

# АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**П.Ю. Кузнецова, В.А. Суворова**

Пермский национальный исследовательский политехнический университет

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К АНАЛИЗУ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ

Представлен анализ возможностей применения теоретических подходов к исследованию территориальных основ местного самоуправления в РФ. На основе институционального подхода сформулировано понимание муниципального образования как политического института, обусловленного комплексом формальных и неформальных практик, включающих организацию муниципальной власти, политико-административные пределы ее осуществления, субъект-объектные отношения органов местного самоуправления и населения. Применение общественного подхода к анализу территориальной организации местного самоуправления позволяет исследовать коммуникативные практики взаимодействия населения и органов местного самоуправления, степень включенности местного сообщества в решение вопросов местного значения. Применение экономико-географического подхода позволяет рассмотреть муниципальное образование как комплекс ресурсов, обуславливающих уровень его социально-экономического развития.

**Ключевые слова:** муниципальное образование, институциональный подход, общественный подход, экономико-географический подход, территория, ресурсы, население.

Эффективность реализации функций власти во многом зависит от адекватной целям структуры ее организации. В РФ организовано два уровня публичной власти – государственный и муниципальный. Структура власти, то есть ее распределение по территориальным уровням зависит от целей. Так, перед государственной властью стоит цель реализации государственных

полномочий исходя из государственного интереса, который заключается в обеспечении целостности, суверенитета территории государства, защиты прав и свобод человека и гражданина, стратегическом развитии экономической, социальной и иных сфер. Перед муниципальной властью стоят цели непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, удовлетворения их потребностей в муниципальных благах и услугах. Данные цели реализуются посредством решения ключевых задач государственного и муниципального управления, воплощенных в компетенции их органов и обеспеченных соответствующим бюджетом и ресурсами. Причем, именно на принципе самостоятельности муниципальной собственности и местного бюджета построены конституционные принципы решения вопросов местного значения. Следовательно, если в отношении обеспечения реализации функций государственного управления осуществляется принцип перераспределения ресурсов на основе расходов, установленных федеральным и региональными бюджетами, то в отношении муниципальных образования стоит задача консолидации ресурсов для решения всего комплекса вопросов местного значения. Однако применение такого сугубо экономического подхода к определению центральной идеи построения структуры власти оставляет за рамками вопросы субъект-объектных отношений между гражданами и властью, организации эффективных вертикальных и горизонтальных коммуникаций, выстраивания информационных связей. Таким образом, существует проблема определения принципов, которые должны быть заложены в основу территориальной организации местного самоуправления.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены виды муниципальных образований: городское и сельское поселение, муниципальный округ, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, внутригородская территория города федерального значения [1, ст.2]. При этом, закон перечисляет виды муниципальных образований, но определения этого правового

го института не содержит. В данном случае законодатель применяет дифференцированный подход, основанный на выделении особенных признаков для каждого вида муниципальных образований. Такой подход вполне соответствует конституционно закрепленному территориально-поселенческому принципу организации местного самоуправления, осуществляемого в городских и сельских поселениях и на других территориях. Однако данная модель содержит проблемы определения критериев, которые должны быть заложены в основу территориального деления страны на муниципальные образования и понимания самого муниципального образования как объекта управления.

Анализируя позиции авторов, так же сложно найти определение муниципального образования, включающее все аспекты его содержания. Так, О.В. Кожевина и М.В. Сиротенко отмечают, что «...муниципальное образование является объектом управления пространственным социально-экономическим развитием, как первичный элемент экономической системы региона и подсистема, характеризующаяся наличием структурных факторов и сущностных взаимосвязей между ними...» [2, с. 357-358]. Данное определение рассматривает муниципальное образование как социально-экономическую систему, не раскрывая его публично-правового характера.

О.Г. Остапец считает, что муниципальное образование – это определенная правовая форма, инициированная государством с целью реализации права населения на осуществление местного самоуправления [3, с. 226-227]. В данном определении автор разграничивает понятия муниципальное образование и административно-территориальная единица. Административно-территориальные единицы созданы с целью реализации государственного управления на местах, а муниципальное образование - для осуществления права населения на местное самоуправление.

А.В. Москалев и Л.И. Бусыгин говорят о том, что муниципальное образование – это объединение граждан соответствующей территории для совместного решения задач местного самоуправления городского округа, муниципального района, городского, сельского поселения, внутригородских тер-

риторий городов федерального значения [4]. В данном определении определена важнейшая социальная особенность местного самоуправления – организация местного сообщества.

Таким образом, в научной практике отсутствует единство позиций к пониманию сущности муниципального образования. Вместе с тем, можно выделить ряд научных подходов, позволяющих выделить ключевые системообразующие принципы организации муниципальных образований.

