

**КУЛЬТУРА БЕЗОПАСНОСТИ И  
СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ  
ТЕРРИТОРИЙ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ  
АТОМНОЙ ОТРАСЛИ**

УДК 005.51

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ  
УСЛОВИЯХ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА ВОЛГОДОНСКА)**

© 2021 Д.Г. Хухлаев, В.Е. Довбыш

*Волгодонский инженерно-технический институт – филиал научного исследовательского ядерного университета «МИФИ», Волгодонск, Ростовская обл., Россия*

Статья посвящена вопросам построения эффективной сбалансированной стратегии развития муниципального образования в условиях факторов, характерных для территорий базирования объектов атомной энергетики. В качестве примера был выбран город Волгодонск, где представлены подразделения дивизионов Госкорпорации Росатом. В рамках исследования определен круг проблемных аспектов стратегического планирования муниципального образования: необходимость выделения проектов экономической направленности, составление иерархии проектов в рамках стратегического развития города, критичность вопроса финансирования данных проектов и др. Авторами сделаны выводы и предложения касательно принципов планирования стратегического развития муниципального образования на примере города Волгодонска. Определена роль и взаимное влияние стратегического развития города Волгодонска с устойчивым функционированием предприятий атомной отрасли.

*Ключевые слова:* стратегический менеджмент, стратегическое планирование, стратегия развития города, обеспечение функционирования предприятий атомной отрасли.

Поступила в редакцию 18.08.2021  
После доработки 26.08.2021  
Принята к печати 03.09.2021

Любое муниципальное образование, кроме всего прочего, выступает в качестве хозяйствующего субъекта, который по законам общественной жизни должен обязательно развиваться.

На современном этапе стратегическое планирование применяется в определении ориентиров развития российского государства. Основными задачами при этом выступают обеспечение экономического развития, создание предпосылок для роста ВВП, повышения уровня жизни населения Российской Федерации. Муниципальные образования, являющиеся также частью государственной системы, предельно жестко нуждаются в наличии стратегического планирования и его реализации. Цель определяется четко: обеспечение высокого уровня социально-экономического развития муниципального образования высокого уровня его инвестиционной привлекательности и достойного существования проживающих граждан. Необходима консолидация разрозненных целей и усилий субъектов, находящихся на конкретной муниципальной территории [1].

Проблематика стратегического развития муниципальных образований и планирования данных процессов рассматривалась не единожды, и связано это с рядом факторов, основные из них необходимо перечислить:

1. муниципальное образование является уникальным хозяйствующим субъектом, поскольку не ставит своей целью получение прибыли;

2. основные задачи, которые необходимо решать носят социальный характер (образование, здравоохранение, обеспечение общественной безопасности и др.) и они не формируют доходную часть бюджета города;

3. сложный и комбинированный характер финансирования муниципального образования;

4. наличия ряда детерминант, делающее функционирование муниципального образования как хозяйствующего субъекта уникальным.

О последнем факторе скажем отдельно. Планирование стратегического развития основывается на учете уникальных для каждого региона и муниципального образования характеристик [2], которые мы несколько расширим:

- географическое положение муниципального образования;
- наличие и качество транспортных артерий, их пропускная способность;
- климат;
- наличие природных, демографических и иных ресурсов;
- размерность экономического субъекта и его роль в функционировании региона;
- уровень экономического развития хозяйствующих субъектов, функционирующих на территории муниципального образования, их экономические связи;
- уровень жизни населения (экономический и социальный);
- эффективность управления экономикой конкретного муниципального образования.

Нередко, при рассмотрении факторов применяют комбинированный показатель «потенциал территории» [3], куда включают ряд детерминант: инвестиционный потенциал, социальная карта, инновационный потенциал, инфраструктура, природный капитал, человеческий ресурс и др. В рамках статьи авторы не видят смысла в дискуссию с подобной трактовкой факторов, поскольку разница видна только в классификационном делении.

Город Волгодонск своим развитием в значительной степени обязан системе планового хозяйствования советского периода, являясь одновременно элементом различных стратегических планов развития народного хозяйства СССР. Можно сделать вывод о том, что г. Волгодонск имеет свои хозяйственные контуры не в результате естественного развития, а в результате воздействия на территорию и экономическое пространство в ходе реализации стратегических планов. Это влияет на такой фактор, указанный нами выше как «наличие и качество транспортных артерий, их пропускная способность». С одной стороны, город Волгодонск находится на равном удалении от трех региональных центров: Ростова-на-Дону, Волгограда и Элисты, с другой стороны – располагает водными артериями, принципиально необходимыми для транспортировки крупногабаритных изделий, производимых для нужд энергетики (атомных реакторов и парогенераторов).

