УДК 332.14:001.895

ИННОВАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

С.В. Куприянов, Е.Д. Денисова
Белгородский Государственный Технологический Университет им. В.Г. Шухова», Белгород, email: kaf-mvd@yandex.ru

Аннотация. *Цель исследования – обоснование муниципального образования не только как политического понятия, но и как экономико-управленческой категории в системе государственного управления народнохозяйственным комплексом страны. Роль муниципального образования в повышении качества жизни проживающего населения обуславливает необходимость инновационных преобразований самоуправления и, в первую очередь, планирования. Особенности планирования муниципального образования проявляются в возможности и допустимости корректировки планов развития публично-правового образования, главенстве потребительной стоимости планируемых объектов над их стоимостью, высокий уровень партисипативности в принятии решений, широкий круг потребностей населения, неприемлемость использования стандартов и шаблонов при планировании. Особое внимание при планировании уделяется особенностям трансформации человека труда: «экономический человек», «социологический человек», «поведенческий человек». Достоверность и полнота исследования обеспечивается диалектическим подходом, использованием закона аналогии, применением метода научной абстракции и теоретического моделирования. Наиболее важные результаты исследования: необходимость исследования нового публично-правового образования – муниципальное образование, инновационное преобразование его механизма планирования, допустимость появления поведенческого человека, принципиально отличающегося от предшествующих поколений.*

Ключевые слова: *муниципальное образование, планирование, инновационные особенности, поведенческий человек, хозяйственный комплекс.*

INNOVATIVE FEATURES OF MUNICIPAL DEVELOPMENT PLANNING

S.V. Kupriyanov, E.D. Denisova
Belgorodskiy Gosudarstvennyy Tekhnologicheskiy Universitet n.a. V.G. Shukhova», Belgorod, email: kaf-mvd@yandex.ru

Abstract. *The purpose of the study is to substantiate the municipality not only as a political concept, but also as an economic and managerial category in the system of public administration of the national economic complex of the country. The role of the municipality in improving the quality of life of the population determines the need for innovative transformations of self-government and, above all, planning. Features of municipal planning are manifested in the possibility and admissibility of adjusting development plans for a public-legal entity, the primacy of the consumer value of planned objects over their cost, a high level of participatory decision-making, a wide range of population needs, and the unacceptability of using standards and templates in planning. Particular attention in planning is paid to the peculiarities of the transformation of a working person: "economic man", "sociological man", "behavioral man". The reliability and completeness of the study are ensured by a dialectical approach, the use of the law of analogy, the application of the method of scientific abstraction and theoretical modeling. The most important results of the study: the need to study a new public-legal entity – a municipality, an innovative transformation of its planning mechanism, the admissibility of the emergence of a behavioral man, fundamentally different from previous generations.*

Keywords: *municipal formation, planning, innovative features, behavioral person, economic complex.*

Дата поступления статьи в редакцию: 14.11.2025
Дата принятия статьи в печать: 22.12.2025

Введение

Планирование как ключевая функция любого управления, менеджмента проявляется в самых разных формах, видах, образах. Проблема руководства того или иного образования состоит в принятии решения: среди многообразия вариантов выбрать поведение, соответствующее внутренним и внешним вызовам, месту и времени. Приходится учитывать множество факторов, определяющих реализацию поставленной цели и решения, связанных с нею задач. Естественно, что такой подход основан на инновациях, предполагающих устранение всего старого, уже отслужившего, и замены его новым, более соответствующим поставленной цели.

Объекты и методы исследования

Поскольку объектом статьи является планирование муниципального образования, следует определиться, что мы под этим подразумеваем. Прежде всего, это относительно новая форма территориальной организации государства. Относительно потому, что и раньше были и есть формирующие муниципальное образования элементы: города, поселения, районы, округа и т.д. Новая форма потому, что на нее в современных условиях возложены новые задачи и ожидаются иные результаты. Предельно четко и определенно выразил эти требования Президент РФ В.В. Путин 15 января 2020 года в Послании Федеральному Собранию: «Сегодня в нашем обществе четко обозначился запрос на перемены. Люди хотят развития и сами стремятся двигаться вперед в профессии, знаниях, в достижении благополучия, готовы брать на себя ответственность за конкретные дела. Люди зачастую лучше властей знают, что, почему и как надо менять там, где они живут и работают. Темпы изменений должны нарастать с каждым годом. С ощутимых для граждан результатов по достижению достойного уровня жизни, с их активным участием» [1].