Муниципальные образования с точки зрения институционального подхода рассматривали многие исследователи, такие как А.В. Москалев и Л.И. Бусыгин [4], Р.Ф. Туровский [5, с. 12-59], В.В. Вольчик и И.М. Ширяев [6, с. 151], О.В. Рогач и Е.В. Фролова [7] и другие.

Данный подход, прежде всего, закрепляет муниципальное образование как политический институт, имеющий формально-правовой статус, установленный институциональными условиями. Институт является устойчивым комплексом установок и принципов, определяющих специфику отношений, структуру, взаимодействие компонентов (социальных субъектов) и закономерности развития. Институциональные условия выражаются в правилах, нормах, параметрах взаимодействия и именно они определяют вектор развития территории. Институциональные условия играют саморегулирующую, стабилизационную, мотивационно-стимулирующую и ценностно-нормативную функцию, а также функцию саморазвития [5, с.12-59].

Общество представлено как целостная система, представляющая собой единые социальные и экономические отношения, закрепленные в системе формальных и неформальных норм [7]. Формальными нормами считаются законодательно установленные правила, регламентирующие основы жизнедеятельности социальных субъектов, механизмы обеспечения принудительного соблюдения закрепленных правил. Формальные предписания определяют экономическую основу территориального развития, закрепляя возможности для её саморазвития, то есть от размера территорий в данном подходе, зависят её возможности.

Неформальные формы, которые выражаются в традициях и обычаях, привычках и добровольном принятии ограничений помогают экономить на ресурсах, обеспечивая соблюдение формально закрепленных норм. Социально-экономическое развитие территории муниципального образования происходит на основе оформленных правил человеческого взаимодействия, норм поведения, посредством неформальных правил, выражающихся в социальном партнерстве, построении доверительных отношений с властными структурами, практиках добровольчества. При рассмотрении муниципального образования с точки зрения институционального подхода, можно учитывать следующие факторы [7]: размер территории; состояние муниципальной собственности; наличие социальной инфраструктуры; количество инвестиционных проектов; размер выделяемого бюджета и дополнительного финансирования; общеобязательность принимаемых органами местного самоуправления решений.

Исходя из анализа институционального подхода можно выделить следующие его отрицательные стороны:

Во-первых, соотношение «формальных» и «неформальных» муниципальных образований. Муниципальное образование является субъектом политических отношений, тогда как административно-территориальное деление не всегда активный политический субъект. При установлении территориальных границ стоит учитывать и исторически сложившиеся традиции, мнение населения;

Во-вторых, невозможность учета традиций местных сообществ. Зачастую, именно «неформальные» правила и традиции регулируют взаимоотношения и позицию населения, а также способствуют активизации горизонтального и социально-экономического взаимодействия, наличия местных сообществ;

В-третьих, закрепление в обществе недоверия к действиям властей за счет противопоставления ценностных установок власти и населения. Это приводит к росту социального отчуждения и снижению гражданской актив-

ности. Как следствие, отдаление населения от власти, снижение эффективности отдельных аспектов управленческой деятельности и правовых норм в целом;

В-четвертых, данный подход не предусматривает наличие местного «сообщества». При высокой степени включения населения в решение вопросов местного значения формируется сообщество, представляющее коллективные местные интересы, так как решение вопросов местного значения предусматривает включение местного сообщества.

Широкую известность получил общественный подход. Его рассматривали Р.Ф. Туровский, П.Ю. Кузнецова, Л.Г. Невеличко, Е.Г. Трубина и другие. Данный подход предполагает формирование местного сообщества в качестве важнейшего субъекта местного самоуправления. Сообщество - это население муниципального образования (объединение людей по территориальному признаку), внутри которого происходят различные процессы, влияющие на социально-экономическое развитие муниципального образования, формируется местная идентичность. Граждане активно принимают участие в осуществлении местного самоуправления: самостоятельно формируют властные структуры и позволяют иметь власть над ними; заинтересованы в решении вопросов местного значения. Сообщество является субъектом политических отношений, оно выражает свои политические интересы вне прямой зависимости с территориальным делением. На территории сообщества постоянно происходят политические коммуникации, которые формируют политическую элиту, представляющую интересы сообщества и определяющими статус территории [8, с. 185].

Развитие сообщества можно оценить по ряду показателей: человеческий потенциал; доля лиц трудоспособного возраста; уровень жизни; уровень бедности; уровень безработицы; уровень социальной напряженности; уровень рождаемости и смертности; уровень общественной активности и вовлеченность в решение вопросов местного значения.

