческий цикл**, объединяющий шесть последовательных и взаимосвязанных этапов:

1. **Аналитический этап** — диагностика текущего состояния объекта управления, выявление системных проблем и «точек роста», оценка внешних и внутренних факторов и рисков, влияющих на развитие. На данном этапе формируется информационная база для принятия стратегических решений.

2. **Этап целеполагания** — формулирование миссии, стратегических целей и приоритетов развития на основе выявленных проблем и потенциалов. Целеполагание представляет собой ядро всего стратегического цикла, поскольку именно здесь определяются ориентиры для всех последующих этапов.

3. **Прогностический этап** — разработка сценариев развития, оценка альтернатив, моделирование возможных траекторий движения с учётом внешних и внутренних факторов и рисков. Прогностическая деятельность придаёт планированию научную обоснованность и позволяет учитывать неопределённость будущего.

4. **Планово-программный этап** — разработка и утверждение документов стратегического планирования (стратегий, государственных программ, национальных проектов), в которых закрепляются цели, задачи, показатели, сроки и ресурсы. Этот этап является формально-юридическим оформлением стратегических решений.

[7] Указ Президента РФ от 25.11.2025 № 858 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2036 года» [Электронный ресурс]. – URL: http://publication.pravo.gov.ru (дата обращения: 22.08.2026).

[8] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 13.07.2024) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (часть I). – Ст. 3378.

5. **Этап реализации** — исполнение утверждённых плановых решений, координация действий всех участников процесса, распределение ресурсов, оперативное управление. Именно на данном этапе стратегические цели трансформируются в практические результаты.

6. **Контрольно-мониторинговый этап** — оценка достижения плановых показателей, выявление отклонений, анализ причин недостижения целей, корректировка управленческих решений и, при необходимости, пересмотр стратегических приоритетов. Данный этап замыкает управленческий цикл и создаёт основу для его непрерывного возобновления.

Введение в 2026 году Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 19 июня 2026 г. № 761) является институциональным воплощением интегративного подхода к стратегическому планированию. Как установлено в Положении, Единый план «формируется во исполнение решений Президента Российской Федерации» и определяет «стратегические приоритеты по достижению национальных целей и характеризующих их показателей на период, соответствующий периоду, определённому в отношении национальных целей»[9]. В едином цифровом пространстве объединены несколько направлений мониторинга: показатели национальных целей, мероприятия федерального и регионального уровней, влияющие на достижение показателей[10].

Функциональное назначение стратегического планирования

Функциональный анализ стратегического планирования позволяет выделить его ключевые функции в системе публичного управления. Как отмечает В.П. Васильев, «стратегическое планирование представляет собой новую форму государственного управления», а национальные проекты обладают «особым управленческим статусом» [6, с. 195]. В отличие от традиционных подходов, ограничивающихся выделением нескольких функций, предлагается развёрнутая классификация, отражающая многообразие ролей стратегического планирования в современном государственном управлении:

1. **Интегративная функция.** Стратегическое планирование обеспечивает связность всех элементов государственного управления — целеполагания, прогнозирования, программирования, бюджетирования, реализации и контроля. Оно выступает инструментом преодоления ведомственной и уровневой разобщённости, создавая единое смысловое и логическое поле для управленческих решений. Введение Единого плана по достижению национальных целей является институциональным воплощением данной функции.

2. **Ориентирующая функция.** Стратегическое планирование определяет долгосрочные приоритеты развития, задаёт вектор для оперативных и тактических решений, обеспечивает согласованность действий всех участников управленческого процесса. Как подчёркивается в Указе Президента РФ от 7 мая 2024 г. № 309, стратегическое планирование призвано обеспечить достижение таких приоритетов, как «технологическое лидерство» и «цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы»[11].

3. **Прогностическая функция.** На основе научного анализа и моделирования стратегическое планирование позволяет предвидеть возможные сценарии развития, оценивать риски и угрозы, формировать упреждающие управленческие реакции. Расширение горизонта

[9] Постановление Правительства РФ от 19.06.2026 № 761... – С. 3.
[10] Там же. – С. 7.
[11] Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309...

планирования в современных стратегических документах до 2036 года свидетельствует о стремлении усилить прогностический потенциал планирования. Как отмечают в своей работе Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин и Ю.В. Яковец, прогнозирование является неотъемлемой частью стратегического планирования, обеспечивающей его научную обоснованность [7, с. 112].

