

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА/REGIONAL AND SECTORAL ECONOMICS

DOI: <https://doi.org/10.60797/IRJ.2026.169.54> EDN: HCKBXS

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЕ БАРЬЕРЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА (НА ПРИМЕРЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Научная статья

Синицына К.И.^{1,*}, Стельмахова Н.В.²¹ ORCID : 0000-0002-4893-5089;² ORCID : 0000-0002-8380-6880;^{1,2} Институт экономических исследований, Донецк, Донецкая Народная Республика

* Корреспондирующий автор (sinitsinak[at]mail.ru)

Предложена: 08.04.2026; Принята: 26.06.2026; Опубликовано: 17.07.2026

Аннотация

В статье проводится комплексная диагностика системы стратегического управления развитием региона в условиях институциональной трансформации и особых административно-безопасностных реалий. Целью исследования является выявление нормативно-правовых, организационно-методических и управленческих барьеров, препятствующих формированию эффективной модели долгосрочного социально-экономического развития, а также разработка научно обоснованных рекомендаций по их преодолению. Методологическую основу составили принципы системности, научной обоснованности и адаптивности, реализованные через системно-структурный и институциональный анализ, сравнительно-правовой метод, а также документальный и экспертный анализ нормативных актов. Установлено, что низкая эффективность управления обусловлена формальным характером базового закона, инверсией этапов прогнозирования и целеполагания, терминологической неопределённостью, отсутствием единого уполномоченного органа и методологического центра, фрагментарностью межведомственной координации, субъективизмом при формировании индикаторов и отсутствием действенных механизмов контроля. Обоснована необходимость перехода от декларативного планирования к результативному стратегическому менеджменту путём создания правительственного координационного центра, разработки унифицированного алгоритма стратегического цикла, внедрения персонализированных показателей эффективности и принятия необходимого пакета подзаконных актов. Результаты исследования могут быть использованы при совершенствовании региональных систем стратегического управления в условиях интеграционных процессов и восстановительного развития.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегическое планирование, институциональная трансформация, региональное развитие, государственное управление.

INSTITUTIONAL AND ORGANISATIONAL-METHODOLOGICAL BARRIERS TO STRATEGIC MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF THE DONETSK PEOPLE'S REPUBLIC)

Research article

Sinitsina K.I.^{1,*}, Stelmakhova N.V.²¹ ORCID : 0000-0002-4893-5089;² ORCID : 0000-0002-8380-6880;^{1,2} Institute of Economic Research, Donetsk, Donetsk People's Republic

* Corresponding author (sinitsinak[at]mail.ru)

Suggested: 08.04.2026; Accepted: 26.06.2026; Published: 17.07.2026

Abstract

The article conducts a complex diagnosis of the strategic management system for regional development in the context of institutional transformation and specific administrative and security realities. The aim of the study is to identify the regulatory, organisational, methodological and managerial barriers hindering the development of an effective model for long-term socio-economic development, as well as to formulate scientifically grounded recommendations for overcoming them. The methodological framework was based on the principles of systematicity, scientific soundness and adaptability, implemented through systemic-structural and institutional analysis, the comparative legal method, as well as documentary and expert analysis of regulatory acts. It has been established that the low effectiveness of management is due to the formal nature of the basic law, the inversion of the forecasting and goal-setting stages, terminological ambiguity, the absence of a single authorised body and methodological centre, the fragmented nature of inter-departmental coordination, subjectivity in the formulation of indicators, and the lack of effective control mechanisms. The need to shift from declarative planning to results-oriented strategic management by establishing a government coordination centre, developing a standardised strategic cycle framework, introducing personalised performance indicators, and adopting the necessary package of subordinate legislation is substantiated. The research results can be used to improve regional strategic management systems in the context of integration processes and restorative development.

Keywords: strategic management, strategic planning, institutional transformation, regional development, public administration.