Собственники практически всех ключевых производств, территориально относящихся к Волгодонскому муниципальному образованию, находятся за его пределами, а зачастую и за пределами Ростовской области. Это имеет два негативных следствия:

- 1) собственники не являются налогоплательщиками нашего региона;
- 2) собственники в основном не имеют принципиальной заинтересованности в комплексном развитии муниципального субъекта и Ростовской области в целом;
- 3) в настоящее время в Российской Федерации реализуются программы развития городов, в которых главным источником финансирования является федеральный бюджет [4]. Город Волгодонск в данный список не входит.

Положительным моментом является наличие Ростовской атомной станции, что предопределяет поступление определенного финансирования бюджета области со стороны АО «Концерн Росэнергоатом». Опосредовано часть этих средств поступает в бюджет города Волгодонска.

Рассмотрим основные этапы построения стратегии развития города с учетом специфики г. Волгодонска.

Стратегическое видение представляет собой идеальное состояние объекта управления в представлении руководства города, и всего общества в целом.

Определение (постановка) цели как конечного результата имеет общие правила, выражаемые в экономической литературе как SMART.



Рисунок 1 – Элементы технологии SMART [SMART technology elements]

Технология SMART – современный подход к постановке работающих целей. Система постановки smart – целей позволяет на этапе целеполагания обобщить всю имеющуюся информацию, установить приемлемые сроки работы, определить достаточность ресурсов, предоставить всем участникам процесса ясные, точные, конкретные задачи. Попробуем дать расшифровку этой, широко известной системы применительно к реалиям стратегического планирования развития муниципального образования.

**Specific (конкретность).** Цели развития муниципального образования должны иметь конкретику, что определяет возможность реализации следующего условия. Нельзя указать цель «рост благосостояния горожан», необходимо определить конкретное понимание данного вопроса, например «средняя заработная плата». Недопустимо облекать целеполагание в художественные формы, например: «для корабля, пункт назначения которого не известен, никогда не бывает попутного ветра» [5].

**Measurable (измеряемость результата).** Как уже говорилось, конкретность цели определяет возможности измерения ее достижимости.

**Attainable (достижимость целей).** Данный принцип определяет реальные возможности по достижению поставленных целей. Здесь можно отметить такую проблему, как политизированность системы управления, когда руководство города и депутатский корпус дают горожанам (избирателям) обещания, выполнение которых нельзя спрогнозировать.

**Relevant (уместность).** Под «уместностью» следует понимать совпадение частных целей экономического и социального развития города с общей концепцией развития, которой они не должны противоречить. Частные цели также должны быть согласованы друг с другом, и что особенно важно – с источниками финансирования.

Time-bound (наличие ограничения во времени). Любой план развития города имеет четкие временные границы.

Академик, бизнесмен Н.Р. Базиян указывает и на дополнительные требования к цели конкретного проекта, а именно дать возможность реализовывать дополнительные проекты и соответствовать требованиям инвесторов [6].

В данной статье мы пропустим вопрос о миссии, поскольку она играет исключительную роль только для хозяйствующего субъекта.

Рассмотрим выбор стратегии и концепции (модели) развития города.

В процессе стратегического планирования необходимо решить ряд противоречий, обусловленных вышеперечисленными факторами:

1) Выбор концепции развития города.

Наиболее трудным при разработке концепций является даже не оценка различных концепций, не выбор из них лучшей, а само формирование нескольких различных концепций, логически вытекающих из проблем города и его возможностей. Решение этого вопроса является вводной для решения следующей задачи. Концепция определяет не только цели, но и механизмы их достижения. Практика указывает на возможность реализации ряда концепций. Примерами могут служить концепция «умный город» [7], [8].

2) Выбор драйвера развития города Волгодонска.

Уникальность города Волгодонска, заключается в наличие предприятий и учреждений дивизионов Госкорпорации Росатом.

3) Баланс между экономическими и социальными проектами.

Отмечая важность социальной сферы, считаем, что базисом устойчивого развития города является все-таки экономика.

4) Концентрация и диверсификация целей экономического развития.

