

---

**УДК 338.246.2****Малыхина С. А., Лещенко Е. М.****ПРАКТИКА ПЛАНИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-  
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ СТАРООСКОЛЬСКОГО ГОРОДСКОГО  
ОКРУГА)**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ*

**Аннотация:** В статье анализируются основные аспекты практического планирования устойчивого развития муниципального образования, на примере Старооскольского городского округа. Рассмотрен механизм, лежащий в основе составления стратегии устойчивого развития городского округа, особенности планирования и корректировки планов.

**Ключевые слова:** планирование, устойчивое социально-экономическое развитие, муниципальное образование.

**UDC 338.246.2****Malykhina S.A., Leshchenko E.M.****PRACTICE OF PLANNING SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC  
DEVELOPMENT OF A MUNICIPALITY (ON THE EXAMPLE OF  
STAROOSKOLSKY CITY DISTRICT)**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public  
Administration*

**Abstract:** The article analyzes the main aspects of practical planning for sustainable development of a municipality, using the example of the Starooskolsky city district. The mechanism underlying the preparation of the strategy for sustainable development of the city district, the features of planning and adjustment of plans are considered.

**Key words:** planning, sustainable socio-economic development, municipality.

## **Введение**

Для успешного социально-экономического развития страны необходимо эффективное функционирование системы стратегического планирования не только на федеральном и региональном, но и на муниципальном уровне. Именно города (муниципальные образования) в условиях глобальной системы становятся «точками роста» региональных и национальных экономик и именно они больше всего влияют на экономическое развитие страны.

Условия для развития муниципального образования обеспечиваются большим количеством составляющих: региональной и местной властями, зрелостью гражданского общества, культурой и готовностью местного сообщества принимать на себя ответственность за управление развитием территории, качеством жизни сегодня и в будущем. В целом, успешность устойчивого развития зависит от успешности местного экономического развития, особенно от условий, в которых находится бизнес.

Когда речь идет о планировании устойчивого развития, то в первую очередь следует понимать, что речь идет о планировании местного социально-экономического развития с ориентацией на три составляющие – социальное благополучие (равный доступ всех жителей к публичным услугам, здравоохранению), чистоту окружающей среды, экологическую безопасность и защищенность.

## **Основная часть**

Местное экономическое развитие является объективным и сложным многогранным процессом, он касается относительно завершенной общественной экономической единицы, в которой проявляются все стороны жизнедеятельности общества. Эта многогранность и комплексность процесса местного развития требует внедрения сложных системных подходов, привлечения значительного количества специалистов из разных отраслей и

---

учета и согласования позиций, ведь их видения могут быть такими, которые противоречат друг другу, а иногда являются полностью противоположными.

Важность, сложность и многогранность экономического развития муниципального образования объясняет наличие большого разнообразия определений. В таблице 1 представлены подходы авторов к понятию «управление социально-экономическим развитием муниципального образования».

Таблица 1

Подходы авторов к понятию «управление социально-экономическим развитием муниципального образования»

Источник	Определение
А.Н. Широков, В.А. Лапин, А.Г. Воронин	управление взаимно согласованными программами (проектами) развития всех сфер жизнедеятельности муниципального образования, увязанными по ресурсам, срокам в соответствии с принятыми населением приоритетами, а также принятыми к исполнению на основе договоров или по закону федеральными и региональными программами развития [9].
Е. В. Пинская	согласованные действия субъектов муниципально-правовых отношений (населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти, субъектов хозяйственной деятельности, общественных организаций) в различных сферах жизни муниципального образования, направленные на достижение определенного уровня развития социально-культурной и экономической сфер на территории муниципального образования с целью удовлетворения коллективных потребностей, публичных интересов, улучшения качества жизни всех слоев населения муниципального образования [3]
В. С. Четвериков	сбалансированность экономических и социальных факторов функционирования местного самоуправления, пропорциональность развития материального производства и социальной инфраструктуры, совершенствование отношений с другими территориями, местными сообществами и хозяйствующими субъектами, а также взаимодействие со всеми уровнями власти [10].

Таким образом, управление социально-экономическим развитием муниципального образования, в целом, близко к понятию «развитие

муниципального образования» и предполагает согласованность, сбалансированность экономических и социальных сфер территории.