Мы понимаем под муниципальным образованием «... населенную территорию в рамках существующего территориального административно-управленческого деления страны, перед которой стоит задача объединения в едином управленческом процессе государственного управления и местного самоуправления» [2].

Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность создания разных видов муниципальных образований: муниципальный район, в том числе городское поселение и сельское поселение; городское образование; внутригородские территории города федерального значения; городской округ с внутригородским делением, в том числе внутригородской район. Муниципальные образования учреждаются, упраздняются или изменяются законами субъектов России. Муниципальные образования одних видов могут входить в состав других муниципальных образований. Кроме того, рамочные условия территориально-административного управления страной предполагают эффективное сотрудничество государственного руководство с местным самоуправлением. И если государственные интересы в каждом конкретном случае являются бесспорно и абсолютно приоритетными, что обеспечивается вертикалью власти, то самоуправление муниципальными образованиями обладает более гибкой организацией, реагирующей на изменяющиеся условия. Так, система общественного самоуправления может быть представлена в следующих формах:

1. Советы общественности. В их состав входят: депутаты, представители педагогического сообщества, здравоохранения, духовенства, культуры, казачества, правопорядка, председатели территориальных общественных самоуправлений (ТОС), предпринимательства. В обязанности Советов входит работа с асоциальными группами населения, профилактика безнадзорности и правонарушения несовершеннолетними, профилактика семейного неблагополучия, благоустройство территории, уборка свалок, озеленение территории, уход за пустующими домовладениями и другие общественно-значимые проблемы. Составы Советов и Положение о них утверждены правовыми актами администрации городских и сельских поселений.

2. Территориальные общественные самоуправления (ТОСы). ТОСы ориентированы на объединение волеизъявления граждан с деятельностью органов, ими избираемых, то есть как форма участия населения в местном самоуправлении. Главная задача ТОСов – формирование и возрождение традиций на территории поселений, развитие народного творчества путем целенаправленной организации отдыха населения, проведения культурно-массовых и спортивных мероприятий, праздников.

3. Старосты. В Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2018 году внесены изменения и прописано, что «для организации взаимодействия органов местного самоуправления и жителей сельского населенного пункта при решении вопросов местного значения в сельском населенном пункте, расположенном в» поселении, может назначаться староста сельского населенного пункта». На сходах граждан предлагаются на должность старост кандидатуры из числа уважаемых и авторитетных жителей населенных пунктов.

4. Уличные комитеты. Уличные комитеты являются элементом системы общественного самоуправления населения и первичным звеном самоуправления на улицах с домовладением на праве частной собственности. Уличные комитеты призваны решать проблемы людей, связанные с благоустройством каждой улицы, каждого села, а также развитием инициативы и расширением возможностей жителей для самостоятельного решения вопросов местного значения.

Такая структура организации муниципального образования позволяет привлечь значительную часть населения к самоуправлению. Это подтверждают показатели по организации самоуправления Ракитянского муниципального района Белгородской области.

Ракитянский район с центром в поселке Ракитное был образован постановлением Всесоюзного ЦИК от 30 июля 1928 года. Общая площадь территории муниципального образования «Ракитянский район» 90086 га. Численность населения на 2025 года составляет 34382 чел., в том числе городского– 19394 чел. (56,4%), сельского – 14988 чел. (43,6). Важнейшей часть экономики района является агропромышленный комплекс. В районе достаточно успешно развивается социально-культурный сектор: образование, здравоохранение, культура, спорт, что позволяет обеспечить достаточно высокий уровень жизни населения. Таким образом, можно констатировать, что это достаточно успешное в экономическом, социально-культурном срезе образование, существенно превосходящее по своим среднестатистическим показателям не только районов области, но и Центрально-Чернозёмного экономического района, Центрального федерального округа Российской Федерации

В управлении Ракитянским районом с годами сформировалась структура управления, включающая в себя органы государственной власти, а также структуры управления, выражающие интересы населения. Так, органы власти представлены администрацией района и руководством двух городских и 11 сельских поселений. Систему общественного самоуправления формируют следующие структуры.