4. **Ресурсно-распределительная функция.** Стратегическое планирование является механизмом обоснования бюджетных ассигнований и распределения ресурсов между приоритетными направлениями развития. Федеральный закон № 60-ФЗ от 23 марта 2026 г. уточняет порядок финансирования государственных капитальных вложений[12]. Как отмечает заместитель председателя Комитета Госдумы по бюджету и налогам Каплан Панеш, «теперь правила будут едиными и утверждёнными на высшем уровне. Это важный шаг для упорядочения инвестиционной деятельности и приведения всей нормативной базы к современным стандартам управления» [8].

5. **Контрольно-оценочная функция.** Через систему плановых показателей и индикаторов стратегическое планирование создаёт основу для мониторинга и оценки эффективности государственного управления, позволяет выявлять отклонения и своевременно корректировать управленческие решения. Введение Единого плана и Положения о системе управления создаёт правовую основу для системного мониторинга достижения национальных целей. Как справедливо отмечает В.В. Медведев, цифровое стратегическое планирование играет ключевую роль в государственном регулировании экономики, обеспечивая оперативность и прозрачность контроля [9, с. 92].

6. **Коммуникативная функция.** Стратегическое планирование служит каналом коммуникации между государством, обществом и бизнесом, обеспечивая публичное обсуждение целей и приоритетов развития, вовлечение стейкхолдеров в процесс принятия решений. Принцип «корректировки единого плана с учётом обратной связи от субъектов Российской Федерации, бизнес-сообщества, экспертного сообщества, общественных организаций» является нормативным закреплением настоящей функции.

7. **Легитимизирующая функция.** Стратегическое планирование придаёт легитимность управленческим решениям, обосновывая их через систему общественно значимых целей и научно обоснованных прогнозов. Стратегические документы и акты, прошедшие публичное обсуждение и утверждённые на высшем уровне, создают общественное доверие к действиям органов власти.

Заключение

Проведённое теоретико-методологическое исследование позволяет сформулировать ряд выводов, имеющих как научно-теоретическое, так и практико-ориентированное значение в системе планирования стратегических целей государства.

Во-первых, установлено, что в научной литературе и юридической практике формально-документарный подход к пониманию стратегического планирования, который сводится к разработке и утверждению актов стратегического планирования (стратегий, концепций, программ, прогнозов), не отражает в полной мере его управленческой сущности. Данный подход, закреплённый в Федеральном законе № 172-ФЗ, фактически игнорирует процессуальную природу планирования и его роль как сквозного механизма публичного управления.

[12] Федеральный закон от 23.03.2026 № 60-ФЗ... – С. 5.

Во-вторых, в развитие системного и последовательного подхода к государственному управлению предложена авторская концепция интегрального управленческого цикла, объединяющего шесть последовательных и взаимосвязанных между собой этапов: аналитику, целеполагание, прогнозирование, программирование, реализацию и мониторинг. В отличие от традиционных и устоявшихся трактовок, рассматривающих планирование как линейный процесс разработки документов и актов, предлагаемый подход в настоящем исследовании акцентирует циклический характер планирования, его непрерывность, взаимосвязь этапов и обратную связь между ними. Данная концепция позволяет рассматривать стратегическое планирование не как изолированную отдельную административную процедуру, а как системообразующий механизм, придающий управленческой деятельности долгосрочную определённость, перспективность развития целей, целенаправленность и их измеряемость.

В-третьих, на основе функционального анализа стратегического планирования разработана авторская классификация его функций в системе публичного управления, включающая семь функций: интегративную, ориентирующую, прогностическую, ресурсно-распределительную, контрольно-оценочную, коммуникативную и легитимизирующую. Предложенная классификация расширяет традиционное понимание функций стратегического планирования, которое в большинстве исследований ограничивается несколькими функциями, и позволяет более полно отразить многообразие ролей планирования в современном государственном управлении.

В-четвёртых, проведённый анализ позволяет утверждать, что принятые в 2026 году нормативные акты — Федеральный закон № 60-ФЗ, Постановление Правительства № 761, Указ Президента № 462 — создают правовые предпосылки для реализации предложенного интегративного подхода. Введение Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации, формирование единого цифрового пространства мониторинга, унификация терминологии — всё это свидетельствует о движении системы стратегического планирования в сторону большей системности, последовательности и координации. Вместе с тем между институциональным дизайном новых механизмов и их практической реализацией сохраняется разрыв, требующий дальнейшего научного осмысления и разработки организационных механизмов, минимизирующих выявленные в настоящем исследовании риски.

