

---

---

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

---

---

УДК 332.1

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ РОССИИ

© 2019 г. Б. С. Жихаревич<sup>1\*</sup>, Н. А. Лебедева<sup>2\*\*</sup>

<sup>1</sup> *Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»*

<sup>2</sup> *Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ),*

*Санкт-Петербург, Россия*

*\*e-mail: zhikh@leontief.ru*

*\*\*e-mail: mail@asset-rus.com*

Рассмотрены результаты исследования, проведенного в 2019 г. в Леонтьевском центре, направленного на изучение состояния стратегического планирования на уровне сельских поселений России. Составлена база данных из 437 стратегий социально-экономического развития сельских поселений, зарегистрированных в Государственной автоматизированной системе «Управление» на 06.08.2019. Показан процесс распространения практики стратегического планирования на уровне сельских поселений в период 2007–2019 гг., проанализировано распределение всех сельских поселений, имеющих стратегии, по 17 регионам. Выявлено, что подавляющее большинство стратегий сельских поселений (84,2%) разработаны в трех областях – Липецкой, Иркутской и Воронежской. Обнаружено, что в массовом порядке сельские поселения занимаются разработкой стратегий только тогда, когда на них оказывается давление с уровня субъекта Федерации и муниципального района. Изучение текстов нескольких десятков сельских стратегий показало, что в результате таких кампаний большинство стратегий оказываются однотипными, шаблонными, слабо учитывающими специфику поселения. Полезность от таких разработок сомнительна. У сел, где есть реальные успехи в развитии, нет официальных стратегий. А села имеющие стратегии, в массе почти не отличаются в смысле успешности от не имеющих. Тем не менее, разработка стратегий может быть полезна, если она ведется творчески, с реальным участием местного сообщества.

*Ключевые слова:* сельские поселения, стратегическое планирование, стратегия, оценка, социально-экономическое развитие.

**DOI:** 10.5922/1994-5280-2019-2-4

**Введение и постановка проблемы, обзор литературы.** Территориальное стратегическое планирование в России существует с 1997 г. Первые стратегии были разработаны в крупнейших городах, но и малые города подключились быстро – в рамках программы «Малые города России», реализованной в 1999–2003 гг. стратегии разработали 112 малых муниципальных образований из 38 субъектов Российской Федерации [1].

В 2014 г. в России был принят Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом плани-

ровании в Российской Федерации» (далее 172-ФЗ), который сделал обязательным разработку и реализацию документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, а также определил возможность заниматься стратегическим планированием относительно крупным муниципальным образованиям – городским округам и муниципальным районам при соответствующем решении органов местного самоуправления (МСУ).

Про уровень городских и сельских поселений в исходной редакции 172-ФЗ прямо не

было сказано. Под давлением «муниципального лобби» 30 октября 2017 г. приняты поправки в федеральный закон, которые уравнивали все типы муниципальных образований в праве на разработку собственных стратегий<sup>1</sup>.

Вопрос о необходимости наличия стратегии для сельского поселения остается открытым. Сторонники вертикали планирования убеждены, что стратегии нужны каждому муниципальному образованию. На практике формальные стратегии в России имеют не более 700 сельских поселений (около 4% от их общего числа<sup>2</sup>). Убедительных доказательств эффекта от разработки этих стратегий нет.

В научных публикациях стратегическое планирование на уровне сельских поселений изучено очень слабо. Есть несколько публикаций, рассматривающих случаи разработки стратегии сельского поселения научными работниками [2, 9, 15], есть несколько методических работ, ориентированных именно на сельские поселения [3, 10, 22], есть статьи, посвященные разработке стратегий устойчивого развития сельских территорий как особых частей того или иного региона (но не отдельных поселений) [4, 8, 14, 17, 21]. При этом, конечно, есть глубокие исследования по изучению сельской местности [12, 13], но вне связи со стратегическим планированием.

Стратегическое планирование на уровне поселений (городских и сельских) было предметом исследования, проведенного Леонтьевским центром в 2016 г. По его результатам опубликованы брошюра [16] и статья [6].

О том, что происходит в России со стратегиями сельских поселений в научных публикациях информации не найдено, что и предопределило тематику нашей статьи, восполняющей данный пробел.

**Материалы и методика исследования.** В 2019 г. в Леонтьевском центре проведено исследование, направленное на изучение состояния стратегического планирования на уровне сельских поселений как с точки зрения количественных характеристик и описания истории появления сельских стратегий, так и с точки зрения качества имеющихся стратегий.

Под стратегией сельского поселения (сельской стратегией) будем понимать документ стратегического планирования, со-

державший в названии слова «стратегия социально-экономического развития», утвержденный органом власти муниципального образования статуса «сельское поселение», имеющий горизонт планирования, как правило, не менее 5 лет. Будем далее называть сельское поселение, имеющее такой документ «селом-стратегом».

Первым шагом исследования было формирование базы данных. Основным источником информации выбрана государственная автоматизированная информационная система «Управление» (далее – ГАС «Управление»)<sup>3</sup>, в которой, согласно требованиям 172-ФЗ, регистрируются все официальные документы стратегического планирования.