Введение

Актуальность настоящего исследования детерминирована объективной потребностью в создании дееспособной и адаптивной архитектуры стратегического управления развитием региона в условиях глубокой институциональной трансформации, поэтапной интеграции в единое правовое и экономическое пространство Российской Федерации, а также наличия специфических ограничений, обусловленных ведением боевых действий, необходимостью восстановительных процессов и высокой степенью внешней неопределённости [1], [2]. В контексте, когда традиционные управленческие подходы и регламенты, адаптированные для стабильно развивающихся территорий, демонстрируют свою функциональную несостоятельность, возникает острая научная и практическая задача переосмысления региональной системы стратегического планирования, способной оперировать в режиме дефицита ресурсов, динамичного изменения операционной среды и необходимости приоритизации задач национальной безопасности и социальной стабилизации. Представленный в работе аналитический фрагмент выступает как критическая диагностика комплекса нормативно-правовых, организационно-методических и управленческих барьеров, препятствующих формированию эффективной модели долгосрочного развития и реализации скоординированной социально-экономической политики Республики, что актуализирует необходимость перехода от формального соблюдения процедурных требований к построению работающего механизма согласования целей, ресурсов и ответственности.

Целью является диагностика текущего состояния системы стратегического управления развитием Республики, а также формирование научно обоснованного комплекса рекомендаций.

Методы и принципы исследования

Исследование опирается на принципы системности, предполагающий рассмотрение стратегического управления как целостного иерархического механизма, научной обоснованности, требующий опоры на верифицируемые данные и доказательные методики, адаптивности к изменчивым внешним и внутренним условиям, объективности и независимости выводов от ведомственных интересов, а также приоритета измеримой практической результативности, что в совокупности позволяет концептуализировать стратегическое планирование не как совокупность разрозненных административных актов, а как итеративный цикл целеполагания, прогнозирования, программирования, исполнения и контрольно-аналитической обратной связи. Методологический аппарат исследования включает системно-структурный и институциональный анализ, направленные на выявление латентных противоречий в распределении полномочий, дублирования функций, асимметрии информационных потоков и разрывов в цепочках ответственности между уровнями публичной власти; сравнительно-правовой метод, применяемый для оценки степени гармонизации регионального законодательства о стратегическом планировании с федеральными стандартами, выявления процедурных коллизий и несоответствий в терминологическом аппарате.

Основные результаты

Низкая эффективность стратегического управления обусловлена отсутствием эффективной системы стратегического управления развитием Донецкой Народной Республики [3], [4], [5]. Применение законов, процедур и регламентов тыловых регионов не позволяют обеспечить эффективное управления регионом, в котором проводятся боевые действия.

Следует выделить несколько факторов, оказывающих негативное влияние на построение системы управления социально-экономическим развитием Республики. Ключевым из них является формальный характер принятого Закона о стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике от 27.01.2023 г. № 431-ПНС [6]. Применение регламентов, адаптированных для стабильно развивающихся «тыловых» регионов, не позволяет обеспечить эффективное управление в условиях проведения боевых действий и высокой неопределенности.

Для иллюстрации: в отличие от нормативной базы регионов, находящихся в «тылу», но имеющих схожие вызовы безопасности (например, законодательство Белгородской или Курской областей, допускающее сценарное прогнозирование и упрощенную процедуру ежегодной корректировки целевых индикаторов), Закон ДНР № 431-ПНС закрепляет жесткие процедуры без механизмов оперативной адаптации. Это приводит к тому, что цели ставятся без верифицируемого прогноза, что делает их недостижимыми по объективным причинам.

Детальный анализ выявленных процедурных и содержательных дефектов базового регионального закона представлен в таблице 1.

Таблица 1 - Выявленные несоответствия в Законе ДНР от 27.01.2023 № 431-ПНС

DOI: <https://doi.org/10.60797/IRJ.2026.169.54.1>

Выявленная проблема	Норма Закона ДНР № 431-ПНС (требуется сверка с актуальной редакцией)	Суть противоречия / Рекомендация
Инверсия этапов: целеполагание предшествует прогнозированию	Ст. 1, Ст. 12 (порядок разработки)	В условиях высокой неопределенности целеполагание без предварительного сценарного прогноза ведет к постановке

Выявленная проблема	Норма Закона ДНР № 431-ПНС (требуется сверка с актуальной редакцией)	Суть противоречия / Рекомендация
		нереалистичных целей. Требуется приведение в соответствие с логикой ст. 9 ФЗ-172.
Подмена функций: координация управления названа задачей планирования	Ст. 3 (Задачи стратегического планирования)	Координация и обеспечение согласованности документов — это функция органов власти (управление), а не задача самого процесса планирования.
Терминологическая неопределенность	Ст. 2 (Основные понятия)	Понятия «социально-экономическое развитие» и «социально-экономическая политика» используются как синонимы, что размывает предмет регулирования и полномочия органов власти.
Размытость зон ответственности за мониторинг	Ст. 25, 26 (Мониторинг и контроль)	Не определен единый уполномоченный орган. Правительство и органы власти осуществляют контроль только за своими документами, что создает «серые зоны» безответственности.
Отсутствие единого алгоритма для муниципального уровня	Раздел о взаимодействии с МО	Задачи сформулированы без учета специфики и ресурсных ограничений муниципальных образований, что ведет к невыполнению требований на нижнем уровне.