Советы общественности в 13 поселениях Ракитянского района, как городских, так и сельских. Территориальные общественные самоуправления (ТОСы) – они в Ракитянском районе возникли в 2009 году по мере разработки нормативно-правовой базы (Устава, Положения). А в 2020 году на территории района действовало уже 63 ТОСа с охватом населения 11339 чел. Институт старост согласно Закону Белгородской области от 03.12.2018 года №328 «О регулировании на территории Белгородской области отдельных вопросов деятельности старост сельских населенных пунктов» представляют 43 чел. по количеству в районе населенных пунктов. В Ракитянском районе действуют также 129 уличных комитетов с охватом населения 15288 чел.

Таким образом, статистика организации самоуправления муниципального образования данного административного района свидетельствует, что существующая сеть управления позволяет привлечь до 80% проживающего на территории района населения. Есть все основания тиражировать данную ситуацию и на другие муниципальные районы, поскольку административная политика государства, с учетом специфики образований, едина.

Результаты исследования

Сложившаяся в СССР система планирования развития народного хозяйства, начиная с периода ГОЭЛРО (Государственной электрофикации России), пятилеток до 1990 года, доказала свою жизнеспособность как в области теоретико-методологического обоснования, так и практики хозяйствования. Отметим, что роль планирования, однако, менялась в зависимости от политической системы и экономических приоритетов. Принимая сложившуюся ситуацию как новую реальность, следует признать необходимость инновационных преобразований процесса государственного планирования, в том числе и муниципальных образований.

В организации планирования в современном периоде (2000-е –настоящее время) можно выделить государственное планирование и самоуправление. Государственное планирование – это стратегическое планирование и не только потому, что ориентировано на достаточно длительный срок. Главное это определение его как стратегического, то есть в контексте понятия «стратегия» как «искусство полководца», а, следовательно, когда цель и поставленные задачи, подлежат обязательному выполнению.

Категория «стратегия» применяется к государственному планированию в том случае, когда имеем дело с государственными интересами на определенный период времени в любой сфере деятельности и предполагает обязательное достижение поставленных задач, не считаясь при этом ни с какими затратами. Стратегия – это уже не экономическая категория.

Стратегия – это когда только победа и ни что иное, поскольку она выражает интересы государства, обеспечивающие его суверенитет и независимость, а также решение задач по достижению определенного жизненного уровня населения. На смену пятилеткам пришли стратегии развития, национальные проекты, федеральные целевые программы. Что же касается планирования в самоуправлении, в том числе муниципальными образованиями, то здесь, как представляется, речь идет о долгосрочном, среднесрочном, краткосрочном местном планировании. Его характерная особенность предполагает корректировку в зависимости от внешних и внутренних вызовов.

Государственные планы разрабатываются центральным аппаратом руководства страны с последующим доведением их показателей до всех уровней управления и населения, то есть сверху вниз. При этом пользуются стоимостные макропоказатели: валовой внутренний продукт (ВВП), в том числе номиналь-

ный ВВП, реальный ВВП, дефлятор ВВП; валовой национальный продукт (ВНП); чистый внутренний продукт (ЧВП); чистый внутренний продукт (ЧВП); личный доход; а также различные индексы цен: индекс потребительских цен (ИПЦ), индекс цен производителей (PPI) и другие совокупные показатели, используемые для отражения экономической ситуации. Однако все они представляют определенный интерес только для специалистов, занимающихся макроэкономическими проблемами. Для большинства населения все эти показатели довольно абстрактны, слабо увязанные с жизнью. Их динамика представляется недостаточной к использованию в качестве мотивации эффективной деятельности.