Из ГАС «Управление» были выгружены сведения о всех стратегических документах сельских поселений. Полученная база была вручную верифицирована, удалены документы, не являющиеся стратегиями и добавлены данные необходимые для проверки исследовательских гипотез: численность населения на 2010 и 2018 гг. и расстояния до районного и областного центров.

По состоянию на 6 августа 2019 г. в ГАС «Управление» зарегистрировано 437 стратегий сельских поселений. Система не гарантирует полноты информации, поскольку заполняется в меру добросовестности специалистов органов власти муниципальных образований. Например, на сайте Чистопольского района Татарстана размещены стратегии всех 23 сельских поселений, разработанные в 2017 г. Но их правовой статус не ясен, возможно поэтому их нет в ГАС «Управление». Мы исходим из предположения, что большинство органов власти, придающих значение стратегическому планированию, зарегистрировало свои документы. Соответственно, выборка из 437 документов, относительно которой ведется все дальнейшее исследование, является близкой к генеральной совокупности и, как минимум, представительной.

Доля сел-стратегов среди всех сельских поселений России ничтожно мала. Тем интереснее понять, что побудило данные сельские поселения к разработке стратегий. Анализ базы выявил две группы стратегий сельских поселений. Первая – стратегии,

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 октября 2017 г. № 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> По данным Росстата на 01.01.2019 в России 17461 сельское поселение. На 01.01.2012 их было 18831.

<sup>3</sup> Сайт государственной автоматизированной информационной системы «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru/>

разработанные в рамках кампаний, организованных с уровня субъекта Федерации в трех областях – Липецкой, Иркутской и Воронежской. И группа стратегий, разработанных, предположительно, вне массовых региональных кампаний, по инициативе властей района или самого поселения.

Выявление различий между этими группами на основе детального изучения региональных кампаний по разработке сельских стратегий и изучения самих стратегий стало содержанием следующих этапов работы. Для описания содержания стратегий использовалась схема, разработанная на основе упрощения классификатора, предложенного в [18]. При анализе содержания стратегии характеризовались и оценивались следующие характеристики: логичность структуры стратегии; качество анализа социально-экономической ситуации; качество сценариев социально-экономического развития; миссия, цели, задачи и приоритеты развития; степень открытости процесса стратегического планирования на стадии разработки стратегии; условия реализации (инструменты и ресурсы), флагманские проекты. Одним из важнейших критериев качества было наличие оригинальных нестандартных решений и формулировок, указывающее на самостоятельность сообщества в разработке.

На завершающем этапе проведено сравнение стратегий разных групп, выявлены характерные примеры, сделаны обобщения и рекомендации.

В данной статье приводятся некоторые результаты этого исследования.

#### **Результаты и их обсуждение.**

**Сельские стратегии разрабатываются в рамках региональных кампаний.** Первое, что бросается в глаза при изучении распределения сел-стратегов по регионам, это то, что подавляющее большинство (84,2%) сосредоточено в трех субъектах Федерации – в Липецкой (42,6%), Иркутской (29,5%) и Воронежской (12,1%) областях (табл. 1). В первой части таблицы выделены регионы, в которых оказалось 10 и более сел-стратегов. Таких регионов всего семь, причем Курская область попала в это число только за счет регистрации всех 11 документов летом 2019 г. (при том, что зарегистрированные документы приняты еще в 2017–2018 гг.). Еще в десяти субъектах Федерации от одного до семи сел-стратегов.

Естественно предположить, что в Липецкой, Иркутской и Воронежской областях разработка стратегий сельскими поселениями была организована региональными органами власти. И эти кампании были количественно вполне успешными: в Липецкой области охват сельских поселений стратегиями составил 65%, в Иркутской – 35%, и в Воронежской – 13%. В других субъектах доля сел-стратегов не более 5%.

Если обратить внимание на период принятия стратегий (табл. 2), то нетрудно увидеть, что в Липецкой и Воронежской областях села начали стратегировать еще до принятия 172-ФЗ в 2014 г., а Иркутская область проводит кампанию в 2018–2019 гг.

Собственно, эти три субъекта определяют общероссийскую динамику. В период до 2014 г. было принято 38% стратегий и главным образом за счет Липецкой области. Четыре года (2014–2017) были периодом затишья – 20% стратегий, причем в этот период была активна Воронежская область и другие субъекты Федерации. А за неполных два года – 2018–2019 гг. (по 06.08.2019) – принято 42% стратегий, в основном за счет нового игрока – Иркутской области и вновь активизировавшейся Липецкой области.

Более детальный взгляд на распределение стратегий сельских поселений по году начала действия (табл. 3) позволяет увидеть уникальность Липецкой области – здесь ни года не проходило без принятия хотя бы одной сельской стратегии. Первые стратегии появились здесь еще в 2007 г., а самым урожайным был 2010 г. (78 стратегий). После некоторого затишья в 2013–2017 гг., начался новый период активности – в 2018–2019 гг. начали действовать 34 стратегии. Но в этот период самой активной была уже Иркутская область – все 129 сельских стратегий начали действовать именно в эти годы, а до этого не было ни одной сельской стратегии. В Воронежской области пик активности был в 2014–2015 гг., а после 2016 г. сельское стратегирование остановилось (продолжалась только регистрация старых стратегий в ГАС «Управление»).