Помимо выявленных нормативно-правовых дефектов, критическое влияние на эффективность системы оказывают организационные и управленческие факторы, не урегулированные на законодательном уровне. К ним относятся:

- институциональный вакуум: до настоящего времени не определен конкретный орган исполнительной власти Донецкой Народной Республики, уполномоченный Правительством в сфере стратегического планирования, а также не разработан необходимый пакет подзаконных актов, регламентирующих порядок разработки, корректировки и мониторинга документов.

- операционная разобщенность: сохраняется низкая готовность к межведомственному сотрудничеству, что проявляется в дублировании информационных баз, их несвоевременной актуализации и затруднениях в обмене данными.

- дефицит управленческих компетенций и контроля: наблюдается слабость муниципального уровня управления, отсутствие действенной системы оценки эффективности деятельности руководителей, а также низкий уровень внедрения проектного управления. Органы власти остаются перегруженными текущей оперативной работой, ориентируясь на формальную «бумажную» отчетность вместо достижения реальных социально-экономических эффектов и игнорируя научные результаты при принятии решений [5].

Отсутствие выстроенной системы документов стратегического планирования приводит к тому, что профильными министерствами могут приниматься программы развития отдельных отраслей, которые, соответственно, не согласованы со стратегией социально-экономического развития и в которых заложен интерес определенных лиц. Для нивелирования указанных факторов, в первую очередь, необходимо:

- установление конкретных показателей деятельности для оценки руководства Республики, которые бы позволяли определить результативность должностных лиц;

- создание координирующей структуры по стратегическому развитию на уровне Правительства, которая будет обеспечивать координацию усилий по управлению реализацией Стратегии, программ, проектов и прогнозов, нести ответственность за систему стратегического планирования и обеспечения выполнения своих функций министерствами в рамках планирования. Кроме того, данный единый центр координации стратегического управления на уровне Правительства должен заниматься разработкой методического обеспечения, согласованием целей, задач и ресурсов как между различными функциональными направлениями (экономический, социальный, финансовый, ресурсный блоки), так и внутри направлений (между министерствами одного блока). Фактически, подобная система управления уже выстраивается на федеральном уровне;

- разработать план (дорожную карту) по построению системы стратегического управления регионом. Система стратегического планирования как неотъемлемая часть стратегического управления должна обладать свойствами

системы, в которой компоненты связаны между собой, образуя единое целое. Законодательство не содержит норм относительно общего алгоритма и последовательности действий участников при осуществлении этапов прогнозирования, целеполагания, планирования и программирования, что является важнейшей проблемой организации и функционирования всей системы. Поэтому, помимо положений, порядков и правил необходимо разработать нормативно-методический документ, обеспечивающий общий алгоритм разработки всей системы документов стратегического планирования в целом, определить последовательность действий участников, согласовать разработку документов по времени, целям, показателям;

– разработать и принять подзаконные акты для обеспечения работы Закона о стратегическом планировании.

Обсуждение

Наблюдаемая низкая эффективность стратегического управления в регионе является не следствием отдельных административных упущений, а проявлением системного институционального дисбаланса. Наши результаты подтверждают тезис, высказанный в работе [5], о том, что механический перенос нормативных практик стабильно развивающихся территорий в условия высокой неопределённости и ресурсных ограничений закономерно приводит к функциональной несостоятельности управленческой модели. Выявленные нами процедурные дефекты (инверсия этапов прогнозирования и целеполагания, размытость зон ответственности) свидетельствуют о доминировании формально-правового подхода над результативным.

В рамках научной дискуссии это согласуется с выводами авторов [7], которые указывают, что в условиях институциональной трансформации стратегического управления должно быть реинжиниринговано как адаптивная система. Однако, в отличие от рекомендаций [7], делающих основной акцент на цифровизации процессов, наше исследование показывает, что для Донецкой Народной Республики первостепенной задачей является базовая институционализация: создание единого методологического центра и устранение противоречий в базовом законе. Без этого любые попытки внедрения сложных проектных технологий или сквозной интеграции данных будут нивелированы ведомственным субъективизмом и дублированием функций.

