

# МОСКОВСКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ журнал 12/2019



УДК 338.43.01

DOI 10.24411/2413-046X-2019-10210

**СЕЛЬСКИЕ  
ТЕРРИТОРИИ КАК ОБЪЕКТ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

**RURAL TERRITORIES AS AN OBJECT OF THE STRATEGIC PLANNING  
SYSTEM**

**Калафатов**

**Эдем Амитьевич**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики агропромышленного комплекса, Крымский федеральный университет им. В.И.

Вернадского, г. Симферополь

**Kalafatov E.A.**, kalafatov\_edem@mail.ru

**Аннотация:** В

статье систематизированы и развиты концептуальные положения о современных территориях сельского типа как специфического объекта системы стратегического планирования. Сельское развитие рассматривается как отдельная отрасль стратегического целеполагания в силу комплекса индивидуальных особенностей. Проведена детализация ключевых идентификационных признаков системы стратегического планирования развития сельских населенных пунктов, сформировано её современное теоретико-модельное видение. Показано, что российские сельские территории представляют собой результат нескольких этапов рыночного реформирования, которые повлияли на формирование их особенностей и специфики как уникального объекта системы стратегического целеполагания. Кроме того, в статье определены перспективы научного использования результатов исследования.

**Summary:** The article systematizes and develops conceptual provisions on modern rural areas as a specific object of the strategic planning system. Rural development is considered as a separate branch of strategic goal-setting due to a set of individual characteristics. Details of the key identification features of the strategic planning system for the development of rural settlements were carried out, its modern theoretical-model vision was formed. It is shown that Russian rural territories are the result of several stages of market

reform, which influenced the formation of their characteristics and specifics as a unique object of the strategic goal-setting system. In addition, the article identifies the prospects for the scientific use of research results.

### **Ключевые**

**слова:** экономика, сельские территории, сельское развитие, стратегическое планирование, объект планирования.

**Keywords:** economy, rural areas, rural development, strategic planning, planning object.

**Введение.** Прошедшие три десятилетия реформ рыночного, институционального и общественно-формационного характера наложили значительный отпечаток на сельские территории и их социально-экономическую среду. Решение разнообразных и сложных проблем в социально-экономическом континууме сельской местности требует постоянного использования и совершенствования методов стратегического планирования. Сельские территории сложный объект для стратегического целеполагания [1]. В свете проводимых социально-экономических преобразований становится очевидным, что решение застарелых, накопившихся проблем сельской местности невозможно без долгосрочного планирования и сочетания комплексных и системных мер. В связи с

этим, **цель нашего исследования** будет заключаться в теоретико-методическом представлении сельских территорий в качестве объекта стратегического целеполагания.

В качестве **методологии исследования** выбран системный подход и эволюционно-генетическое представление сельских территорий как категории системы стратегического планирования. В исследования мы используем абстрактно-логический, монографический, морфологический, структурный, структурно-функциональный и другие методы экономических изысканий, позволяющих представить современную сельскую местность в качестве объекта системы стратегического планирования сельского развития.

### **Объектная**

**экспериментальная база** – сельские территории преимущественно аграрно-развитых регионов Юга России.

Система стратегического планирования представляет собой совокупность институтов и институций, функционально-ролевая деятельность которых направлена на обоснование, согласование цели развития объекта между экономическими акторами территории, формирование комплекса взаимосвязанных задач и разработку, отладку и внедрение соответствующего механизма и инструментов для её достижения.

Система стратегического планирования определяется по комплексу имманентных признаков её идентифицирующих и квалифицирующих. Это объект и субъект, функции, задачи и принципы функционирования, а также совокупность специфических элементов, позволяющих отличить данную систему от ряда смежных, однородных системных формирований. Охарактеризуем данную систему в контексте проецирования её основных компонентов на сельские территории, которые выступают в качестве объекта её воздействия, а затем более детально представим теоретико-модельное видение самих территорий сельского типа в качестве фокус-объекта для стратегического целеполагания. Именно такая последовательность научного познания определяет **ход нашего исследования**.

## **Результаты**

**и обсуждение.** Субъектный состав системы сельского стратегического планирования представлен разнообразными институтами и структурами, выполняющими государственные, экономические, социальные и муниципальные функции. Совокупность данных институтов сформирована не бессистемно, а под воздействием т.н. факторов институциогенеза, когда формирующиеся институты определяют себя посредством принятия и закрепления специфических функций.