**Сельские стратеги мало отличаются от нестратегов.** Для проверки гипотез о связи наличия стратегии с размером поселения, его местоположением относительно райцентра и успешностью (в смысле

Таблица 1. Распределение сел-стратегов по регионам

Субъект Федерации	Количество сел-стратегов
Липецкая область	186
Иркутская область	129
Воронежская область	53
Ростовская область	14
Тамбовская область	11
Курская область	11
Краснодарский край	10
Другие субъекты Федерации, в том числе	34
Омская область	7
Владимирская область	4
Республика Хакасия	4
Кировская область	2
Волгоградская область	1
Ивановская область	1
Ленинградская область	1
Новосибирская область	1
Самарская область	1
ЯНАО	1
Итого	437

Таблица 2. Распределение стратегий сельских поселений по периоду принятия

Территория	Период принятия стратегии			Всего
	до 2014 г.	2014–2017 гг.	2018–2019 гг.	
Россия	168	86	183	437
в том числе:				
Липецкая область	145	7	34	186
Иркутская область			129	129
Воронежская область	10	43		53
Другие 14 субъектов Федерации	13	36	20	69

Таблица 3. Распределение стратегий сельских поселений по году начала действия

Территория	Год начала действия												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Россия	8	13	26	83	9	26	3	23	32	19	8	77	93
в том числе:													
Липецкая область	8	6	26	78	3	22	2	3	1	1	2	23	11
Иркутская область												49	80
Воронежская область				4	5	1		11	26	6			
Другие 14 субъектов Федерации		7		1	1	3	1	10	5	12	14	8	7

потери или прироста населения) мы сделали несколько группировок.

Очевидно, что в Липецкой, Иркутской и Воронежской областях были кампании по принятию стратегий всеми сельскими поселениями, в них искать дифференциацию

между поселениями со стратегиями и поселениями без стратегий смысла нет. Более интересны уникальные случаи – почему и где появляются сельские стратегии без начатой сверху кампании. Соответственно выделена группа сел-стратегов Липецкой, Иркутской

Таблица 4. Распределение сел-стратегов по численности населения и ее динамике

Группа по численности населения в 2018 г., чел.	Динамика численности населения за период 2010–2018 гг., убыль (-), прирост (+), %						Всего	Доля в группе сел-стратегов	Доля размерной группы в России
	- 15 и более	-14,9--10	-10 – 0	0	До +10	+ 10 и более			
До 150	3						3	0,7	16,6
150–500	29	8	24		2		63	14,4	
501–1000	31	46	48	1	13	5	144	33,0	29,2
1001–3000	16	27	81		23	14	161	36,8	39,2
3001–10000		4	29		21	10	64	14,6	13,2
Более 10000			2				2	0,5	1,7
Всего	79	85	184	1	59	29	437		

и Воронежской областей – будем называть села-стратеги из этой группы «системными», и группа сел-стратегов вне этих областей – назовем их «внесистемными».

Вариация численности российских сел-стратегов практически совпадает с вариацией численности всех сельских поселений. Самый маленький стратег – село Ключинское Иркутской области, в нем живут 94 чел. А самый крупный – сельское поселение Кушевское Краснодарского края (30 734 чел.).

Распределение сел-стратегов по группам численности близко к распределению всех сельских поселений России (табл. 4).

Среди внесистемных сел-стратегов самое маленькое – Новоивановский сельсовет Курской области (413 чел.), а самое большое – то же Кушевское. В этой группе доля более крупных поселений (свыше 1 000 чел.) заметно больше – 77% (табл. 5), чем среди всей совокупности сел-стратегов – 52% и среди системных сел-стратегов (47%). То есть склонность к стратегированию возрастает с ростом размера сельского поселения.

Прирост населения наблюдался у 20% сел-стратегов и у 33% внесистемных сел-стратегов.

Среди российских сел-стратегов большая часть находится вблизи райцентров или других центров расселения (59% – на расстоянии до 25 км), но есть стратеги и на периферии – 62 села (14%) удалены на 50 и более км (табл. 6). Среди внесистемных сел-стратегов доля ближних выше – 74%; и среди них выше доля поселений, не терявших население (табл. 7).

На основе сравнения групп сел-стратегов и внесистемных сел-стратегов можно предположить, что самостоятельная инициатива

к стратегированию чаще проявляется у более крупных и ближе расположенных к центрам сельских поселений, и чаще связана с ростом населения. Является ли при этом рост населения следствием наличия стратегии или других факторов (той же близости к центрам) однозначно утверждать нельзя.