Вместе с тем, самоуправление на уровне муниципального образования, в пределах выделенных средств, как представляется, должно быть организованно на совершенно иных принципах. Здесь вполне уместно применить высказывание Антуана де Сент-Экзюпери – писателя, чьи книги вошли в сокровищницу мировой литературы: «Если желаете построить корабль, то не созывайте барабанным боем людей собирать древесину, не распределяйте между ними работу и не отдавайте приказы. Вместо всего этого научите их тосковать по бескрайнему морскому простору» [3]. Местное население каждого муниципального образования точно знает, что им необходимо для улучшения качества их жизни. Естественно, что интересы будут разные, достаточно противоречивые, но касающиеся их повседневной жизни. Тем не менее, когда коллективно обсуждаются альтернативные варианты развития людьми, знающими друг друга, проживающими на одной территории, то компромисс обязательно будет найден. Особенностью планирования развития муниципального образования является непосредственный интерес заказчика, прежде всего к потребительной стоимости планируемых объектов, то есть к их полезности, удовлетворяющей некую потребность. Их стоимостное выражение в нестабильных финансовых условиях и инвестиционных ограничениях отходит на второй план. Перечень потребностей широк и многообразен: обустройство стадиона в виде установки дополнительных скамеек и ворот, создание зоны отдыха с беседками, высадкой многолетних цветов, создание фельдшерского пункта, благоустройство разновозрастных детских площадок, проектирование тропы «здоровья», мостики для рыбаков, восстановление колодцев установка светильников торшерного типа и многое, многое другое. Шаблона нет и быть не может, поскольку каждый район, каждое поселение своеобразно и индивидуально по целому комплексу природно-географическому, национальному, религиозному, историческому, климатическому и других факторов.

Реализация перечисленных и неназванных требований возможно при условиях изменений самой схемы технологии планирования. В отличии от государственного планирования происходящее сверху-вниз, планирование развития муниципального образования должно происходить снизу-вверх, привлекая при этом максимальное количество жителей, реально участвующих в управленческом процессе развития муниципального образования. Что позволит учесть истинные интересы живущих на данной территории людей, реально повысить качество их жизни, мотивировать решение важнейших демографических проблем.

Любой план – прогноз будущего, и это аксиома. Поскольку будущее характеризуется, прежде всего, своей неопределенностью, то, прогнозируя его развитие, следует исходить из анализа прошлого и настоящего, где в той или иной мере, как правило, заложены ростки грядущего. В конце XX и начале XXI века в социально-экономической жизни появилось явление, названное нами как «поведенческий человек». В ряде публикаций [4, 5] приводятся подходы к исследованию этого явления в историческом, философском, психологическом, экономическом разрезе.

Тем не менее, вновь вводимые понятия, категории нуждаются в своем обосновании, доказательной базы своей актуальности, важности, объективности и востребованности. В качестве исторического прецедента обоснования жизнеспособности того или иного явления воспользуемся законом аналогии. Применим методологию обоснования марксизма к категории «поведенческий человек».

Как известно, источниками марксизма являются: немецкая философия, английская политическая экономия, французский социализм.

В качестве основы теоретического обоснования поведенческого человека находится философия нигилизма, возникшая в средине XIX века и отрицающая все общепринятое: нормы, традиции, устои, нравы, мораль. Поскольку философия не приемлет застывших форм, то эта черта в полной мере относится и к философии поведенческого человека, что проявляется в возникновении новых направлений и учений его научного обоснования. Одно из них – философия абсурда – система философских взглядов, развившаяся из экзистенциализма, и в рамках которой утверждается отсутствие смысла человеческого бытия (абсурдность человеческого существования)» [6]. Наиболее интересными представляется взгляды философа-экзистенциалиста Альбера Камю. В своем «Бунтующем человеке» он обстоятельно

высказался об абсурдности нашей жизни. Стоит ли жизнь того, чтобы быть прожитой? Дополнительный интерес к работам А. Камю вызывает и то обстоятельство, что он жил в XX веке, что по времени совпадает с возникновением «поведенческого человека» [7].

Следовательно, диалектику философских учений о человеке можно представить в виде связки: «бунтующий человек» – «человек абсурда» – «поведенческий человек».

Экономическую теорию обоснования поведенческого человека формируют авторы классической политэкономии, основные школы управления (школа научного управления, классическая школа управления, школа человеческих отношений и школа поведенческих наук, школа науки управления и другие). Учение психологической школой бихевиоризма сводилось к изучению реакции поведения человека на внешний или внутренний раздражитель. Тем самым признавался объективный характер содержательной составляющей этого учения. Кроме того, бихевиористский подход допускает возможность прогнозирования поведения объекта исследования. В 2017 г. американский ученый Ричард Талер получил Нобелевскую премию [8]. Ее присудили «за вклад исследования в области behavioral economics (поведенческой экономики (ПЭ)) [9]. Тогда, трансформация работающего человека, с точки зрения экономики, представляется как: «экономический человек» – «социологический человек» – «поведенческий человек».