Это, прежде всего, органы

отраслевого управления федерального, регионального и территориального уровня, выполняющие задачи управления развитием традиционной отрасли специализации сельской экономики – сельского и лесного хозяйства с «веером» смежных отраслей (пищевая и пищевкусовая промышленность, легкая промышленность, обрабатывающие производства, технический и технологический сервис и т.д.).

Кроме того, сельские территории это место проживания значительной доли населения, социально-экономическое развитие которого является задачей всех уровней власти и управления [2]. В связи с этим институты социально-экономического развития и управления этим процессом будут также являться субъектами системы стратегического планирования сельского развития. В этом плане можно отметить определенное пересечение полномочий и компетенций и появление парадоксальных ситуаций, когда задача сельского социально-экономического развития внегородских территорий вменяется различным по своей природе институтам, дублирующим свой функциональный блок.

Отдельным звеном в иерархии субъектов стратегического планирования развития сельских населенных пунктов являются органы местного самоуправления, которые иницируют, координируют и реализовывают процессы стратегического целеполагания «на

местах». Это своего рода «передовая» сельского развития и от её бесперебойного и гармоничного функционирования зависит эффективность и результативность процессов социально-экономического развития сельской местности.

Немаловажной группой субъектов стратегического планирования сельского развития являются организации, предприятия, а также структуры корпоративного сектора экономики, которые одновременно являются и субъектом, и объектом стратегического целеполагания. В связи с этим актуализируется проблематика институтов коммуникационного и согласовательного плана, а также механизмов публичного обсуждения параметров и направлений стратегического планирования развития сельских территорий во взаимоувязке с структурами реального сектора экономики [3].

Наряду с этими группами субъектов ощутимое влияние на процессы стратегического планирования оказывают общественные структуры и отраслевые союзы, политические партии и ассоциации сельскохозяйственных агропроизводителей, научно-образовательные и консультационно-аналитические структуры.

Совокупность субъектов системы стратегического планирования развития сельских территорий

выполняет следующий массив универсальных и специфических функций, которые квалифицируют её как самостоятельное системное формирование. Выделим ключевые из них:

- функция сохранения целостности сельских сообществ;
- функция планирования социально-экономического развития;
- функция предвидения черт генерализованного «образа будущего»;
- функция гармонизирующая взаимодействия всех участников процесса стратегического целеполагания;
- функция регулирующая;
- функция аналитическая и оценочная;
- функция организационно-технологическая;
- функция мониторинга и диагностики.
- функция координирующая [1,5,6,7].

К задачам

функционирования системы стратегического планирования развития сельских территорий отнесем комплекс положений, формирующих целевую ориентацию её деятельности.

## 1. Составление

комплексного и системного видения перспектив и способов достижения образа будущего развития территорий сельского типа с учетом отраслевой специализации экономики;

## 2. Детализированный

анализ и оценка происходящих тенденций в социально-экономической сфере сельской местности и социометрия сельского населения, а также проведение детализированной объективной диагностики проблем социально-экономической и отраслевой динамики развития поселения сельского типа;

3. Обоснование и формулирование перспективных направлений приоритетного развития сельской местности как значимого континуума и историко-культурной общности коренного сельского населения;

4. Поиск ресурсов для целей локального развития сельских территорий, обоснование механизмов, инструментов и источников перспективных социально-экономических преобразований [4,8];

5. Согласование и координация отраслевых и территориальных стратегических программ и проектов социально-экономического развития сельских населенных пунктов, а также увязка федеральных и региональных стратегических документов с конкретными целями и задачами локального характера в развитии сельской местности;

6. Анализ опыта применения и адаптация лучших практик социально-экономического

комплексного преобразования территорий сельских населенных пунктов в единстве организационно-экономических и институционально-инфраструктурных компонентов политики их развития;

## 7. Формирование

ответственности и обобщение опыта системных преобразований стратегического характера в агросоциохозяйственной среде сельской местности и ретрансляция этого опыта на смежные сферы общественной жизни.

Результативность и полновесность реализации задач системой стратегического планирования сельских территорий во многом определяется принципами как исходными методологически-значимыми положениями, задающими своеобразный «свод правил» для организации деятельности субъектов рассматриваемой системы. Выделим три группы принципов: общесистемные, стратегически-значимые универсального плана и стратегически-специфические особого типа [8]. Дадим им краткую характеристику.

