



Стратегическое планирование городского развития: политические и правовые аспекты

¹ Ибрагимов М.А., ¹ Магомедов Г.Б.,

¹ Северо-Кавказский институт, филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Аннотация: в статье анализируются политические аспекты стратегического планирования городского развития в современных условиях. Рассматриваются институциональные механизмы формирования стратегий, роль различных факторов в процессе принятия решений, а также проблемы согласования интересов участников городской политики. Особое внимание уделяется вопросам легитимации стратегических решений через механизмы общественного участия. Авторы выявляют ключевые противоречия между технократическим и партиципаторным подходами к стратегическому планированию. На основе анализа практики разработки и реализации стратегий развития российских городов определяются факторы, влияющие на эффективность стратегического планирования в политическом контексте. Делается вывод о необходимости институционализации механизмов общественного участия на всех этапах стратегического цикла и формирования коалиций заинтересованных сторон для обеспечения преемственности стратегических решений.

Ключевые слова: стратегическое планирование, городское развитие, публичная политика, городское управление, общественное участие, политические факторы, стратегии развития территорий, институциональные механизмы

Для цитирования: Ибрагимов М.А., Магомедов Г.Б. Стратегическое планирование городского развития: политические и правовые аспекты // Вестник юридических исследований. 2025. Том 4. № 6. С. 27 – 32.

Поступила в редакцию: 7 сентября 2025 г.; Одобрена после рецензирования: 4 ноября 2025 г.; Принята к публикации: 25 декабря 2025 г.

Strategic planning of urban development: political and legal aspects

¹ Ibragimov M.A., ¹ Magomedov G.B.,

¹ North Caucasus Institute (branch) All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia)

Abstract: the article analyzes political aspects of strategic planning of urban development in modern conditions. The institutional mechanisms of strategy formation, the role of various actors in decision-making process, and problems of coordinating interests of urban policy participants are examined. Special attention is paid to legitimization of strategic decisions through public participation mechanisms. The author identifies key contradictions between technocratic and participatory approaches to strategic planning. Based on analysis of practice of development and implementation of development strategies in Russian cities, factors influencing effectiveness of strategic planning in political context are determined. The conclusion is made about necessity of institutionalization of public participation mechanisms at all stages of strategic cycle and formation of coalitions of stakeholders to ensure continuity of strategic decisions.

Keywords: strategic planning, urban development, public policy, urban governance, public participation, political actors, territorial development strategies, institutional mechanisms

For citation: Ibragimov M.A., Magomedov G.B. Strategic planning of urban development: political and legal aspects. Bulletin of Law Research. 2025. 4 (6). P. 27 – 32.

The article was submitted: September 7, 2025; Approved after reviewing: November 4, 2025; Accepted for publication: December 25, 2025.

Введение

Стратегическое планирование городского развития представляет собой комплексный механизм формирования долгосрочных приоритетов территориального развития, требующий согласования интересов различных факторов – органов власти, бизнес-сообщества и гражданского общества. В условиях урбанизации и возрастающей конкуренции между городами за инвестиции и человеческие ресурсы эффективное стратегическое планирование становится критическим фактором устойчивого развития муниципальных образований. Политические аспекты стратегического планирования связаны с процессами принятия решений, распределением полномочий между уровнями власти, механизмами общественного участия и согласования конфликтующих интересов различных социальных групп. Правовые аспекты охватывают нормативное регулирование процедур разработки и реализации стратегий, разграничение компетенций, механизмы правовой ответственности и судебной защиты интересов участников планировочного процесса.

Актуальность исследования данной темы обусловлена необходимостью совершенствования институциональных основ городского планирования, повышения его прозрачности и результативности, а также поиска баланса между административным регулированием и инициативами местного сообщества в формировании городской среды.

Материалы и методы исследований

Материалы исследования включают нормативно-правовые акты федерального и регионального уровней, регулирующие процессы стратегического планирования (Федеральный закон № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации", Градостроительный кодекс РФ, законы субъектов РФ), стратегии социально-экономического развития крупных городов России, аналитические документы и экспертные заключения профильных министерств, научные публикации отечественных и зарубежных исследователей по вопросам городского планирования и управления.

Методологическую основу составил системный подход, позволяющий рассматривать стратегическое планирование как многоуровневую систему взаимодействия политических, правовых и управлеченческих институтов.