**Липецкая область – пионер сельского стратегирования.** Первые стратегии сельских поселений Липецкой области появились в 2007 г., что, очевидно, связано с разработкой Стратегии социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 г., которая началась в 2005 г. Руководство Липецкой области, в первую очередь губернатор О.П. Королев, занимавший пост около 20 лет (1998–2018 гг.), продвигало идею вертикальной интегрированности стратегического планирования вплоть до поселений. Направляло процесс управление экономики администрации Липецкой области, которое выпустило методические рекомендации, за каждым сельсоветом был закреплен куратор, с главами поселений была организована индивидуальная работа по формированию стратегий, проводились конкурсы стратегий муниципальных районов и поселений.

Массовость имела обычные последствия – сельские стратегии получились однотипные, а иногда просто одинаковые, отличающиеся только названием поселения.

Мы изучили стратегии сельских поселений Добровского района, поскольку и сам район, и сельские поселения района отмечались в качестве примеров лучшей практики в области. В 2007–2009 гг. были утверждены стратегии всех 17-ти сельских поселений района. Из них 13 разработаны

**Таблица 5.** Распределение внесистемных сел-стратегов по численности населения и ее динамике

Группа по численности населения в 2018 г., чел.	Динамика численности населения за период 2010–2018 гг., убыль (-), прирост (+), %						Всего
	-15 и более	-14,9 – -10	-10 – 0	0	До +10	+10 и более	
До 1000	3	1	8		4		16
1001–3000	1	9	8		4	4	26
3001–15000		2	12		7	4	25
Более 15000			2				2
Всего	4	12	30		15	8	69

**Таблица 6.** Распределение сел-стратегов по расположению относительно крупных центров и динамике численности населения

Группа по расстоянию от районного центра, км	Динамика численности населения за период 2010–2018 гг., убыль (-), прирост (+), %						Всего
	-15 и более	-14,9 – -10	-10 – 0	0	До +10	+10 и более	
До 10	4	12	46		20	7	89
11–25	31	26	73	1	24	13	168
26–50	25	32	43		10	8	118
51–100	7	9	18		2	1	37
Более 100	12	5	5		3		25
Всего	79	84	185	1	59	29	437

**Таблица 7.** Распределение внесистемных сел-стратегов по расположению относительно крупных центров и динамике численности населения

Группа по расстоянию от районного центра, км	Динамика численности населения за период 2010–2018 гг., убыль (-), прирост (+), %						Всего
	-15 и более	-14,9 – -10	-10 – 0	0	До +10	+10 и более	
До 10		2	7		4	5	18
11–25	3	3	17		8	2	33
26–50		5	6		2	1	14
51–100	1	1			1		3
Более 100		1					1
Всего	4	12	30		15	8	69

ООО «Центр региональных правовых технологий». Все стратегии, выполненные этой организацией сделаны по единому шаблону и трудноотличимы. В стратегиях одинаковое оглавление, практически идентичные миссии и цели развития поселений. Конкретных мероприятий, сроков и ответственных за их реализацию нет. Во всех стратегиях нет терминологической четкости. Все документы озаглавлены как стратегии, но в тексте часто употребляется словосочетание «стратегический план». Источник этой ошибки – использование без должной адаптации методических наработок Леонтьевско-го центра периода 2002–2003 гг. [18, 19, 20].

Преображенский сельсовет Добровского района – ветеран сельского стратегического планирования России. Его первая стратегия принята 30.10.2007. В декабре 2012 г. утверждена новая редакция стратегии. Она подготовлена на более высоком уровне, и существенно отличается от стратегий других сельских поселений Добровского муниципального района. У стратегии есть индивидуальность – обозначена задача «Создание «серебряной экономики» – вовлечение людей старшего возраста в экономическую деятельность через занятия посильным трудом. Обозначены и вполне конкретные проекты: организация природного парка «Липецкий»,

создание «Леса чудес», «озера лотосов», мини-санатория на базе спортивного комплекса. Однако о реализации стратегии и ее дальнейшей судьбе известно немного: на сайте поселения и на сайте муниципального района стратегия не размещена и упоминания о ней нет. Поэтому невозможно оценить результативность стратегии и интерес к ней у новых властей сельского поселения.

Эта судьба характерна для всех стратегий – никаких упоминаний в доступных источниках после завершения разработки. Ни на сайтах поселений, ни на сайте муниципального района. Что вызывает серьезные сомнения в том, что стратегии сыграли хоть какую-то роль в реальном развитии.

Новый виток кампании по разработке сельских стратегий в Липецкой области начался в 2018–2019 гг. в связи с разработкой новой областной стратегии. Стратегии этого периода мало изменились. Из стратегий прошлого десятилетия без изменений переписаны миссия и стратегические цели. Все поселения стараются стать привлекательными для населения, «включая как проживающего в настоящее время, так и новых переселенцев». Эти слова (с ошибкой согласования) использованы более, чем в ста стратегиях поселений Липецкой области.

Количественный охват стратегиями не способствует высокому качеству – юридически стратегия у сельского поселения есть, но чаще всего это только иллюстрация формализма и кампанейщины.