Общесистемные принципы формируют нормы и правила функционирования системы стратегического планирования сельского развития и включают подгруппы принципов институциональной, структурной, функциональной природы, а также подгруппу принципов, на которых

базируется деятельность институциональных структур государственного и муниципального управления сельскими территориями и их экономикой в части инициирования, обсуждения и реализации управленческих решений.

Стратегически-значимые принципы универсального плана характеризуют сфокусированность планировочных и организационно-экономических решений на стратегических проблемах сельской местности как генерализованного объекта системы стратегического планирования.

Данная группа принципов включает равенство субъектов, ответственности, аналитичности и учета внешних угроз, гармонизации отраслевой и территориальной политики, программно-целевого обеспечения, проектного управления и ресурсной достаточности при планировании и реализации мероприятий.

Группа стратегически-специфических принципов особого типа вызывает необходимость более пристального и детального рассмотрения их сущности по причине того, обстоятельства, что именно особенная часть блока принципов определяет имманентные отличительные черты системы стратегического планирования сельского развития от аналогичных и смежных с ней. Выделим наиболее явные из них:

- принцип учета историко-культурного «кода» детерминант и

- закономерностей развития сельских территорий в России;
- учет местных обычаев и традиций сельского континуума, а также соблюдение принципов народовластия;
  - принцип учета одновременного преследования целей углубления специализации экономики и развития мультифункциональности территорий сельских поселений;
  - принцип обратной связи между органами местного самоуправления, субъектами экономики и населением в вопросах планирования социально-экономических преобразований;
  - принцип сочетания инструментов федерального, регионального и местного уровня, а также формирование образа будущего сельских территорий в свете «наслоения» действия этих инструментов.

Сами сельские территории как объект системы стратегического планирования сельского развития представляют собой чрезвычайно разнородный массив поселений, нормативно-правовой статус которых закрепляется несколькими документами.

Базовым в этом плане можно считать закон «об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», который в качестве сельских поселений регламентированно выделяет обособленное поселение или группу компактно-локализованных поселений, в градостроительном плане объединенных общей территорией без демаркированных границ. Этим могут быть села, деревни, хутора, поселки, аулы, кишлаки, станицы, отделения, производственные участки, бригады-поселения, заимки, экопоселения, поселки

нового освоения и т.д.

Кроме того, в качестве специфической институциональной единицы сельской местности выделяются сельские муниципальные районы, в границах которых нет ни одного городского поселения.

Руководствуясь общей российской практикой градостроительного регулирования следует отметить, что в качестве ключевого критерия квалификации поселения в качестве сельского используется индикатор численности постоянного населения. Как регламентирует СНиП 2.07.01-89 в зависимости от численности постоянно проживающего населения можно выделить крупные сельские населенные пункты (3-5 тыс. человек и более), средние сельские населенные пункты (200-1000 тыс. человек), малые сельские поселения (5-200 человек постоянно проживающего населения).

Сложность регулятивного воздействия на сельские территории в рамках системы стратегического планирования развития сельских территорий состоит в том, что они представляют собой специфический объект для планирования, реализации и управления преобразованиями их социально-экономической сферы. Эта неоднозначность и сложность – результат исторического наложения периодов эволюционного развития

[9].

Отечественные сельские территории прошли несколько этапов своего реформирования в постсоветский период [1,7,9]. Их преобразования во многом были обусловлены сломом традиционных моделей и механизмов хозяйствования, вызванным распадом советского союза.

Произошедшие «тектонические сдвиги» в агросоциохозяйственной сфере сельской местности можно условно разделить на четыре периода, характеризующихся различными особенностями и характером развития поселений сельского типа. Каждый из этих периодов повлиял на сельские территории как объект стратегического планирования.

Радикально-реформационный этап 1991-1998 гг. можно охарактеризовать как период, когда сельские территории явились своего рода стабилизатором социального благополучия практически для половины населения России. Сельская местность обладала продовольственными возможностями и в значительной степени позиционировалась гораздо в более выгодном свете, нежели чем городская местность особенно в период 1992-1994 гг. Сельские территории в меньшей степени были подвержены приватизации колхозного и совхозного имущества, а коллективные формы хозяйствования сохранились здесь наиболее продолжительное время.