С одной стороны, руководство города должно решать вопросы комплексного развития экономики муниципального образования. С другой, существуют предпосылки развития отдельных отраслей и предприятий. Необходимо отметить, что избыточная диверсификация целей неизбежно приведет к распылению финансовых и других ресурсов.

5) Финансирование стратегического развития города.

Ситуация является наиболее острой для городов, не являющимися региональными центрами, и по составу определяемые как малые города [9]. На достижение целей бюджетной политики могут оказать существенное влияние изменения в бюджетном и налоговом законодательстве Российской Федерации, перераспределение доходных источников между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, уточнение расходных полномочий, применение новых механизмов в межбюджетных отношениях между субъектами Российской Федерации и федеральным центром.

6) Определение уровня текущей конкурентоспособности города и мер по его повышению.

Конкуренция является атрибутом любой экономической системы, которая не только определяет эффективное распределение ограниченных ресурсов между субъектами экономики, но и определяет в зависимости от условий внешней среды наиболее рациональное их использование.

В результате рассмотрения нашей научной проблемы мы можем резюмировать ряд сделанных выводов и подтвердить ранее известные выводы:

1) При формировании целей должны соблюдаться правила системы SMART с учетом выявленной специфики.

2) При составлении иерархии проектов, главные определяются исходя из показателей экономической эффективности (прибыльности). Аргументируется данная позиция тем, что любой проект (например, социальный или образовательный) не

являющийся самокупаемым требует источник финансирования. Исключением являются социальные проекты, имеющие целевое бюджетное финансирование.

3) Если развитие города связано с функционированием корпоративных структур, в нашем случае – Госкорпорации Росатом, то логично было бы учитывать запросы и интересы данных предприятий. На практике это может реализоваться как в социальной, так и в экономической сфере. В первом случае, речь идет о подготовке специалистов для предприятий атомной отрасли, во втором – об экономических преференциях, предоставляемых муниципальным образованием и областью.

4) При составлении проектов необходимо их дифференцировать по источникам финансирования, используя дополнительный критерий – надежность источника (вероятность получения финансирования). Кроме этого, учитывается срок окупаемости проекта и использование доходов от его реализации для финансирования других направлений в рамках стратегического развития муниципального образования.

5) При разработке стратегии развития муниципального образования вопрос наличия ресурсов для его реализации является первоочередным. Чаще проблемой выступает недостаточное финансирование.

6) В рамках формирования стратегического плана развития города необходимо отделять реальные цели от популистских лозунгов. Другими словами, должно быть два плана развития: «политический (медийный)» и «рабочий (реальный)».

7) В ходе разработки стратегии развития муниципального существует потребность в разграничении социальных и экономических направлений и проектов.

8) При составлении стратегии развития города Волгодонска необходимо учитывать положительные факторы, проецируемые драйвером развития города, в нашем случае ими выступают Ростовская атомная станция и другие предприятия Госкорпорации Росатом.

9) Планирование стратегии развития города должно согласовываться с положениями и принципами государственного стратегического планирования [10]. Тем не менее, предложенный в ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [11] четырехуровневый алгоритм планирования является для муниципального образования труднореализуемым [12].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Татенко, Г.И.* Европейская концепция стратегического планирования развития территории / Г.И. Татенко // Евразийский союз ученых. – 2017. – №11-2. – С78.
2. *Селезнева, Ж.В.* Стратегическое планирование развития городского хозяйства : учебное пособие / Ж.В. Селезнева. – Самара : Самарский государственный архитектурно-строительный университет, ЭБС АСВ, 2013. – 118 с. // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/20521.html> (дата обращения: 12.05.2021).
3. *Насирдинова, А.М.* Метод, разработанный для дополнения стратегий развития городов разделом «Стратегия пространственного развития» / А.М. Насирдинова // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. – 2020. – Том 20. – № 11. – С. 46.
4. *Shutova, O.A.* Strategic development of educational policy in sevastopol // O.A. Shutova, I.N. Avdeeva, L.V. Adonina // Оригинальные исследования. – 2021. – Том 11. – №4. – С. 100.
5. *Дулина, Н.В.* Состояние современного российского города и необходимость разработки стратегии его развития / Н.В. Дулина // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – № 6. – С. 37-38.
6. *Базиян, Н.Р.* Стратегический менеджмент / Н.Р. Базиян. – Москва : Юриспруденция, 2018. – 510 с. // Электронно-библиотечная система IPR BOOKS. – URL: <https://www.iprbookshop.ru/86541.html> (дата обращения: 12.05.2021).
7. *Shkvarya, L.V.* Smart cities: necessity and development strategies / L.V. Shkvarya, A.S. Semenov // Информация и инновации. – 2020. – Том 1. – № 2. – С. 52.
8. *Курочкин, А.В.* Социально-политические компоненты в проектировании стратегий развития умных городов как базис их устойчивого развития / А.В. Курочкин // Политическая экспертиза: Политэкс. – 2020. – Том 16. – № 4. – С. 448-461.