Местное экономическое развитие невозможно без совместной деятельности местного общества. Оно связано с действиями, программами и проектами, осуществление которых позволяет обществу повысить конкурентоспособность и улучшить экономику своей среды.

Конкурируя с другими городами в создании благоприятной среды для бизнеса, включая инфраструктуру и услуги как можно более высокого качества за как можно более низкую стоимость для предприятий, города могут обеспечить значительное развитие существующего бизнеса, стимулировать создание новых предприятий и привлекать инвестиции. Наличие более качественных услуг и инфраструктуры позволяют предприятиям устанавливать более низкие цены на продукцию и услуги, что способствует увеличению объемов продаж, созданию рабочих мест и налоговых поступлений. Увеличение налоговых поступлений в результате роста бизнеса и большей занятости означает, что муниципальные образования могут, в свою очередь, повысить качество услуг и инвестировать в развитие инфраструктуры, становясь, таким образом, еще более привлекательными для бизнеса и далее повышая качество жизни своих граждан [1].

Современное планирование в основном означает отказ от модели индустриальной экономики, которая была национальным идеалом еще 50 лет назад. В каком бы направлении не осуществлялось планирование, среди лидеров развитых стран вырос интерес к тому, как именно следует осуществлять планирование, чтобы направлять развитие нации в направлении, которое соответствует мировым тенденциям (таблица 2).

Таблица 2

Сравнение контекста систем планирования местного развития в разных  
экономических системах

«Старая экономика» (индустриальная экономика)	«Новая экономика» (экономика условий глобализации)
Ключевым фактором является низкая цена места ведения бизнеса (рабочая сила, ресурсы)	Ключевым фактором является наличие «знаний», инноваций и интеллекта
Ключевым фактором является привлечение в территорию любого бизнеса	Ключевым фактором является привлечение высокотехнологичных предприятий и квалифицированных специалистов
В качестве конкурентных преимуществ используется природный и физический ресурс	Для формирования местных конкурентных преимуществ развивается «воспитанный» ресурс, построенный на интеллекте, инновациях и социальном капитале
Развитием руководила власть на основе долгосрочного планирования («от достигнутого»)	Развитие руководствуется стратегическим партнерством между бизнесом, властью и общественным сектором
Наличие конфликта (часто скрытого) между различными заинтересованными группами (секторами общества)	Настройка консенсуса и выработка совместных действий для достижения синергетического эффекта

Составлено автором на основе [2, 4, 5, 6]

Центр тяжести планирования развития муниципальных образований постепенно перемещается в направлении таких целей и действий, как устойчивость, долгосрочное стратегическое видение, партнерство, гибкий порядок планирования и разработки комплексных программ развития предпринимательства, а также побуждение к модернизации через действенное привлечение местного населения. Ключевыми характеристиками планирования в условиях глобализации становятся технологические инновации, модернизация рабочих мест и содержание труда работников, а также возникновение внутренних местных экономических движущих сил, которые базируются на конкуренции местных факторных условий информации

творчестве и знаниях. В этом контексте стратегии – это спланированные действия, направленные на то, чтобы достичь некоторых экономических целей муниципальных образований, основанные на объективных возможностях, которые существуют для данной локальной территории.

Опыт многих стран дает основания для вывода, что планирование является ключевым аспектом эффективной деятельности по обеспечению развития муниципальных образований. Без использования стратегического подхода действия представителей власти рискуют быть частичными, несогласованными и безрезультативным. Слово «стратегия» происходит от древнегреческого «stratos» (искусство руководства общественной, политической борьбой)[8].

Современная модель местного экономического развития базируется на капитале знаний и интеллекта и связывает триаду понятий «глобализация - инновация – конкурентоспособность территории». Такой подход обусловлен высокими темпами развития отдельных стран и высокой концентрацией капитала в определенных территориях и городах. Высокая мобильность капитала и естественное рыночное стремление экономики к равновесию вызывают переток капитала от одних территорий, городов, стран в другие, которые были наиболее благоприятны и наиболее готовы к внешним инвестициям.

Местное развитие является процессом определенных изменений в местной системе муниципального образования, который приводит к улучшению качества жизни сейчас и в будущем, это партнерство интересов общества, предпринимательских кругов и органов местного самоуправления для повышения благосостояния каждого члена муниципального образования и всех в целом.