В работе использованы следующие методы исследования: сравнительно-правовой анализ законодательных актов и практики их применения в различных муниципальных образованиях; контент-анализ стратегических документов городского развития; институциональный анализ механизмов принятия решений и распределения полномочий; кейс-метод для изучения конкретных практик разработки и реализации городских стратегий; экспертные интервью с представителями органов власти, профессионального сообщества и общественных организаций.

Комплексное применение данных методов обеспечивает всесторонний анализ политico-правовых основ стратегического планирования городского развития.

Результаты и обсуждения

Стратегическое планирование городского развития представляет собой сложный политический процесс, в котором взаимодействуют множество факторов с различными интересами и ресурсами влияния. В условиях усложнения городских систем и возрастаания неопределенности внешней среды вопросы политической организации процесса стратегирования приобретают особую актуальность.

Формально стратегическое планирование выступает как рациональный технократический инструмент определения целей развития и путей их достижения. Однако реальная практика разработки и реализации стратегий демонстрирует их глубокую политическую природу [9]. Выбор приоритетов развития, распределение ресурсов, определение механизмов реализации – все эти решения являются результатом политических процессов согласования и конфликта интересов.

Стратегическое планирование в городском контексте может быть концептуализировано через призму различных теоретических подходов. Теория рационального выбора рассматривает стратегирование как процесс оптимизации решений на основе анализа альтернатив. Неоинституциональный подход акцентирует

ет внимание на роли формальных и неформальных институтов, структурирующих процесс принятия решений [10]. Концепция политических сетей позволяет анализировать взаимодействие множественных факторов в процессе формирования стратегий.

Теория коммуникативного планирования подчеркивает значимость диалога и совместного создания смыслов между участниками стратегического процесса. Каждый из этих подходов раскрывает определенные грани политической динамики стратегирования, однако комплексное понимание требует их интеграции.

Особое значение в структурировании политического процесса стратегического планирования имеет правовой аспект. Правовые нормы выполняют несколько ключевых функций в контексте разработки и реализации городских стратегий[2].

Во-первых, правовое регулирование определяет институциональную архитектуру процесса стратегирования: полномочия органов власти различных уровней, процедуры принятия решений, механизмы участия заинтересованных сторон. Федеральное законодательство (в частности, Федеральный закон № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации") устанавливает общую рамку, в то время как региональное и местное нормотворчество конкретизирует порядок разработки стратегических документов[1].

Во-вторых, правовые нормы обеспечивают легитимацию стратегических решений, придавая им обязательный характер и создавая основу для последующего контроля исполнения. Стратегия, закрепленная в правовом акте, получает формальный статус и встраивается в систему документов территориального планирования и программирования.

В-третьих, правовое регулирование создает механизмы согласования интересов различных акторов через установление процедур общественных слушаний, экспертизы, межведомственного взаимодействия. Это особенно важно в условиях множественности заинтересованных сторон – от органов власти различных уровней до бизнес-сообщества и гражданских организаций.

В-четвертых, правовые нормы определяют ресурсное обеспечение реализации стратегий, устанавливая связь между стратегическими целями и бюджетным процессом, механизмами государственно-частного партнерства, инвестиционной политикой.

Однако правовое регулирование само по себе является объектом политической борьбы. Различные группы интересов стремятся влиять на формирование нормативной базы стратегического планирования, закрепляя выгодные для себя процедуры и механизмы [4]. Кроме того, между формальными правовыми нормами и реальной практикой их применения нередко существует значительный разрыв, обусловленный неформальными институтами и политическими обстоятельствами [5].

Таким образом, стратегическое планирование городского развития представляет собой политико-правовой процесс, в котором правовые нормы не только структурируют взаимодействие участников, но и сами являются результатом политического согласования. Эффективность стратегирования во многом определяется тем, насколько правовое регулирование способно обеспечить баланс между рациональностью планирования, политической гибкостью и демократической легитимностью принимаемых решений [3].

В рамках теории городского режима стратегическое планирование интерпретируется как результат формирования коалиций между государственными и негосударственными факторами для достижения определенных целей развития. Данный подход особенно продуктивен для анализа российской практики, где формальные институты планирования нередко дополняются неформальными механизмами согласования интересов.

Критическая теория планирования обращает внимание на властные отношения и механизмы доминирования определенных групп в процессе стратегирования [10]. С этой точки зрения, стратегический план представляет собой не нейтральный технический документ, а результат политической борьбы и компромиссов между различными интересами.