В-пятых, теоретическая значимость проведённого исследования состоит в развитии понятийного аппарата теории государственного управления в части инструментально-процессуальной характеристики стратегического планирования; систематизации критериев эффективности стратегических решений; уточнении классификации функций стратегического планирования в системе публичного управления.

Перспективным направлением дальнейших исследований является эмпирическая верификация предложенной концепции интегрального управленческого цикла на материалах анализа практической реализации Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации, а также разработка методического инструментария для оценки эффективности каждого из выделенных этапов единого стратегического цикла, с учётом подходов, развиваемых в научных работах А.А. Блохина и Д.Б. Кувалина [10], Г.Б. Клейнера [11], Е.Б. Ленчука и В.И. Филатова [12].

ЛИТЕРАТУРА

1. Бухвальд Е.М. Основные проблемы реализации системы стратегического планирования в Российской Федерации / Е.М. Бухвальд // От рецессии к стабилизации и экономическому росту: Материалы VIII Международной научно-практической конференции. – М., 2023. – С. 110–118.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2010. – 525 с.
3. Большакова Ю.М., Большаков С.Н. Задачи и проблемы целеполагания в системе государственного управления / Ю.М. Большакова, С.Н. Большаков // Менеджер. – 2025. – № 1 (107). – С. 4–13.
4. Воронов А.С., Юхно А.С., Гаврилюк А.В. Цифровое стратегическое планирование и управление как институциональный механизм формирования современной модели государственного управления в России / А.С. Воронов, А.С. Юхно, А.В. Гаврилюк // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2025. – Т. 16. – № 3. – С. 434–451.
5. Захарова И.А., Тарба Т.О. Направления совершенствования инструмента стратегического планирования в региональном управлении / И.А. Захарова, Т.О. Тарба // Государственное управление. Электронный вестник. – 2026. – № 115. – С. 66–82.
6. Васильев В.П. Стратегическое планирование в системе государственного управления / В.П. Васильев // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2025. – Т. 31. – № 3. – С. 193–212.
7. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б.Н. Кузык, В.И. Кушлин, Ю.В. Яковец. – М.: Экономика, 2011. – 416 с.
8. Панеш К.К. Комментарий к Федеральному закону от 23.03.2026 № 60-ФЗ [Электронный ресурс] / К.К. Панеш. – URL: https://duma.gov.ru (дата обращения: 22.08.2026).
9. Медведев В.В. Роль цифрового стратегического планирования в государственном регулировании экономики / В.В. Медведев // Вопросы современной науки. – 2024. – № 2. – С. 88–105.
10. Блохин А.А., Кувалин Д.Б. Глобальные вызовы для системы стратегического планирования в России / А.А. Блохин, Д.Б. Кувалин // Проблемы прогнозирования. – 2023. – № 3 (198). – С. 24–41.
11. Клейнер Г.Б., Рыбачук М.А., Карпинская В.А. Стратегическое планирование и системная оптимизация национальной экономики / Г.Б. Клейнер, М.А. Рыбачук, В.А. Карпинская // Проблемы прогнозирования. – 2022. – № 3 (192). – С. 6–15.
12. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации / Е.Б. Ленчук, В.И. Филатов // Вестник Института экономики РАН. – 2023. – № 4. – С. 7–24.

Aliev Roman Tigranovich
Zhirinovsky University of World Civilizations, Moscow, Russia,
Russian State Academy of Intellectual Property, Moscow, Russia
E-mail: roman.aliev.15@list.ru

STATE STRATEGIC PLANNING AS AN INTEGRAL MANAGEMENT CYCLE: A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ANALYSIS

Abstract. This study substantiates the author's approach to interpreting state strategic planning not as a collection of documents (strategies, concepts, state programs, forecasts), but as an integrated management cycle that unites the stages of analysis, forecasting, programming, implementation, and monitoring into a single, logically and organizationally interconnected system. Based on an analysis of the essential characteristics of public administration, the stages of the strategic cycle are identified, and the functions of strategic planning within the public administration system are systematized. In contrast to the prevalent formal-legal approach—enshrined in Federal Law No. 172-FZ and reducing planning primarily to the drafting of documents—this study proposes viewing strategic planning as an overarching mechanism of public administration that permeates all levels and stages of managerial activity. The research contributes to the development of the conceptual framework of public administration theory.

Keywords: state strategic planning; integrated management cycle; public administration; functions of strategic planning; goal-setting; Unified Plan; institutional analysis