Современное планирование в основном означает отказ от модели индустриальной экономики, которая была национальным идеалом еще 50 лет назад. В каком бы направлении не осуществлялось планирование, среди лидеров развитых стран вырос интерес к тому, как именно следует осуществлять планирование, чтобы направлять развитие нации в направлении, которое соответствует мировым тенденциям

Стратегическое планирование охватывает систему долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных планов, программ и проектов. Однако главный содержательный акцент делается на долгосрочные цели и поиск путей их достижения.

Старооскольский городской округ является промышленным центром Белгородской области и вносит значительный вклад в реальный сектор экономики региона, обеспечение его продовольственной безопасности. В городском округе наработано большое количество управленческих практик, позволяющих достичь позитивных результатов развития территории.

Стратегия социально-экономического развития Старооскольского городского округа на долгосрочный период до 2025 года утверждена 19 декабря 2008 года и актуализирована 6 апреля 2018 года [7].

Стратегия имеет практическую значимость и соответствует региональным подходам. В документе представлен SWOT-анализ округа, выделены сценарные подходы.

Так, по результатам анализа выявлено, что сильной стороной городского округа является промышленный сектор с развитой диверсификацией и сформированной эффективной по своим функциям и структуре промышленной системой, обеспечивающей значительный вклад в формирование стратегической конкурентоспособности экономики. Также к благоприятным факторам можно отнести выгодное геоэкономическое положение городского

---

округа, развитый потребительский рынок, высокий образовательный и культурный уровень значительной части населения города, высокий уровень общественной активности.

Проблемой является отсутствие комфортной городской среды: недостаточное благоустройство города и сельских территорий, отсутствие пешеходных прогулочных зон, недостаточное количество озелененных пространств, зон отдыха, значительная доля заброшенных и депрессивных территорий. Низок уровень доступности городской среды для инвалидов. Наиболее остро стоят вопросы в следующих сферах: жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, экология, здравоохранение.

С учетом результатов опроса населения Старооскольского городского округа, сделаны следующие основные выводы по выбору стратегических направлений, которые должны быть учтены при текущем и перспективном планировании:

- обеспечение условий для модернизации действующих и создания новых производств за счет технического перевооружения, внедрения новейших технологий и оборудования;
  - обеспечение условий для развития инновационно-ориентированных производств;
  - развитие импортозамещающих производств;
  - развитие системы поддержки малого и среднего бизнеса;
  - повышение качества жизни населения;
  - повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг;
  - развитие дорожно-транспортной сети городского округа;
  - реализация приоритетных мероприятий по вопросам обеспечения безопасности жизнедеятельности;
-



- 
- повышение уровня доступности объектов социальной инфраструктуры и услуг для инвалидов и других маломобильных групп населения;
  - выявление и поддержка одаренных детей;
  - развитие системы дополнительного образования детей;
  - развитие объектов инфраструктуры физической культуры и спорта;
  - реализация мероприятий просветительской направленности;
  - проведение мероприятий, направленных на развитие потенциала молодежи городского округа;
  - повышение качества предоставления муниципальных услуг;
  - повышение экологической безопасности территории городского округа.

Выделенные направления стали основой разработки плана стратегии социально-экономического развития Старооскольского городского округа, в рамках которой выделены особенности инерционного и инновационного многоцелевого сценариев развития городского округа (таблица 3).

Таблица 3

Макроэкономические особенности инерционного и инновационного многоцелевого сценариев развития Старооскольского городского округа [7]

Показатели, единица измерения	2025 год	
	инерционный сценарий	инновационный многоцелевой сценарий
Численность населения, тыс. человек	255,0	264,9
Объем промышленного производства на душу населения, тыс. руб.	759,9	934,5
Объем продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий на душу населения, тыс. руб.	51,3	68,6
Инвестиции в основной капитал за счет всех источников финансирования на душу населения, тыс. руб.	89,6	125,8
Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, работ, услуг, %	1,00	1,55
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций, руб.	30008	41058

Исходя из текущей экономической ситуации в стране, регионе, складывающейся геополитической обстановки в качестве методологической основы Стратегии социально-экономического развития Старооскольского городского округа на период до 2025 года из двух представленных сценариев выбран инновационный многоцелевой, поскольку только он в полной мере позволит реализовать стратегические направления развития городского округа.