**Воронежская область – стратегий меньше, но не лучше.** Воронежская область – второй после Липецкой области регион по времени начала появления сельских стратегий. Первые 4 стратегии появились в 2010 г. Пик активности был в 2014–2015 гг., а после 2016 г. сельское стратегирование в Воронежской области остановилось (продолжалась только регистрация старых стратегий в ГАС «Управление»). По массовости Воронежская область стоит на третьем месте с гораздо меньшим процентом охвата сельских поселений стратегиями – 13% от общего числа сельских поселений.

Региональные власти (Департамент экономического развития и Департамент по развитию муниципальных образований) старались направлять муниципальное стратегирование. Ими выпущены методические рекомендации как для муниципальных районов

и городских округов, так и для поселений. Ошибки и неточности, заложенные в методических рекомендациях, затем повторяются во всех стратегиях поселений. Стратегии получаются одинаковыми – с одинаковыми миссиями, целями и задачами, переписанными из рекомендаций.

Например, стратегия Дьяченковского сельского поселения практически полностью совпадает по тексту со стратегией Залиманского сельского поселения, различаются только цифры в одинаковых таблицах. Повторы в стратегиях дословные, дословно совпадают и цели обеих стратегий: повышение качества жизни населения на основе устойчивого сбалансированного развития экономики и отраслей социальной сферы, развития местного самоуправления. В целом опыт разработки сельских стратегий в Воронежской области в 2010 г. был не очень удачный. Поселениям не была оказана должная методическая поддержка, стратегии оказались шаблонными, содержащими бессмысленно воспроизводимые общие слова.

Со стратегиями периода 2015–2016 гг. ситуация не лучше. Так, в стратегии Вихляевского сельского поселения раздел 10 «Основные этапы реализации Стратегического плана» (наверное, все же имеется в виду стратегия) явно скопирован из другого документа, поскольку реализация стратегии, рассчитанной на шесть лет, «условно разбивается на два пятилетних этапа: I этап «Масштабное инвестирование» (2011–2015 гг.). II этап «Ускоренное развитие человеческого капитала, повышение качества жизни» (2015–2020 гг.)». Ни составители стратегии, ни глава Вихляевского сельского поселения, ни районные власти не обратили внимания, что этот стратегический документ утвержден решением 25.08.2015 г., а, следовательно, первый этап никак не может быть запланирован на пять лет назад.

Любопытный образец – Стратегия социально-экономического развития Коленовского сельского поселения Новохоперского муниципального района Воронежской области до 2020 г. (утверждена в 16.12.2015). Это документ в жанре и форме НИР. Из подстрочных примечаний можно сделать вывод, что разработкой документа занимались сотрудники кафедры государственного и муниципального управления Воронежского филиала РАНХиГС.

Стратегия производит впечатление текста, составленного из отчетов о НИР одного или нескольких исполнителей, но по разным темам. Оглавления стратегии нет. Объем – 100 с., но к собственно целям и задачам авторы добиваются только на 79 с. Миссия и цели применимы к любому поселению. Поражает банальностью и вывод относительно приоритетных направлений развития экономики, к которым отнесены: формирование условий для развития предприятий, перерабатывающих продукцию сельского хозяйства; формирование условий для развития предприятий сельского хозяйства; формирование условий для создания и развития предприятий малого и среднего бизнеса.

На сайте поселения опубликованы отчеты главы Коленовского сельского поселения за 2013–2018 гг. Ни одного упоминания стратегии в них нет, ни в год ее разработки, ни позже о ее результатах. Хотя глава администрации поселения с момента разработки Стратегии не менялся. Похоже о стратегии забыли сразу после принятия.

**Иркутская область – лидер сельского стратегирования 2018–2019 гг.** Иркутская область – третий регион по времени массового появления сельских стратегий и второй по численности сельских стратегий. Здесь 124 сельских стратегии, все они появились совсем недавно: 50 – в 2018 г. и 74 – в первой половине 2019 г.

Хотя все стратегии разработаны по одному макету, есть отличия в сроках действия. Большая часть рассчитана до 2030 г. (то есть на 12–13 лет), две – до 2023 г., одна – до 2024 г., одна – до 2025 г., три – до 2032 г. одна – до 2035 г.

Минэкономразвития Иркутской области в 2017 г. (после внесения изменений в 172-ФЗ) направило всем поселениям Иркутской области письмо, где им предлагалось разработать и утвердить до 1 января 2019 г. стратегии социально-экономического развития до 2030 г. и планы их реализации. Для взаимосвязки стратегий муниципальных районов и поселений руководители районов должны организовать работу по методическому сопровождению, разработке и утверждению документов стратегического планирования на уровне поселений.

К письму прилагались макеты документов. Для сельских поселений рекомендо-

ван объем в 30 с. и структура из 8 разделов. Представляется что макет – вполне рабочий, за исключением детальности требований к показателям.

Большинство поселений стремилось соблюдать макет. Это обеспечило схожесть, но не содержательность. Многие стратегии и здесь оказались наполнены общими словами и ошибками.

