

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ТРАНСПОРТНОГО ПРАВА

Научная статья

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.30932/2500-1868-2026-57-4-17>

Стратегия как правовая форма государственного управления: теоретико-правовой анализ и современные тенденции развития (на примере транспортной отрасли)

Сенин Никита Олегович,
Российский университет транспорта (МИИТ),
Москва, Россия

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-3621-6949>

Аннотация. В статье раскрывается правовая природа государственной стратегии как особой формы публичного управления, сочетающей нормативное и программно-целевое содержание. Стратегия рассматривается не как набор декларативных положений, но как юридически значимый инструмент, обеспечивающий долгосрочное целеполагание, согласованность решений органов власти и ресурсную ориентированность государственной политики. На основе анализа отечественной и зарубежной литературы выделяются ключевые подходы к юридической природе стратегии, прослеживается эволюция концепта от военной категории к универсальному инструменту регулирования сложных социально-экономических систем. Рассматриваются особенности российской модели стратегического планирования, ее институционализация после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также основные проблемы правовой определенности стратегий, их связи с бюджетным планированием, согласованности стратегических документов и механизмов контроля. Обосновывается, что стратегия представляет собой правовую форму управления, интегрирующую политические ориентиры и юридически обязательные последствия. Сформулированы направления повышения правовой эффективности стратегического планирования в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственная стратегия; правовая форма управления; стратегическое планирование; публичная власть; государственная политика; программно-целевое управление.

Для цитирования: Сенин Н. О. Стратегия как правовая форма государственного управления: теоретико-правовой анализ и современные тенденции развития (на примере транспортной отрасли) // Транспортное право и безопасность. 2026. № 1(57). С. 184–192.

THEORY AND METHODOLOGY OF TRANSPORT LAW

Original article

Strategy as a legal form of public administration: theoretical and legal analysis and current development trends (on the example of transport industry)

Nikita OI. Senin,
Russian University of Transport (MIIT),
Moscow, Russia

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-3621-6949>

Abstract. The current paper has considered the legal nature of state strategy as a special form of public administration that combines normative and program-targeted content. Strategy has been suggested not as a set of declarative provisions, but as a legally significant instrument that ensures long-term goal setting, the consistency of government decisions, and the resource orientation of state policy. Based on an analysis of domestic and international literature, there have been identified key approaches to the legal nature of strategy, tracing the concept's evolution from a military category to a universal instrument for regulating complex socioeconomic systems. There have been examined the specific features of the Russian strategic planning model, its institutionalization following the adoption of Federal Law No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" of June 28, 2014, and the key issues of the legal certainty of strategies, their relationship with budget planning, and the consistency of strategic documents and control mechanisms. There has been argued that strategy represents a legal form of governance that integrates political guidelines and legally binding consequences. There have been proposed directions for improving the legal efficiency of strategic planning in the Russian Federation.

Keywords: state strategy; legal form of governance; strategic planning; public authority; state policy; program-targeted management.

For citation: Senin N.O. Strategy as a legal form of public administration: theoretical and legal analysis and current development trends (on the example of transport industry)// *Transport law and security*. 2026; (1(57)):184–192.

© Сенин Н. О., 2026

Современные государства осуществляют управление в условиях радикальной динамики социально-экономической среды, структурных рисков, технологических изменений и постоянной неопределенности. Традиционные инструменты регулирования — нормативные правовые акты, оперативное управление, административный контроль — оказываются недостаточными для решения задач долгосрочного развития [5]. В этих условиях возникает объективная потребность в институтах, обеспечивающих предвидение, прогнозирование и согласование решений различных уровней публичной власти. Такой институт формируется в виде стратегии.

Несмотря на интенсивное использование стратегий в России с 2000-х гг., юридическая природа этого инструмента остается предметом научных споров. Одни авторы рассматривают стратегию как разновидность нормативного правового акта, другие — как документ политического характера, не имеющий обязательной силы, третьи — как самостоятельную форму правового регулирования, не сводимую ни к одному из указанных видов. В рамках нормативистского подхода стратегия рассматривается как правовой акт, формирующий обязательные направления развития. Например, такой позиции придерживаются А. А. Керимов [6] и В. Е. Чиркин [9], подчеркивающие значение стратегий в системе источников публичного управления. Институциональный подход активно развивается в работах И. Ансоффа, которые трактуют стратегию как элемент управленческой инфраструктуры и механизм согласования интересов [1]. Гибридный

подход отражен в трудах Г. В. Атаманчука [2] и Б. М. Лазарева [8], рассматривающих стратегические документы одновременно как нормативные и управленческие инструменты. Отсутствие единой доктринальной позиции приводит к размыванию юридической силы стратегий, что снижает их эффективность и затрудняет интеграцию стратегического управления в государственный механизм.