Стратегия определяет главные приоритеты развития Старооскольского городского округа, принятые Советом депутатов Старооскольского городского округа, поддержанные деловыми кругами, общественно-политическими объединениями и населением. Поэтому реализация конкретных положений Стратегии в части экономических целей и задач должна вестись через принятие и выполнение соответствующих муниципальных программ, планов, а также реализацию конкретных проектов и мероприятий.

С позиции системного подхода городской округ как объект стратегического управления можно рассматривать как совокупность взаимосвязанных макроподсистем:

– сферы жизнеобеспечения, включающей всю инфраструктуру, обеспечивающую жизнедеятельность городского округа;

– производственной сферы, в которую входят все отрасли материального производства

– социальной сферы, в которую входят все направления по удовлетворению социальных и культурных потребностей населения городского округа;

– финансово-экономической сферы, обеспечивающей макроэкономические пропорции, финансовые связи отраслей города в виде бюджета городского округа;

– управленческой сферы, включающей совокупность органов местного самоуправления и контроля.

В состав каждой макроподсистемы входят 4-8 подсистем, обеспечивающих решение задач стратегического управления городским округом.

Достижение поставленных стратегией целей и приоритетов социально-экономического развития Старооскольского городского округа возможно лишь при тесном взаимодействии органов местного самоуправления Старооскольского городского округа, хозяйствующих субъектов и общественности.

Механизм реализации Стратегии как объекта целостной системы стратегического планирования Старооскольского городского округа включает в себя последовательную и взаимосвязанную реализацию и контроль документов стратегического планирования:

---

- план мероприятий по реализации Стратегии;
- муниципальные программы городского округа;
- бюджетный прогноз городского округа на долгосрочный период;
- прогнозы социально-экономического развития городского округа на долгосрочный и среднесрочный периоды.

Связь долгосрочных и среднесрочных документов стратегического планирования обеспечивается общностью целей и путей решения задач, достижения запланированных значений показателей социально-экономического развития.