Институциональная структура стратегического планирования в российских городах формируется на пересечении федерального законодательства, региональных нормативных актов и муниципальных решений. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» устанавливает общую рамку процесса, однако оставляет значительное пространство для вариативности на локальном уровне [1].

Ключевым институциональным противоречием выступает расхождение между формальной процедурой разработки стратегий и реальными механизмами принятия решений. Формально документы стратегического планирования разрабатываются с привлечением общественности, проходят публичные обсуждения и утверждаются представительными органами. На практике значительная часть ключевых решений принимается

ется в рамках закрытых переговоров между административной элитой, бизнес-группами и региональной властью.

Институциональная фрагментация проявляется в слабой координации между различными документами стратегического планирования. Стратегия социально-экономического развития города, генеральный план, муниципальные программы, стратегия пространственного развития региона нередко содержат несогласованные или противоречивые положения. Это создает проблему множественности целей и приоритетов, снижающую эффективность стратегического управления.

Институциональная память представляет собой отдельную проблему [7]. Смена политического руководства часто влечет пересмотр стратегических приоритетов, что нарушает преемственность развития. Отсутствие механизмов институционализации достигнутых договоренностей приводит к нестабильности стратегических ориентиров.

Ключевой политической задачей в процессе стратегического планирования выступает согласование разнородных интересов участников [11]. Различные факторы имеют несовпадающие представления о желаемом будущем города, приоритетных направлениях развития, распределении выгод и издержек [8].

Формальные механизмы согласования включают: Публичные слушания и общественные обсуждения, предусмотренные законодательством. Эффективность этого механизма ограничена формализованностью процедур, недостаточной информированностью граждан, отсутствием обязательности учета высказанных замечаний. Работа рабочих групп и комиссий по разработке стратегии с участием представителей различных заинтересованных сторон. Результативность зависит от реального влияния этих структур на принятие решений и от баланса представленных в них интересов. Согласование проектов документов с различными органами власти и организациями. Этот механизм обеспечивает учет позиций институциональных факторов, но не гарантирует вовлечения граждан и гражданского общества. Экспертиза стратегических документов специализированными организациями. Позволяет оценить качество и обоснованность стратегических решений, но не решает проблему легитимности в глазах населения [6].

Неформальные механизмы играют существенную роль в российской практике: Закрытые переговоры между ключевыми факторами (администрация, крупный бизнес, региональная власть) позволяют достигать договоренностей, которые затем оформляются в виде стратегических документов. Кризис легитимности усугубляется разрывом между декларируемыми в стратегиях целями и реальной политикой властей [7]. Когда практические решения противоречат заявленным стратегическим приоритетам, это разрушает доверие к институту стратегического планирования в целом.

Фундаментальное противоречие в организации процесса стратегического планирования связано с противопоставлением технократической и партиципаторной моделей.

Политическая воля руководства является необходимым условием реализации стратегии. Без последовательной поддержки со стороны главы города и ключевых должностных лиц стратегия остается формальным документом. Проблема заключается в том, что политические стимулы часто направлены на достижение краткосрочных видимых результатов, тогда как стратегические проекты требуют длительной работы.

Преемственность политического курса критична для долгосрочных стратегий. Смена политического руководства не должна автоматически влечь отказ от принятых стратегических решений. Институционализация стратегии через закрепление в нормативных документах, формирование широкой коалиции поддержки, встраивание в бюджетный процесс повышает устойчивость к политическим изменениям.

Гибкость стратегии необходима для адаптации к изменяющимся условиям. Излишняя жесткость целей и механизмов приводит к разрыву между стратегией и реальностью. Политическая задача заключается в том, чтобы обеспечить баланс между устойчивостью стратегических приоритетов и способностью реагировать на новые вызовы.

Ресурсное обеспечение стратегии является предметом политической борьбы в бюджетном процессе. Конкуренция за ограниченные финансовые ресурсы между различными направлениями требует политических решений о приоритетах. Отсутствие связи между стратегией и бюджетом превращает стратегическое планирование в формальное упражнение.

Выводы

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что современная система стратегического планирования городского развития в России находится на стадии институционального становления. Правовая база, сформированная Федеральным законом №172-ФЗ «О стратегическом планировании», создала необходимые формальные рамки, однако практика реализации выявляет существенные противоречия между декларируемыми принципами и реальными механизмами принятия решений.