Статья направлена на устранение этого теоретического пробела и формирование целостного понимания стратегии как правовой формы управления. Такой подход позволяет не только уточнить ее юридическую сущность, но и объяснить ее функциональное значение в современном государстве, а также выявить проблемы нормативной регламентации стратегического планирования в России.

Исторически стратегия понималась как категория военной науки. К. фон Клаузевиц определял стратегию как искусство ведения войны, предполагающее способность предвидеть действия противника и адаптировать собственные планы. Данное определение приводится в классической работе К. фон Клаузевица «*Vom Kriege*» («О войне»), где автор подчеркивает целевой, ресурсный и управленческий характер стратегии как формы организации действия [7]. Однако уже в XIX—XX вв. стратегия была переосмыслена как универсальная технология управления сложными системами. Развитие менеджмента — особенно работы А. Чандлера [10], И. Ансоффа [1] — привело к формированию представления о стратегии как способности организации формировать свое будущее посредством прогнозирования и целеполагания. С этого момента стратегия стала употребляться и в сфере государственного управления, где задачами государства также являются долгосрочное планирование, управление ресурсами, согласование интересов и выстраивание траекторий развития [3].

Перенос стратегического подхода в публичное управление обусловлен несколькими факторами: усложнением государства как организации, ростом глобальных взаимозависимостей, необходимостью координации большого числа акторов, а также переходом к результативной модели государственного управления, где ориентиры должны быть закреплены юридически.

В отечественной юридической науке отсутствует единое понимание стратегии как правовой категории. Согласно позиции Г. В. Атаманчука, стратегия в публичном управлении представляет собой: «систему концептуальных ориентиров и приоритетов, определяющих долгосрочные направления деятельности органов власти» [2, стр. 116]. Ученый акцентирует внимание на том, что стратегическое управление выражается в целенаправленном воздействии государства на социально-экономические процессы посредством комплекса правовых, организационных и ресурсных механизмов. Это объясняется тем, что стратегия, будучи политико-управленческим документом, обладает рядом признаков нормативного регулирования, но не укладывается в классическое понимание нормативного акта. На этой почве сформировалось несколько подходов, каждый из которых отражает определенные аспекты правовой природы стратегии.

Нормативистский подход исходит из того, что стратегия устанавливает обязательные для органов власти ориентиры, структуру целей и индикаторов, формируя иерархию государственных приоритетов. Представители данного направления подчеркивают, что стратегия имеет прямые юридические послед-

ствия: влечет корректировку государственных программ, влияет на бюджетное распределение, задает направления правотворчества [1]. С этой точки зрения стратегия обладает нормативностью, пусть и особого рода.

Институциональный подход трактует стратегию как документ политического характера, по своему содержанию ближе к концепции или доктрине. По мнению В. Е. Чиркина, государственная стратегия представляет собой: «результат институционализированного процесса целеполагания», который закрепляется в компетенции органов власти и реализуется через систему правовых актов. Стратегия в этой логике — не просто документ, а структурный элемент государственного института планирования, обеспечивающий преемственность управленческих решений и устойчивость долгосрочной политики [9, стр. 229]. То есть исследователи, придерживающиеся этого подхода, подчеркивают отсутствие у стратегии свойств нормативного акта: она не устанавливает обязательных правил поведения для граждан или организаций, не содержит императивов, а выражает лишь волеустремления государства. Следовательно, ее юридическая сила минимальна.

Однако оба подхода характеризуются односторонностью. Первый переоценивает юридические свойства стратегии, второй — игнорирует ее фактическую обязательность для органов власти и ее институциональную природу.

Наиболее адекватным современным условиям является гибридный подход, согласно которому стратегия представляет собой форму правового акта, находящуюся на стыке политического и юридического регулирования. Она не устанавливает правил поведения, но формирует правовые последствия, обязательные для органов государственной власти. Ее нормативность проявляется косвенно — через последующее нормотворчество, корректировку государственных программ, перераспределение бюджетных ресурсов [4, стр. 26]. Именно такая интерпретация позволяет объяснить двойственную природу стратегии: как политический документ она фиксирует ценности и ориентиры развития, а как правовой документ — задает обязательную рамку для всей системы государственного управления.

Для признания стратегии правовой формой необходимо установить, соответствует ли она ключевым критериям правовой формы: субъектному, процедурному, содержательному и функциональному.