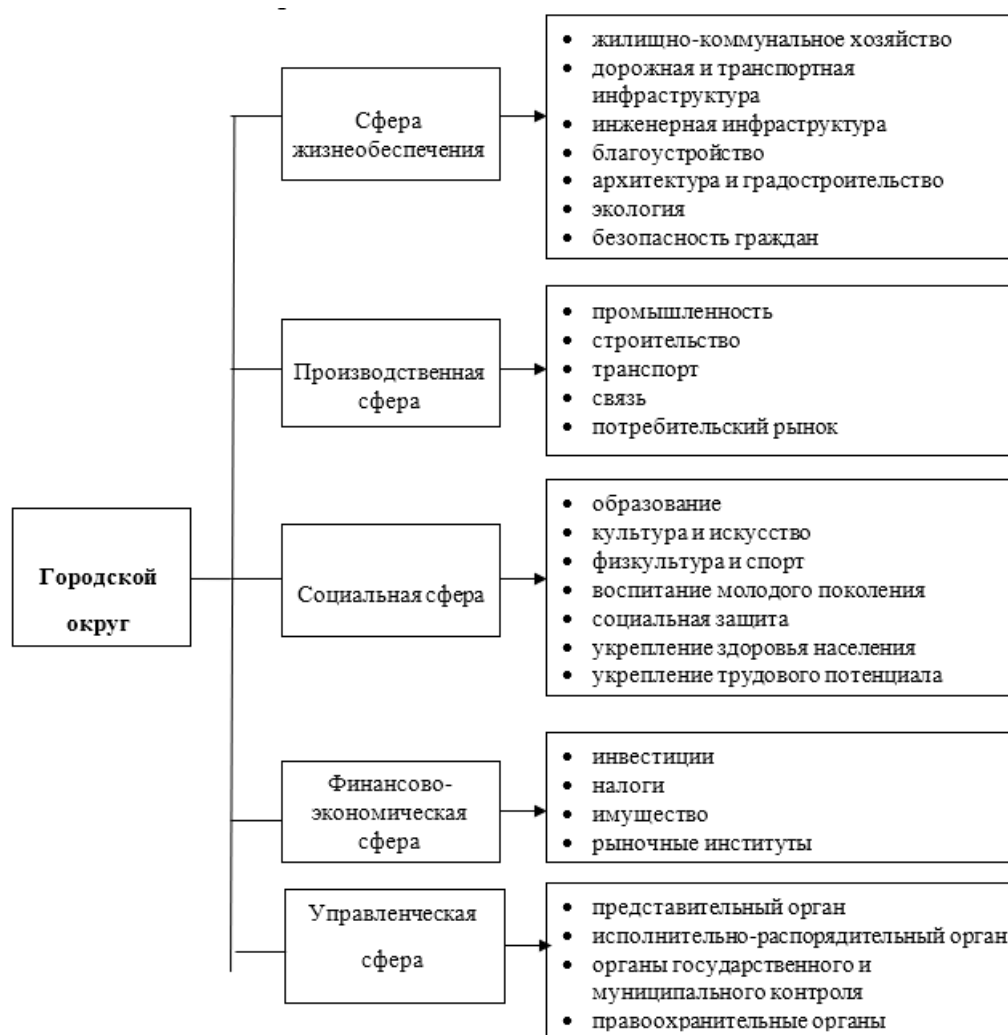


Рисунок 1 – Механизм реализации Стратегии

Нормативно-правовой механизм реализации Стратегии охватывает сферы стратегического планирования, предпринимательской деятельности, градостроительной деятельности, финансов и межбюджетных отношений, местного самоуправления и другие сферы.

Общее руководство и контроль реализации Стратегии осуществляет администрация Старооскольского городского округа. Контроль реализации Стратегии осуществляется в рамках мониторинга и контроля выполнения Плана мероприятий по реализации Стратегии.

Стратегия корректируется по мере ее реализации с учетом изменения внешних условий и внутренних процессов развития городского округа. Корректировка Стратегии осуществляется не чаще одного раза в три года.

### **Выводы**

Таким образом, в основе планирования устойчивого развития, как показал анализ, лежат задачи по достижению основных потребностей муниципального образования, которые обеспечиваются программно-целевыми мероприятиями и поддержаны реальными бюджетными возможностями.

По разработанному сценарию развития, Старооскольский городской округ может обеспечить себе высокий уровень конкурентоспособности среди городов Белгородской области и Центрального Черноземья, перейдя по этому показателю в группу лидеров. Однако, с учетом новых проблем в экономике, вызванных пандемией, нужны более точные и учитывающие все риски методики планирования развития.

### **Список использованных источников**

1. Карпова, В. В. Финансовый механизм распределения расходов региональных и муниципальных бюджетов: монография / В.В. Карпова, Т.П.

Карпова, А.В. Ремжов. — Москва : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2017. — 188 с.

2. Муниципальное управление и местное самоуправление: учебник / под ред. И.А. Алексева. — М. : ИНФРА-М, 2018. — 353 с.

3. Пинская Е. В. Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования как функция местного самоуправления [Электронный ресурс] <https://cyberleninka.ru/article/n/kompleksnoe-sotsialno-ekonomicheskoe-razvitiye-munitsipalnogo-obrazovaniya-kak-funktsiya-mestnogo-samoupravleniya>

4. Подьяблонская, Л.М. Актуальные проблемы государственных и муниципальных финансов: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» / Л.М. Подьяблонская, Е.П. Подьяблонская. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - 303 с.

5. Система местного самоуправления : учеб.пособие для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. – Москва : Издательство Юрайт, 2019. – 98 с.

6. Сыров, А. Н. Практические вопросы муниципального управления экономикой городского поселения в России: монография / А.Н. Сыров. — Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2017. — 207 с.

7. Стратегия социально-экономического развития Старооскольского городского округа на долгосрочный период до 2025 года [oskolregion.ru](http://oskolregion.ru)...2018/1/29/strategiya-2017.docx

8. Уфимцева, Е.В. Экономика и управление городским хозяйством учебное пособие / Е.В. Уфимцева. – Томск : Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2018. – 204 с.

---



9. Основы управления муниципальным хозяйством /А. Н. Широков, В. А. Лапин, А.Г. Воронин/ [Электронный ресурс]  
<http://ecsocman.hse.ru/data/393/683/1219/006Glava5.pdf>

10. Четвериков, В. С. Муниципальное право: Учебное пособие / Четвериков В. С. - 6-е изд. - Москва : РИОР, ИНФРА-М, 2016. - 208 с.