Например, Стратегия Ушаковского муниципального образования (кстати – одна из лучших) 29.11.2018 г. зарегистрирована в системе ГАС «Управление». Во введении среди документов, которые послужили основой для разработки Стратегии поселения, упомянута Стратегия социально-экономического развития Иркутской области до 2035 г. Но, как мы знаем, даже сейчас в 2019 г. у Иркутской области нет утвержденной стратегии – уже более двух лет обсуждается и дорабатывается проект Стратегии социально-экономического развития Иркутской области на период до 2030 г., а не до 2035 г.

Ушаковское сельское поселение – это пригородная зона Иркутска, что предопределяет хорошие перспективы развития. В соответствии с макетом стратегия Ушаковского сельского поселения завершается двумя приложениями. Как написано в Стратегии, «перечень реализуемых и рекомендуемых к реализации муниципальных программ представлен в Приложении 2». Однако в этом Приложении перечислены только четыре муниципальных программы, которые уже реализуются в поселении с 2018 г., рекомендуемых программ нет. Нет и ответственных за реализацию программ. Целевые показатели реализации Стратегии представлены в отличие от требований макета не для каждого года, а только на конечный год – 2035 г. Показатели выглядят малоинформативными – это или увеличение, например, налоговых поступлений, или доступность чего-либо для 100% населения, или указание количества детей в возрасте до 18 лет в 2035 г. с точностью до единицы (4 799 чел.).

Можно сказать, что поселение в значительной мере выполнило требования, заложенные в макете, провело работу по сбору информации, однако идеология стратегии проявлена слабо.

**Внесистемные стратегии – лучшие, но не все.** Внесистемных сельских стратегий в базе оказалось 34 – это стратегии из регио-



нов, где было одновременно не больше семи стратегий. Можно было предположить, что эти стратегии окажутся более оригинальными и самостоятельными, поскольку создавались не по команде сверху, а в силу каких-то внутренних причин. Мы проанализировали 9 из них, и в целом качество большей части выше среднего, то есть гипотеза подтвердилась.

Но есть и пример явно упрощенного подхода к разработке: в стратегии Новогорнянского поселения Ивановской области текст на две трети дословно совпадает с текстом стратегии Макаровского поселения Иркутской области (правда цифры и названия объектов заменены, но в оглавлении осталось упоминание Макаровского поселения).

Можно, конечно, углядеть в многочисленных заимствованиях и проявлении здравого смысла – практичные сельские не обращают внимание на малопонятные «научные» слова, часто действительно истертые до неразличимости и превратившиеся в шаблонные лозунги, а берут в расчет только факты и цифры.

**Выводы.** По итогам исследования можно зафиксировать несколько бесспорных наблюдений и сформулировать ряд мнений.

Стратегическое планирование на уровне сельских поселений заметно представлено только в трех областях – Липецкой, Воронежской и Иркутской. В массовом порядке сельские поселения занимаются разработкой стратегий только тогда, когда на них оказывается давление с уровня субъекта Федерации и муниципального района – спускаются методические рекомендации, указания, направляются макеты стратегических документов. В результате большинство стратегий оказываются однотипными, шаблонными, слабо учитывающими специфику поселения. Нередки прямые некритичные заимствования целых разделов из методик и устаревших образцов, из стратегий других поселений или стратегий муниципальных районов и субъектов Федерации. Тексты избилуют опечатками. Одинаковые ошибки кочуют из документа в документ десятилетиями. Нелепо выглядит буквальное повторение высокопарных формулировок из документов федерального уровня вроде «комплексного развития системы здравоохранения», состоящей в поселении из одного фельдшера. Создается впечатление, что большинство стратегий выполнены

«для галочки», после их принятия они не упоминаются ни на сайтах, ни в выступлениях руководства поселений.

Можно понять активность региональных чиновников, возможно вполне искренне уверенных в нужности стратегирования на всех уровнях. Но ресурсов для организации реально полезного стратегирования, как правило, недостаточно, специалистов в самих поселениях, естественно, нет. Навязывание плохо продуманных шаблонов, не адаптированных к уровню сельских поселений, дает ожидаемый результат – создаются стратегии-отписки, далекие от реальности. Все стратегии безосновательно оптимистичны, одинаково нацеливают на рост численности жителей и масштабов бизнеса.

Относительно сельских стратегий верны наблюдения, сделанные в [11] применительно к сравнению стратегий небольших городских поселений России и США. В российских используется «научный» лексикон социально-экономических исследований, повторяются задаваемые с федерального уровня мантры. Общий контекст современной России подталкивает поселения к встраиванию в вертикаль и написанию шаблонных стратегий, понятных верхнему уровню управления по терминологии и показателям и потому имеющих большие шансы на софинансирование. Американские стратегии написаны проще – на языке бизнеса и менеджмента. Они прагматичны, в них меньше общих слов, и всегда указаны конкретные проекты, на которые делает ставку местное сообщество. При этом они базируются на выработанных внутри сообщества идеях, отражаемых в видении будущего и миссии поселения.