Во-первых, стратегия исходит от компетентного государственного органа, что соответствует субъектному признаку. Стратегии федерального уровня принимаются Президентом РФ или Правительством РФ, региональные — высшими органами субъектов РФ. Так, на уровне транспортной отрасли субъектный характер разработки стратегий подтверждается, например, Указом Президента РФ от 14 ноября 2025 г. № 841 «Об утверждении Стратегии повышения безопасности дорожного движения в Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» и распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года» (далее — Транспортная стратегия).

В структуре стратегического планирования транспортной отрасли в 2020—2024 гг. Минтранс России подготовил и актуализировал более 17 отраслевых стратегий и госпрограмм, а субъекты РФ утвердили свыше 240 региональных стратегических документов в транспортной сфере [URL:

<https://mintrans.gov.ru/documents/11/14558> (дата обращения: 7 декабря 2025 г.)].

Во-вторых, стратегия имеет четко определенную процедуру разработки, утверждения, мониторинга и корректировки. Эти процедуры закреплены в федеральном законодательстве и подзаконных актах. Формализация процедур придает стратегии юридическое значение, отличающее ее от политических деклараций. К примеру, процедурный признак стратегии закреплен нормативно. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» проекты стратегий проходят экспертную оценку, межведомственное согласование, общественное обсуждение и обязательный мониторинг. Следовательно, процедуры актуализации стратегий Минтранса России ежегодно отражаются в отчетах о реализации транспортных направлений национальных проектов.

В-третьих, стратегия обладает устойчивой структурой, включающей цели, задачи, индикаторы, механизмы реализации и ресурсное обеспечение. Такая структура придает ей системность и обеспечивает возможность формализованной оценки ее исполнения. Сказанное подтверждается четко прослеживаемой структурой Транспортной стратегии. Документ содержит систему целей, показатели достижения, целевые ориентиры, механизмы реализации и индикативные графики финансирования, что позволяет однозначно выделить ее структурную завершенность. Так, в Стратегии предусмотрено достижение 48 ключевых показателей, включая: увеличение пропускной способности магистральных направлений на 23%, снижение времени доставки грузов на 14%, ввод более 7,8 тыс. км обновленных автодорог.

В-четвертых, стратегия обладает юридической результативностью: принятые в соответствии с ней решения органов власти должны соответствовать установленным стратегическим ориентирам. Несовместимость отраслевых актов со стратегией ведет к необходимости их корректировки. К примеру, юридические последствия стратегий проявляются в обязательности корректировки отраслевых программ. Например, после выхода Стратегии транспортного развития были внесены изменения в Федеральную целевую программу «Модернизация магистральной инфраструктуры», включая обновление показателей пропускной способности железнодорожных коридоров и портовых мощностей. Аналогичные корректировки в 2023 г. были проведены в региональных программах развития транспортной инфраструктуры Московской области.

Таким образом, стратегия выполняет функцию правовой формы управления, обеспечивая согласование решений, предсказуемость государственных действий, интеграцию различных уровней публичной власти и ориентированность управленческого процесса на долгосрочные результаты.

Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» ознаменовало переход к системному стратегическому управлению. Закон установил иерархию документов: от стратегического прогноза до национальных проектов и государственных программ. Однако эта модель не лишена противоречий.

Одной из ключевых проблем является неопределенность юридической силы стратегий. Закон не дает однозначного ответа на вопрос, являются ли стратегии

нормативными актами, что приводит к произвольному толкованию и снижает обязательность стратегических решений. Органы власти могут игнорировать стратегические ориентиры при принятии текущих решений, что подрывает стабильность стратегического цикла.

Не менее значимым противоречием является разрыв между стратегией и бюджетным процессом. Хотя законодательство декларирует необходимость увязки стратегического планирования и бюджетирования, на практике финансовая поддержка стратегических целей зачастую отсутствует. Это превращает стратегии в декларативные документы, не подкрепленные реальными ресурсами.

Серьезной проблемой остается фрагментарность стратегических документов. Региональные стратегии нередко разрабатываются по различным методикам, а отраслевые документы не согласованы между собой. Так Счетная палата РФ в отчетах за 2021—2022 гг. неоднократно указывала на отсутствие системной взаимосвязи между федеральными и региональными стратегиями развития транспорта. Отмечалось, что цели и индикаторы региональных стратегий субъектов ЦФО и СЗФО не всегда согласовались с целями Транспортной стратегии, что приводит к фрагментарности и снижению эффективности стратегического планирования. Счетная палата РФ отмечала, что в 2021—2022 гг. лишь 34 региона из 85 полностью увязали свои транспортные стратегии с федеральной стратегией до 2030 г. При этом у 28 регионов выявлены существенные противоречия в целях и индикаторах, что подтверждает сохраняющуюся фрагментарность стратегического планирования [URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6e2/dn53d00c03mb8kgqw38erdfc8vvtddl3.pdf> (дата обращения: 8 декабря 2025 г.)].