Что касается утопической составляющей поведенческого человека, то есть то, чему нет места в жизни современного человека, так это присутствие, в широком смысле, творческого труда. По мере исчезновения творчества в труде, повышения материального достатка, у работника возникает ощущение безысходности своего положения. Поэтому А. Камю определяет главную задачу как необходимость развития творчества в самом труде, и на этой основе очеловечивание самого работника. Он пишет: «... в нашу драматическую эпоху труд, целиком подчиненный производству, перестал быть творческим. Индустриальное общество откроет путь к цивилизации только в том случае, если вернет работнику достоинство творца, то есть если его интерес к труду и мысли о труде будут не менее важны, чем продукт труда» [7].

Таким образом, психологический портрет поведенческого человека достаточно сложный и до конца еще не прописан. Ограничимся отдельными его характеристиками: максимальная внушаемость, инфантильность, аполитичность, нарциссизм, примитивность и пассивность. Поведенческий человек склонен к поведению не требующих усилий: гнев, ненависть, жестокость, разрушение. Его, в меньшей степени интересует то, что нуждается в дисциплине, самоанализе, самоограничении и т. п.

Выводы

Подытоживая вышеизложенное, следует отметить:

– появление в административно-территориальной структуре государства муниципального образования, эффективное функционирование которого способно реально влиять на качество жизни населения за счёт широкого привлечения жителей к управлению территорией, в которой они проживают;

– необходимость инновационного преобразования механизма муниципального планирования за счёт изменения его направления: переход от вертикального принципа «сверху вниз» к подходу «снизу вверх»; установление приоритета натуральных показателей над стоимостными при планировании развития, отказ от шаблонов и стандартов в развитии поселений, что позволяет учитывать наиболее широкий круг особенностей и интересов населения;

– необходимость готовности к широкому распространению в хозяйственном комплексе страны, прежде всего, на муниципальном уровне, нового типа «поведенческого человека», принципиально отличающегося от предыдущих поколений. Его появление следует признать как объективную реальность и неизбежность, требующую всестороннего изучения и интеграции в хозяйственную систему страны.

Литература

1. Путин: В обществе четко обозначился запрос на перемены. [Электронный ресурс]. URL: https://rg.ru/2020/01/15/putin-v-obshchestve-chetko-oboznachilsia-zapros-na-peremeny.html (дата обращения: 20.11.2025).

2. Новые подходы к взаимодействию реального и финансового секторов региональной экономики: монография / под общ. ред. проф. А.С. Трошина. Белгород: Изд-во БГТУ, 2024. 243 с.

3. Цитаты.инфо. [Электронный ресурс]. URL: https://citaty.info/quote/198469 (дата обращения: 20.11.2025).

4. Куприянов С.В., Борисова С.Г. Поведенческий человек и повышения эффективности управления хозяйственной деятельностью // Управленческий учет. 2025. № 2. С. 319-325.

5. Куприянов С.В. «Поведенческий человек» как проблема адаптации к новой реальности / Инновационные тенденции развития современной экономики предприятий и организаций: сборник научных трудов II Международной научно-практической конференции. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2025. С. 136-140.

6. Абсурдизм. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%90%D0%B1%D1%81%D1%83%D1%80%D0%B4%D0%B8%D0%B7%D0%BC (дата обращения: 20.11.2025).

7. Камю А. Бунтующий человек; Миф о Сизифе. М.: Издательство АСТ, 2022. 512 с.

8. Prees release The prize in economic sciences. 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2017/press-release/ (дата обращения: 20.11.2025).

9. Жилина И.Ю. Ричард Талер и история поведенческой экономики. (Обзор) // Социальные и гуманитарные науки: Отечественная и зарубежная литература. Сер. 2, Экономика: Реферативный журнал. 2018. № 2. С. 7-19.