Попытки найти статистические доказательства полезности сельских стратегий неоднозначны. Исходя из представлений о потенциальных полезных эффектах от разработки стратегий [5], они проявляются тогда, когда разработка является осознанной, коммуникационной, включает реальные совместные размышления сообщества о будущем. «Из-под палки» полезную стратегию создать нельзя. Соответственно, можно было ожидать, что внесистемные стратегии, появившиеся в тех регионах, где не было давления «сверху», окажутся более оригинальными и полезными. Отчасти это подтверждается тем фактом, что

среди внесистемных стратегов больше поселений, в которых наблюдался прирост населения, 33% против 20% среди всей совокупности сел-стратегов. Хотя это может быть связано с тем, что среди внесистемных стратегов выше доля крупных и ближе расположенных к центрам расселения, что является естественными предпосылками развития. Изучение текстов показывает чуть более высокое качество внесистемных стратегий.

В ходе исследования мы проверили также гипотезу, что у сельских поселений, известных своими успехами в развитии, есть стратегии. Гипотеза не подтвердилась – сельские поселения, отмечавшиеся на соответствующих конкурсах, на сайтах лучших практик как успешные, формальных стратегий не имели. При этом успехи связывались с наличием определенных идей и планов (неформальных стратегий), активных лидеров, но не с официальными стратегиями.

То есть у сел, где есть реальные успехи, нет официальных стратегий. А села, имеющие стратегии, в массе почти не отличаются в смысле успешности от не имеющих.

Отношение к кампаниям по насаждению сельских стратегий неоднозначно. Оптимисты могут сказать, что даже формальная подготовка стратегии силами специалистов поселения полезна, поскольку заставляет задуматься о перспективах села, попытаться вовлечь в размышления о них местное сообщество. Пессимисты скажут, что в ходе таких кампаний специалисты скорее учатся не критичному списыванию и шаблонному мышлению, а создаваемые документы никому не нужны.

На наш взгляд, из трех регионов, где проводились кампании, хуже всего получилось у Воронежской области, а чуть лучше – у Иркутской. Представляется, что если уж начинать кампанию, то следует очень тщательно отработать макет и рекомендации, организовать обучение. Понятно, что в массе исполнители будут стремиться к минимизации усилий и будут искать, откуда списать. Поэтому источник для списывания должен быть устроен так, чтобы учить делать, а не списывать. Хороший пример – [22].

Чем проще, короче и конкретнее стратегия сельского поселения, тем лучше. Нелепо повторять структуру и показатели из стратегий субъекта Федерации или муниципально-

ципального района. Нужны, прежде всего, несколько флагманских проектов – пусть небольших, но конкретных и понятным образом влияющих на приближение желаемого будущего, образ которого сформирован жителями. Трудности обычно вызывают поиски оригинальных формулировок миссии и главной цели, по этому поводу необходимы четкие пояснения. Возможно, имеет смысл освободить поселения от поисков оригинально словесной формулировки главной цели, рекомендовав сосредоточить усилия на ее конкретизации в количественных параметрах и формулировании образа желаемого будущего или миссии.

Среди рассмотренных сельских стратегий можно выделить несколько, относительно неплохих – кратких, содержательных, специфичных: Усть-Бюрского сельсовета Усть-Абаканского района Республики Хакасия, Большеколпанского сельского поселения Гатчинского муниципального района Ленинградской области, сельского поселения Преображенковский сельсовет Добровского муниципального района Липецкой области.

В данном исследовании мы не проводили изучение мнений сельских стратегов. Полагаем, что можно экстраполировать на эту группу выводы, полученные при анкетировании и интервьюировании специалистов городских поселений [6]. Представители поселений, которые уже разрабатывали стратегические документы, даже если были недовольны их качеством, нацелены на актуализацию и принятие новых документов, и позитивно высказываются о стратегическом планировании.

Важно при распространении практики стратегического планирования на уровень сельских поселений избегать администрирования и кампанейщины. И всемерно поддерживать инициативу «снизу», поощрять активистов, стремящихся организовать стратегический процесс в своем поселении, снабжать их методиками и консультационной помощью.