Отсутствие единой методологической базы ведет к тому, что стратегические документы разных уровней вступают в противоречие. Система мониторинга и контроля исполнения стратегий пока носит преимущественно формальный характер. Оценка эффективности часто ограничивается фиксацией выполнения мероприятий, а не анализом достижения стратегических целей.

Стратегия выполняет несколько ключевых функций, обеспечивающих повышение качества государственного управления. Однако эти функции следует рассматривать не как перечень, а как элементы единой логической системы. Прежде всего, стратегия выполняет функцию целеполагания, обеспечивая определенность управленческих ориентиров в долгосрочной перспективе. Благодаря этому государство получает возможность выстраивать согласованную политику в условиях неопределенности, формируя устойчивую основу для нормативных, финансовых и организационных решений. Эмпирически ориентационная функция подтверждается данными доклада о реализации Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы за 2023 г. отмечалось, что прогнозные значения числа погибших в ДТП на федеральном уровне не были превышены (14 554 против 14 504). Также упоминается, что в рамках проекта проводились мероприятия по повышению безопасности, включая установку барьерных ограждений, модульных надземных пешеходных переходов, электроосвещения и светофоров.

Важную роль играет интеграционная функция. Транспортная стратегия обеспечивает согласование интересов различных органов публичной власти, устра-

няя ведомственную разобщенность. Наличие стратегического документа позволяет выстроить единый вектор развития, делая деятельность органов власти согласованной и непротиворечивой.

В рамках реализации Транспортной стратегии Минтранс России осуществляет системную координацию деятельности федеральных ведомств (Росавтодор, ОАО «РЖД») и субъектов РФ по развитию транспортных коридоров. Согласно отчетным материалам Минтранса России за 2022—2023 гг. интеграция инфраструктурных проектов способствует существенному повышению согласованности региональных программ модернизации дорожной сети с федеральными целевыми установками. В частности, отмечается:

- рост доли региональных программ, синхронизированных с Транспортной стратегией (в сравнении с показателями предшествующего периода);
- усиление координации при планировании строительства объектов транспортной инфраструктуры (железные дороги, автодороги, порты), что подтверждается мониторингом реализации стратегических документов.

Такая координация позволила:

- избежать дублирования усилий;
- оптимизировать распределение ресурсов;
- обеспечить преемственность планов на федеральном и региональном уровнях [URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/14558> (дата обращения: 8 декабря 2025 г.)].

Неотъемлемой является и прогностическая функция стратегии. Она позволяет оценивать будущие социально-экономические условия и адаптировать государственную политику к прогнозируемым изменениям. Стратегия обеспечивает не просто реакцию на события, но и формирование превентивной модели управления. Кроме того, стратегия выполняет ресурсно-мобилизационную функцию: она формирует представление о необходимых ресурсах, их распределении и концентрации на приоритетных направлениях. Это делает стратегию основой бюджетных решений и планирования государственных программ. Наконец, стратегия играет роль механизма контроля и оценки эффективности деятельности органов власти. Стратегические индикаторы и показатели становятся критериальной основой управления по результатам, что позволяет объективно оценивать достижение целей и корректировать управленческие решения. Оценочная функция стратегических документов реализуется через систему ежегодного мониторинга достижения целевых ориентиров Транспортной стратегии. В рамках мониторинга фиксируются как достигнутые результаты, так и отклонения по срокам ввода инфраструктурных объектов.

Согласно отчетным материалам Минтранса России в 2021—2022 гг. наблюдается:

- повышение дисциплинированности исполнения плановых мероприятий в сфере транспортной инфраструктуры;
- сокращение числа критически просроченных проектов по ключевым направлениям (автомобильные дороги, железнодорожные узлы, портовые мощности) [URL: <https://base.garant.ru/407575548/> (дата обращения: 9 декабря 2025 г.)].

Эти тенденции свидетельствуют о нарастающей эффективности механизмов стратегического планирования, в том числе:

- систематического контроля сроков и объемов финансирования;
- корректировки программ с учетом выявленных отклонений;
- повышения координации между федеральными и региональными исполнителями.