Следовательно, предлагаемые меры (создание правительственного координационного органа, разработка унифицированного алгоритма стратегического цикла и внедрение персонализированных ключевых показателей эффективности) не просто устраняют выявленные нормативные разрывы, но и переводят региональную практику в русло доказательной политики, что критически важно для территорий, требующих ускоренного восстановительного развития и синхронизации с федеральными стандартами [8], [9], [10].

Заключение

Существующая архитектура стратегического управления развитием Республики носит декларативный характер и не обеспечивает синхронизации целей, ресурсов и ответственности на всех уровнях публичной власти, что приводит к дублированию функций, безадресному распределению бюджетных средств, снижению управляемости муниципальным звеном и ориентации на формальную отчётность вместо достижения реальных социально-экономических эффектов. Ключевыми причинами дисфункции выступают институциональная разрозненность, отсутствие единого методологического и координирующего центра, процедурные противоречия в базовом законе, подмена стратегического прогнозирования оперативным планированием, а также отсутствие действенных механизмов контроля и персональной ответственности руководителей за достижение измеримых результатов. Устранение выявленных системных дефектов требует не точечных корректировок, а комплексной реорганизации управленческого цикла, основанной на приоритете доказательного прогнозирования, жёсткой вертикальной и горизонтальной согласованности документов, внедрении проектных технологий и прозрачной системе оценки эффективности деятельности органов власти. Реализация предложенного комплекса мер, включающего институционализацию единого координационного механизма, разработку дорожной карты построения системы стратегического управления, унификацию методического обеспечения и принятие необходимых подзаконных актов, создаст условия для перехода от формального планирования к результативному стратегическому менеджменту, способному обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие региона в условиях интеграционных процессов и особых административно-безопасностных реалий.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Сообщество рецензентов Международного научно-исследовательского журнала
DOI: <https://doi.org/10.60797/IRJ.2026.169.54.2>

Conflict of Interest

None declared.

Review

Community of Reviewers of the International Research Journal
DOI: <https://doi.org/10.60797/IRJ.2026.169.54.2>

Список литературы / References

1. Половян А.В. Цифровизация экономики: новые возможности экономического роста / А.В. Половян, Н.В. Шемякина, С.Н. Гриневская // Вестник Института экономических исследований. — 2020. — № 3 (19). — С. 5–13.
2. Лепа Р.Н. Совершенствование системы управления развитием промышленности Донецкой Народной Республики / Р.Н. Лепа, Р.Ю. Заглада, Н.В. Белоброва // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2024. — № 12 (441). — С. 2319–2339.

3. Хоменко Я.В. Концептуальные основы системы стратегического планирования социально-экономического развития Донецкой Народной Республики / Я.В. Хоменко, О.В. Половян // Вестник Донецкого национального университета. Серия В, Экономика и право. — 2020. — № 2. — С. 253–266.
4. Бражникова Л.Н. Система стратегического планирования как действенный инструмент стратегического управления экономикой ДНР / Л.Н. Бражникова, М.А. Мызникова // Вестник Института экономических исследований. — 2021. — № 1 (21). — С. 5–17.
5. Синицына К.И. Система стратегического управления социально-экономическим развитием Донецкой Народной Республики / К.И. Синицына // Вестник Института экономических исследований. — 2023. — № 2 (30). — С. 19–29.
6. Донецкая Народная Республика. О стратегическом планировании в Донецкой Народной Республике : Закон Донецкой Народной Республики от 27.01.2023 № 431-ІІНС 2023. — URL: <https://dnrsovet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-strategicheskom-planirovanii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 06.04.26).
7. Половян А.В. Стратегическое планирование развития экономики в условиях цифровизации: инструменты, способы, методы / А.В. Половян, К.И. Синицына. — Москва : Магистр : ИНФРА-М, 2023. — 304 с.
8. Половян А.В. Прогнозы развития экономики Донецкой Народной Республики / А.В. Половян, Р.Н. Лепа, Н.В. Шемякина [и др.] // Вестник Института экономических исследований. — 2022. — № 1(25). — С. 5–17.
9. Вертиль Н.Н. Цифровая трансформация: возможности и вызовы управления социально-экономическими системами / Н.Н. Вертиль, Н.В. Шемякина, А.А. Пономаренко [и др.]. — Курск : ЗАО «Университетская книга», 2025. — 221 с.
10. Половян А.В. Стратегические ориентиры экономического развития Донецкой Народной Республики / А.В. Половян // Вестник Института экономических исследований. — 2023. — № 2 (30). — С. 5–18.