9. *Бобракова, Т.А.* Проблема малых городов: несоответствие реального потенциала развития и государственных стратегий грядущих десятилетий / Т.А. Бобракова // *Малые и средние города России: социокультурная и экономическая роль в развитии страны (Златоуст, 04 мая 2012 года): сборник трудов конференции.* – Челябинск : Южно-Уральский технологический университет, 2012. – С. 88-94.
10. *Матрусов, Н.Д.* О формировании системы государственного стратегического планирования в России (оценка проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании») / Н.Д. Матрусов – *Материалы четвертой международной конференции. управление развитием крупномасштабных систем MLSД'2010 (Москва, 04–06 октября 2010 года).* – Москва : Учреждение российской академии наук институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН. – 2010. – С. 309.
11. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ – Информационно-правовая система Консультант+. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 31.08.2021).
12. *Белянова, А.М.* Стратегическое планирование в условиях современной экономики России (материалы научного семинара по проблемам стратегического планирования) / А.М. Белянова, В.А. Бирюков, В.Н. Черковец // *Вестник Московского университета.* – Серия 6: Экономика. – 2016. – № 3. – С. 143.

## REFERENCES

- [1] Tatenko G. I. Evropejskaya koncepciya strategicheskogo planirovaniya razvitiya territorii [European Concept of Strategic Planning of Territory Development] / G. I. Tatenko // *Evrazijskij soyuz uchenyh [Eurasian Union of Scientists].* 2017. №. 11-2. P. 78 (in Russian).
- [2] Selezneva, Zh. V. Strategicheskoe planirovanie razvitiya gorodskogo hozyajstva: uchebnoe posobie [Strategic Planning of Urban Economy Development: a textbook]. Samara: Samarskij gosudarstvennyj arhitekturno-stroitel'nyj universitet, EBS ASV [Samara: Samara State University of Architecture and Civil Engineering, EBS DIA], 2013. 118 p. // Electronic library system IPR BOOKS. URL: <https://www.iprbookshop.ru/20521.html> (reference date: 12.05.2021).
- [3] Nasirdinova A.M. Metod, razrabotannyj dlya dopolneniya strategij razvitiya gorodov razdelom «Strategiya prostranstvennogo razvitiya» [A Method Developed to Supplement Urban Development Strategies with the Section "Spatial Development Strategy"]. A.M. Nasirdinova // *Vestnik Kyrgyzsko-Rossijskogo slavyanskogo universiteta [Bulletin of the Kyrgyz-Russian Slavic University].* 2020. Volume 20. No. 11. P. 46 (in Russian).
- [4] Shutova O.A. Strategic Development of Educational Policy in Sevastopol // O. A. Shutova, I. N. Avdeeva, L. V. Adonina // *Original'nye issledovaniya [Original research].* 2021. Volume 11. No. 4. P. 100 (in English).
- [5] Dulina N.V. Sostoyanie sovremennogo rossijskogo goroda i neobhodimost' razrabotki strategii ego razvitiya [State of Modern Russian City and the Need to Develop a Strategy for its Development]. / *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika [Regional Economy: Theory and Practice].* 2005. No. 6. P. 37-38 (in Russian).
- [6] Baziyan, N. R. Strategicheskij menedzhment [Strategic Management] - Moscow: Yurisprudentsia, 2018 – 510 p. // Electronic library system IPR BOOKS. - URL: <https://www.iprbookshop.ru/86541.html> (reference date: 12.05.2021).
- [7] Shkvarya L.V., Shkvarya L.V., Semenov A.S. Smart Cities: Necessity and Development Strategies / *Informaciya i innovacii [Information and Innovation].* 2020. Volume 1. No. 2 P. 52 (in English).
- [8] Kurochkin A.V. Social'no-politicheskie komponenty v proektirovanii strategij razvitiya umnyh gorodov kak bazis ih ustojchivogo razvitiya [Socio-Political Components in the Design of Strategies for the Development of Smart Cities as a Basis for Their Sustainable Development] / A.V. Kurochkin // *Politicheskaya ekspertiza: Politex [Political expertise: Politex].* 2020. Volume 16. No. 4. P. 448-461 (in Russian).
- [9] Bobrakova T.A. Problema malyh gorodov: nesootvetstvie real'nogo potentsiala razvitiya i gosudarstvennyh strategij gryadushchih desyatiletij [Problem of Small Cities: Discrepancy between the Real Potential of Development and State Strategies of the Coming Decades / *Malye i srednie goroda Rossii: sociokul'turnaya i ekonomicheskaya rol' v razvitii strany (Zlatoust, 04 maya 2012 goda): sbornik trudov konferencii [Small and Medium-Sized Cities of Russia: Socio-Cultural and Economic Role in the Development of the Country (Zlatoust, May 04, 2012): Proceedings of the Conference].* Chelyabinsk: YUzhno-Ural'skij tekhnologicheskij universitet [Chelyabinsk: Publishing House: South Ural Technological University]. 2012. P. 88-94 (in Russian).
- [10] Matrusov N.D. O formirovanii sistemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya v Rossii (ocenka proekta Federal'nogo zakona «O gosudarstvennom strategicheskom planirovanii») [Formation of the State Strategic Planning System in Russia (Evaluation of the Draft Federal Law"