Этап стабилизации и инвестиционного развития 1999-2008 гг. выделяется активными преобразованиями и реализацией масштабных государственных программ и проектов, в результате которых удалось стабилизировать параметры развития ведущих отраслей сельской экономики и отчасти компенсировать негативные эффекты в социально-экономической сфере, возникшие по итогам предыдущего десятилетия.

Отголоски глобального финансового кризиса, докатившиеся до России в 2009 году и последовавший за ним кратковременный период экономического роста (до 2014 года) привел к оттоку населения из сельской местности по причине высвобождения значительной части трудовых ресурсов [2]. Отчасти это произошло из-за ликвидации экономических субъектов сельской экономики и падения покупательной способности, отчасти – под влиянием действия фактора повышения производительности труда детерминированного модернизацией отраслей экономики за предыдущее десятилетие.

Современный период с конца 2014 года можно охарактеризовать как этап пролонгированной субдепрессии в социально-экономическом развитии сельских территорий. Реализуемые государством программы и проекты поддержки отраслей сельской экономики и стимулирования местных инициатив отчасти компенсируют негативные последствия общего спада и «остывания» экономики. Следовательно, можно резюмировать что современная идеологическая модель сельского развития стоит на пороге переоценки и переосмысления своей дальнейшей траектории, типа

и характера динамики поступательного развития. Все это заставляет под новым углом посмотреть на проблематику совершенствования системы стратегического планирования социально-экономического развития сельских территорий (рисунок 1).



Рисунок 1 – Сельские территории как объект системы стратегического планирования сельского развития

## Область

применения полученных в настоящем исследовании теоретических результатов состоит в расширении и актуализации концептуальных представлений о сельских территориях как специфическом объекте стратегического планирования. Полученный дополнительный объем теоретического знания можно использовать при проведении дальнейших исследований в данной предметной области как соответствующими научными учреждениями, так и

самостоятельными исследователями.

В заключении можно

сделать следующие обобщения и **выводы**.

Во-первых, сельские территории, рассматриваемые как объект для системы

стратегического планирования, являются специфической категорией,

консолидирующей в себе результаты пореформенных преобразований за прошедший

30-летний период реформирования. Во-вторых, сельские территории крайне

чувствительный объект для стратегической регуляции по причине необходимости

преследования социально-экономических и отраслевых целей развития территории.

В-третьих, при реализации процедурного блока системы стратегического

планирования нужно в наиболее полной степени учитывать структурные,

функциональные, социально-экономические, институциональные и историко-культурные особенности сельской местности как

определяющего континуума

для значительной части российского населения.

## Литература

1. Коваленко Е.Г. Проблем и механизмы развития сельских территорий //

Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3 (часть 3) – С. 687-690.

2.

Алтухов А.И. Мировой продовольственный кризис: причины и последствия /А.И.

Алтухов // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. – 2013. – № 5. – С. 2-5.

3. Кундиус В.А.. Формирование стратегии устойчивого развития сельских территорий на основе кластеризации и принципов ВТО / В.А. Кундиус, А.Н. Харченко, Н.И. Пецух. – Барнаул: Азбука, 2014. – 261 с.

4. Мельников А.Б. Инновационные аспекты обеспечения продовольственной безопасности России в условиях глобализации мировой экономики / А.Б. Мельников // Теория и практика общественного развития. – 2012 . – № 3. –С. 258-263.

5.  
Мальчикова Д.С. Планирование территорий и функции сельской местности:  
общественно-географический анализ / Д.С. Мальчикова // Географический вестник.  
– 2014. – №3 – С. 47-53.

6. Терновых К.С. К вопросу о механизме институционального развития сельских территорий / К.С. Терновых, А.В. Агибалов, А.Л. Маркова // Вестник аграрной науки. – 2017. – № 6(69) . – с. 171-179.

7.

Старченко В.М. Инновационные проекты развития сельских территорий / В.М. Старченко // Экономика сельского хозяйства России. – 2009. – № 4. – С. 57-61.

8.

Ломакин Б.И. Государственное регулирование в сельском хозяйстве / Б.И. Ломакин // Системное управление. – 2010. – № 1. – С. 1-24.

9.

Бондаренко Л.В. Социальное развитие сельских территорий России: проблемы и перспективы // Агропродовольственная политика России. – 2017. – №4(64). – С. 13-18.