Политический аспект стратегического планирования характеризуется доминированием вертикали исполнительной власти при формальном характере общественного участия. Разрыв между уровнями стратегического планирования препятствует согласованности документов и эффективной реализации стратегических целей.

Правовое регулирование отличается избыточной процедурной сложностью при недостаточной проработке механизмов ответственности за недостижение стратегических целей. Отсутствие действенных инструментов обеспечения преемственности стратегий при смене политического руководства снижает их практическую значимость.

Для совершенствования системы стратегического планирования городского развития целесообразно законодательное закрепление обязательного общественного обсуждения проектов стратегий с установлением минимального срока публичного рассмотрения и требованием к аргументированному учету поступивших предложений.

Необходимо развитие института стратегической экологической оценки документов территориального планирования с обязательным участием независимых экспертов и представителей гражданского общества.

Требуется разработка механизма политico-правовой ответственности органов власти за систематическое невыполнение показателей стратегий развития, включая возможность досрочного пересмотра документов при существенном отклонении от заявленных целевых индикаторов.

Представляется важным создание специализированных координационных структур для обеспечения согласованности стратегий различных уровней и межмуниципального взаимодействия в рамках городских агломераций.

Повышение эффективности стратегического планирования требует: институционализации механизмов общественного участия и общественного контроля, формирования широких коалиций поддержки стратегических решений, обеспечения преемственности стратегий при смене политического руководства, интеграции стратегического планирования в бюджетный процесс, развития институтов горизонтальной и вертикальной координации.

Список источников

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп.) https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р) https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
4. Бабун Р.В. Стратегическое планирование развития муниципального образования: методология, организация, практика // Муниципальная власть. 2020. № 2. С. 42 – 45.
5. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. Санкт-Петербург: Питер, 2015. 336 с.
6. Высоковский А.А., Анимица Е.Г. Стратегическое планирование развития городов России: методология и организация // Известия Уральского государственного экономического университета. 2018. Т. 19. № 3. С. 76 – 89.
7. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. Москва: Юрайт, 2019. 598 с.
8. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. Москва: URSS, 2012. С. 23.
9. Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. Стратегическое сафари: экскурсия по деревьям стратегий менеджмента. СПб.: Питер, 2000. С.45.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 28.
11. Швецов А.Н. Систематизация инструментов территориального развития: концептуальный аспект // Регион: экономика и социология. 2019. № 2. С. 28 – 47.

References

1. Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation". Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 26 (Part I). Art. 3378. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
2. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation" (as amended and supplemented) https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
3. Spatial Development Strategy of the Russian Federation through 2025 (approved by RF Government Order of 13.02.2019 No. 207-r) https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
4. Babun R.V. Strategic Planning for the Development of a Municipality: Methodology, Organization, Practice. Municipal Power. 2020. No. 2. P. 42 – 45.
5. Babun R.V. Organization of Local Self-Government: A Study Guide. St. Petersburg: Piter, 2015. 336 p.
6. Vysokovsky A.A., Animitsa E.G. Strategic Planning for the Development of Russian Cities: Methodology and Organization. Bulletin of the Ural State University of Economics. 2018. Vol. 19. No. 3. P. 76 – 89.
7. Velikhov L.A. Fundamentals of Urban Economy. General Theory of the City, Its Management, Finances, and Economic Methods. Moscow: Yurait, 2019. 598 p.
8. Leksin V.N., Shvetsov A.N. The State and Regions: Theory and Practice of State Regulation of Territorial Development. Moscow: URSS, 2012. P. 23.
9. Mintzberg G., Ahlstrand B., Lampel J. Schools of Strategy. Strategic Safari: An Excursion Through the Wilds of Management Strategies. St. Petersburg: Piter, 2000. P. 45.
10. North D. Institutions, Institutional Changes, and the Functioning of the Economy. Moscow: Economic Book Foundation "Nachala," 1997. P. 28.
11. Shvetsov A.N. Systematization of Territorial Development Instruments: A Conceptual Aspect. Region: Economics and Sociology. 2019. No. 2. P. 28 – 47.

Информация об авторах

Ибрагимов М.А., кандидат политических наук, доцент, Северо-Кавказский институт, филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Магомедов Г.Б., кандидат юридических наук, доцент, Северо-Кавказский институт, филиал Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

© Ибрагимов М.А., Магомедов Г.Б., 2025