- State Strategic Planning"). Materialy chetvertoj mezhdunarodnoj konferencii, upravlenie razvitiem krupnomasshtabnyh sistem MLSD'2010 (Moskva, 04–06 oktyabrya 2010 goda) [Materials of the Fourth International Conference. Management of Large-Scale Systems Development MLSD ' 2010 (Moscow, October 04-06, 2010)]. Moskva: Uchrezhdenie rossijskoj akademii nauk institut problem upravleniya im. V.A. Trapeznikova RAN [Moscow: Establishment of the Russian Academy of Sciences V. A. Trapeznikov Institute of Management Problems of the Russian Academy of Sciences]. 2010. P. 309 (in Russian).
- [11] Federal'nyj zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28.06.2014 N 172-FZ – Informacionno-pravovaya sistema Konsul'tant+. [Federal Law "Strategic Planning in the Russian Federation" dated 28.06.2014 No. 172 -FZ - Information and legal system "Consultant+"]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (reference date: 31.08.2021).
- [12] Belyanova A.M., Biryukov V.A., Cherkovets V.N. Strategicheskoe planirovanie v usloviyah sovremennoj ekonomiki Rossii (materialy nauchnogo seminaru po problemam strategicheskogo planirovaniya) [Strategic Planning in the Conditions of the Modern Economy of Russia (materials of the scientific seminar on the problems of strategic planning)] / A.M. Belyanova, /Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika [Bulletin of the Moscow University. Series 6: Economics]. 2016. No. 3. P. 143 (in Russian).

### **Strategic Planning of Municipal Education Development in Modern Conditions (on the Example of the City of Volgodonsk)**

**D.G. Khukhlaev<sup>1</sup>, V.E. Dovbysh<sup>2</sup>**

*Volgodonsk Engineering Technical Institute the branch of National Research Nuclear University «MEPhI»,  
Lenin St., 73/94, Volgodonsk, Rostov region, Russia 347360*

*<sup>1</sup>ORCID iD: 0000-0003-4035-3102*

*e-mail: omega356@yandex.ru*

*<sup>2</sup>ORCID iD: 0000-0002-8532-077X*

*e-mail: VEDovbysh@mephi.ru*

**Abstract** – The article considers the issues of building an effective balanced strategy for the development of a municipal entity in the conditions of factors characteristic of the territories of nuclear power facilities. As an example, the city of Volgodonsk is chosen, where the parts of divisions of State Corporation Rosatom are represented. Within the framework of the study, a range of problematic aspects of the strategic planning of the municipality is determined: the need to allocate projects of an economic orientation, drawing up a hierarchy of projects within the framework of the strategic development of the city, the criticality of the issue of financing these projects, etc. The authors made conclusions and suggestions regarding the principles of planning the strategic development of the municipality on the example of the city of Volgodonsk. The role and mutual influence of the strategic development of the city of Volgodonsk with the stable functioning of nuclear industry enterprises is determined.

**Keywords:** strategic management, strategic planning, city development strategy, ensuring the functioning of nuclear industry enterprises.