Список литературы на английском языке / References in English

1. Polovyan A.V. Tsifrovizatsiya ekonomiki: novye vozmozhnosti ekonomicheskogo rosta [Digitalization of the economy: new opportunities for economic growth] / A.V. Polovyan, N.V. Shemyakina, S.N. Grinevskaya // Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Economic Research Institute]. — 2020. — № 3 (19). — P. 5–13. [in Russian]
2. Lepa R.N. Sovershenstvovanie sistemi upravleniya razvitiem promishlennosti Donetskoi Narodnoi Respubliki [Improving the industrial development management system of the Donetsk People's Republic] / R.N. Lepa, R.Yu. Zaglada, N.V. Belobrova // Natsionalnie interesi: prioritety i bezopasnost [National interests: priorities and security]. — 2024. — № 12 (441). — P. 2319–2339. [in Russian]
3. Khomenko Ya.V. Kontseptualnye osnovy sistemi strategicheskogo planirovaniya sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Donetskoi Narodnoi Respubliki [Conceptual foundations of the strategic planning system for the socio-economic development of the Donetsk People's Republic] / Ya.V. Khomenko, O.V. Polovyan // Vestnik Donetskogo natsionalnogo universiteta. Seriya V, Ekonomika i pravo [Bulletin of Donetsk National University. Series B, Economics and Law]. — 2020. — № 2. — P. 253–266. [in Russian]
4. Brazhnikova L.N. Sistema strategicheskogo planirovaniya kak deistvennyi instrument strategicheskogo upravleniya ekonomikoi DNR [Strategic planning system as an effective tool for strategic management of the DPR economy] / L.N. Brazhnikova, M.A. Miznikova // Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Economic Research Institute]. — 2021. — № 1 (21). — P. 5–17. [in Russian]
5. Sinitsina K.I. Sistema strategicheskogo upravleniya sotsialno-ekonomicheskim razvitiem Donetskoi Narodnoi Respubliki [The system of strategic management of socio-economic development of the Donetsk People's Republic] / K.I. Sinitsina // Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Economic Research Institute]. — 2023. — № 2 (30). — P. 19–29. [in Russian]
6. Donetsk People's Republic. O strategicheskom planirovanii v Donetskoi Narodnoi Respublike : Zakon Donetskoi Narodnoi Respubliki ot 27.01.2023 № 431-IINS [On strategic planning in the Donetsk People's Republic : Law of the Donetsk People's Republic dated 01/27/2023 № 431-IINS] 2023. — URL: <https://dnrsovet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatie/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-strategicheskom-planirovanii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/> (accessed: 06.04.26). [in Russian]
7. Polovyan A.V. Strategicheskoe planirovanie razvitiya ekonomiki v usloviyakh tsifrovizatsii: instrumenty, sposobi, metodi [Strategic planning of economic development in the context of digitalization: tools, methods] / A.V. Polovyan, K.I. Sinitsina. — Moscow : Magistr : INFRA-M, 2023. — 304 p. [in Russian]
8. Polovyan A.V. Prognozy razvitiya ekonomiki Donetskoi Narodnoi Respubliki [Forecasts of economic development of the Donetsk People's Republic] / A.V. Polovyan, R.N. Lepa, N.V. Shemyakina [et al.] // Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Economic Research Institute]. — 2022. — № 1(25). — P. 5–17. [in Russian]
9. Vertil N.N. Cifrovaya transformatsiya: vozmozhnosti i vyzovy upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi sistemami [Digital transformation: opportunities and challenges of managing socio-economic systems] / N.N. Vertil, N.V. Shemyakina, A.A. Ponomarenko [et al.]. — Kursk : CJSC University Book, 2025. — 221 p. [in Russian]
10. Polovyan A.V. Strategicheskie orientiry ekonomicheskogo razvitiya Donetskoi Narodnoi Respubliki [Strategic guidelines for the economic development of the Donetsk People's Republic] / A.V. Polovyan // Vestnik Instituta ekonomicheskikh issledovaniy [Bulletin of the Economic Research Institute]. — 2023. — № 2 (30). — P. 5–18. [in Russian]