**Благодарности.** Статья подготовлена по материалам исследовательского проекта, профинансированного ЗАО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Авторы благодарны Ю.А. Рябковой, участвовавшей в формировании базы данных и первичной обработке информации.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Балобанов А.Е.* Муниципальные стратегии – сделано в России / Балобанов А.Е. и др.; Общ. ред.: А. Е. Балобанов, А. Н. Лукьянов. М.: Аспект Пресс, 2004. 208 с.
2. *Давлетгареев Н.Р., Давлетгареева Т.Б.* Применение инструментария территориального маркетинга при разработке стратегии развития сельской территории (на примере Чилинского сельского поселения) // Вестник науки Сибири. 2015. № 3 (18). С. 93–102.
3. *Егоров Д.Ю.* Методология формирования стратегии социально-экономического развития сельских поселений // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2009. № 6 (56). С. 30–37.
4. *Ефимова Е.В.* Стратегические направления устойчивого развития сельских территорий Республики Мордовия // Фундаментальные исследования. 2016. № 12-1. С. 160–164.
5. *Жихаревич Б.С.* О результативности стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. 2018. № 1 (19). С. 16–22.
6. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Стратегическое планирование на уровне поселений: Факты и мнения, 2016 г. // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 1. С. 47–67.
7. *Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.* Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий // Регион: экономика и социология. 2014. № 2 (82). С. 216–234.
8. *Кабанов В.Н., Михайлова Е.В.* Агломерация сельских поселений как стратегия социально-экономического развития территорий // Региональная экономика: теория и практика. 2018. № 11 (458). С. 2092–2107.
9. *Ланцев Д.М., Ладыгин В.В.* Устойчивое развитие сельских поселений в составе крупных городских агломераций. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013. 20 с.
10. *Лебедева И.В., Копылова С.Л.* Методическое пособие «Сельский туризм как средство развития сельских территорий». М.: АНО «АРСИ», 2018. 164 с.
11. *Лебедева Н.А., Русецкая О.В.* Стратегии малых городов США и России: сходства и отличия // Региональная экономика. Юг России. 2017. № 4 (18). С. 38–47.
12. *Нефедова Т.Г.* Сельская местность на удаленных подступах к Москве // ЭКО. 2019. № 4 (538). С. 50–70.
13. *Нефедова Т.Г.* Факторы и тенденции изменения сельского расселения в России // Социально-экономическая география. Вестник Ассоциации российских географов-обществоведов. 2018. № 7. С. 1–12.
14. *Папело В.Н., Ковтун Б.А., Акберов К.Ч., Терновой А.И.* Стратегирование устойчивого развития сельских территорий: проблемы и направления совершенствования // Фундаментальные исследования. 2013. № 11-5. С. 1017–1024.
15. *Спирин А.С.* Разработка стратегического развития на примере муниципального образования «Камышовское сельское поселение» Смидовичского муниципального района ЕАО // Интеллектуальный потенциал XXI века: ступени познания. 2014. № 25. С. 78–80.
16. Стратегии малых городов: территория творчества / Под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2017. 68 с.
17. *Тимошенко М.А.* Основные направления стратегии развития «зеленых» сельских поселений // Научное обозрение. 2015. № 15. С. 354–358.
18. Территориальное стратегическое планирование: первые уроки российской практики. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2002. 96 с.
19. Территориальное стратегическое планирование: как разработать стратегический план. Практическое пособие. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. 96 с.
20. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. 384 с.
21. Устойчивое развитие экономики территорий на основе сетевого взаимодействия малых городов и сельских поселений: сборник статей / под науч. ред. М.Ю. Шерешевой. М.: Экон. ф-т МГУ, 2018. 112 с.
22. *Шулепов Е.Б., Задумкин К.А.* Как написать и реализовать стратегию сельского поселения: методические рекомендации. Вологда: ВолНЦ РАН, 2018. 48 с.

## Об авторах

*Жихаревич Борис Савельевич* – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора АНО «МЦСЭИ «Леонтьевский центр», главный научный сотрудник Института проблем региональной экономики РАН, г. Санкт-Петербург.

*Лебедева Наталья Александровна* – кандидат экономических наук, председатель правления Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ), г. Санкт-Петербург.

## Для цитирования:

*Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А.* Стратегическое планирование в сельских поселениях России // Региональные исследования. 2019. № 2. С. 36–47.

DOI: 10.5922/1994-5280-2019-2-4

## Strategic planning in rural settlements of Russia

**B. S. Zhikharevich, N. A. Lebedeva**

<sup>1</sup> *International Centre for Social and Economic Research «Leontief Centre»*

<sup>2</sup> *CEO of Russian Economic Developers Association (ASSET),*

*Saint-Petersburg, Russia*

*\*e-mail: zhikh@leontief.ru*

*\*\*e-mail: mail@asset-rus.com*

The results of the study carried out in 2019 in Leontief Center aimed at studying the strategic planning at the level of rural settlements of Russia were considered. The database is made of 437 strategy of social and economic development of the rural settlements registered in the State information system "Upravlenie" on 6.08.2019. Process of distribution of practice of strategic planning at the level of the rural settlement during 2007-2019 is shown, distribution of all rural settlements having strategy on 17 regions is analyzed. It is revealed that the vast majority of strategy of rural settlements (84.2%) are developed in three regions – Lipetsk, Irkutsk and Voronezh. It is revealed that in general rural settlements are engaged in development of strategy only when pressure from the level of the territorial subject of the federation and the municipal district is put upon them. Studying of texts of several tens rural strategy showed that as a result of such campaigns the majority of strategy are same, sample, poorly considering specifics of the settlement. The usefulness from such developments is doubtful. Rural settlements where there is real progress in development, have no official strategy. And sat down the having strategy, in weight almost do not differ in sense of success from not having. Nevertheless, development of strategy can be useful if it is conducted creatively, with real participation of local community.

*Keywords:* rural settlements, strategic planning, strategy, assessment, socio-economic development.