Регулярная публикация данных в отчетах контрольных органов обеспечивает прозрачность оценки хода реализации транспортных стратегий и позволяет оперативно реагировать на риски невыполнения целевых показателей.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что стратегия является особой правовой формой государственного управления, обладающей двойственной политико-юридической природой. Она сочетает долгосрочные ориентиры развития и систему юридически значимых последствий, обязательных для органов публичной власти. Стратегия задает направление государственного развития, формирует вертикаль стратегического управления, интегрирует нормативные и финансовые решения, обеспечивая целостность государственного механизма.

Современная российская модель стратегического планирования обладает значительным потенциалом, однако нуждается в дальнейшем совершенствовании. Ключевыми задачами развития являются: нормативное уточнение юридического статуса стратегий, усиление связи стратегического и бюджетного планирования, создание единой методологической базы разработки стратегических документов, формирование действенных механизмов мониторинга и ответственности.

Проведенный анализ данных — включая нормативные акты и результаты мониторинга Минтранса России — подтвердил, что стратегия в сфере транспорта имеет реальное юридическое и организационное воздействие. Она не только задает направления развития, но и служит основой перераспределения ресурсов, корректировки программ и синхронизации отраслевых процессов. Эффективная стратегия — это не просто документ, а инструмент долгосрочного регулирования, обеспечивающий устойчивость и предсказуемость государственной политики. От ее качества зависит способность государства отвечать на современные вызовы и обеспечивать развитие общества.

Список источников

1. Ансофф, И. Стратегическое управление / И. Ансофф. — Санкт-Петербург : Питер, 1999.
2. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. — Москва : Омега-Л, 2011.
3. Барциц, И. Н. Система государственного и муниципального управления: в 2 томах. — Том 1 / И. Барциц. — Москва, 2020.
4. Блохин, А. А. Глобальные вызовы для системы стратегического планирования в России / А. А. Блохин, Д. Б. Кувалин // Проблемы прогнозирования. — 2023. — № 3(198). — С. 24—41.
5. Душакова, Л. А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук / Л. А. Душакова. — Москва, 2012.
6. Керимов, Д. А. Проблемы общей теории права и государства / Д. А. Керимов. — Москва, 2001
7. Клаузевиц, К. фон. О войне / пер. с нем. А. К. Рачинского. — Москва : РИМИС, 2009.
8. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. — Москва : Юрид. лит., 1972.

9. Чиркин, В. Е. Система государственного и муниципального управления / В. Е. Чиркин. — 6-е изд., перераб. — Москва : Норма: ИНФРА-М, 2023.
10. Chandler, A. D. Strategy and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises. — Cambridge, 1962.

References

1. Ansoff, I. Strategicheskoye upravleniye [Strategic management] / I. Ansoff. — Sankt-Peterburg : Piter, 1999.
2. Atamanchuk, G. V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of public administration] / G. V. Atamanchuk. — Moskva : Omega-L, 2011.
3. Bartsits, I. N. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: v 2 tomakh [The system of state and municipal administration]. — Tom 1 / I. Bartsits. — Moskva, 2020.
4. Blokhin, A. A. Global'nyye vyzovy dlya sistemy strategicheskogo planirovaniya v Rossii [Global challenges for the strategic planning system in Russia] / A. A. Blokhin, D. B. Kuvalin // Problemy prognozirovaniya. — 2023. — № 3(198). — S. 24–41.
5. Dushakova, L. A. Pravovoye obespecheniye strategicheskogo gosudarstvennogo upravleniya (teoretiko-metodologicheskiye aspekty) [Legal support of strategic public administration (theoretical and methodological aspects)]: dis. ... d-ra yurid. nauk / L. A. Dushakova. — Moskva, 2012.
6. Kerimov, D. A. Problemy obshchey teorii prava i gosudarstva [Problems of the general theory of law and state] / D. A. Kerimov. — Moskva, 2001.
7. Klauzevits, K. fon. O voyne [About war] / per. s nem. A. K. Rachinskogo. — Moskva : RIMIS, 2009.
8. Lazarev, B. M. Kompetentsiya organov upravleniya [Competence of governing bodies] / B. M. Lazarev. — Moskva : Yurid. lit., 1972.
9. Chirkin, V. Ye. Sistema gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [The system of state and municipal administration] / V. Ye. Chirkin. — 6-ye izd., pererab. — Moskva : Norma: INFRA-M, 2023.
10. Chandler, A. D. Strategy and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises. — Cambridge, 1962.