Отрицательными сторонами данного подхода являются: во-первых, не всегда сообщество граждан соотносится с законодательно-установленными границами отдельной территории, то есть, нет различий между формальной и реальной территорией; во-вторых, сообщество не всегда соотносится с границами и как следствие с органами власти на территориях. Таким образом, происходит неравномерное развитие муниципального образования, возникают проблемы с бюджетированием и принадлежностью муниципального имущества; в-третьих, для развития муниципального образования недостаточно наличие лишь социальных связей; в-четвертых, власть муниципального образования не всегда может обеспечить удовлетворение потребностей сообщества, необходимо решение общегосударственных задач, вопреки интересам жителей, окружающей среды и т.д.; в-пятых, не учитывается природно-ресурсный и экономико-географический потенциал. Также роль правового статуса муниципального образования, закрепленного в нормативно-правовых актах, не играет особой роли. Главными являются неформальные установки, выражающиеся в исторических традициях и обычаях.

Экономико-географический подход использовали Н.Р. Зангеева [9], Н.Ю. Коротина [10] и другие исследователи. С точки зрения экономико-географического подхода муниципальное образование рассматривается как объект управления экономическим пространством. Выделяют следующие признаки экономического пространства: характер влияния географических характеристик территории, её масштабов, природно-климатических условий, ресурсов на экономическое и социальное развитие, а также социальная сфера, экономика, система хозяйственных и общественных связей, территориальное сообщество людей, использующих данное пространство в своей деятельности.

Территория муниципального образования выступает в виде территориально-общественной системы, главной целью которой, является правильное позиционирование и социально-экономическое развитие, то есть внутреннее развитие своих потенциалов и распространение их во внешнюю среду, назы-

ваемую полем позиционирования – ареал воздействия факторов позиционирования. Потенциалы подразделяются на: демографический, природно-ресурсный, экономический; информационный, инвестиционный, инфраструктурный, историко-культурный, инновационный, конкурентоспособный. К факторам относят: историко-географические факторы, природно-географические факторы, экономико-географическое положение, конкурентоспособность муниципального образования, стратегии социально-экономического развития.

Авторы выделяют следующие методы для реализации анализа: картографический, характеристики ЭГП (положение к соседним городам, рынкам сбыта, транспортным путям, промышленность и сельское хозяйство и другое), историко-географический и природно-географические условия, конкурентные преимущества МО.

Минусами данного подхода являются: во-первых, влияние местного сообщества на социально-экономическое развитие МО уходит на второй план; во-вторых, институциональные условия, оказывающие огромное влияние на социально-экономическое развитие территории, не учитываются.

Таким образом, с точки зрения различных теоретических подходов и реальной практики, муниципальное образование представляет собой территориальный, организационный и общественный институт. Как территориальное образование оно характеризуется пространственными границами, в которых заключен комплекс ресурсов, являющихся основой для жизнеобеспечения и социально-экономического развития муниципального образования. Как организационный институт, территория муниципального образования представляет собой пределы разграничения вопросов местного значения и распространения компетенции органов местного самоуправления как формы публичной власти. Как общественный институт, муниципальное образование обуславливает общность интересов населения, проживающего на одной территории.

Таким образом, в результате рассмотрения данных подходов к определению сущности муниципального образования можно сформировать комплексный подход, в соответствии с которым под муниципальным образованием следует понимать формально закрепленный институт, включающий территорию, обладающую комплексом ресурсов для решения вопросов местного значения, органы местного самоуправления, осуществляющие решение вопросов местного значения и сообщество жителей, связанных территорией проживания и идентифицирующих себя с ней, социальными отношениями, складывающимися в рамках данной территории и направленными на решение местных повседневных проблем, включенных в субъект-объектные отношения с органами МСУ.

При этом муниципальное образование является динамической системой, поскольку включает совокупность развивающихся элементов, как то: ресурсы, органы власти и местное сообщество. Следовательно, оптимальная модель территориальной организации местного самоуправления зависит как от уровня развития данных элементов и особенностей взаимодействия между ними, так и от интересов и задач, стоящих перед государством.

В соответствии с данным подходом к понятию муниципального образования, можно выделить критерии его комплексного анализа, который строится на основе комбинации признаков, характеризующих внутреннюю среду муниципального образования.

При анализе муниципального образования с точки зрения организационного института, обеспечивающего функционирование органов местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения, включающего субъект-объектные отношения органов местного самоуправления и населения муниципальных образований, целесообразно изучение следующих критериев:

- Организация деятельности органов местного самоуправления, включая численность муниципальных служащих, расходы на содержание органов

местного самоуправления, объем полномочий органов местного самоуправления;

- Оценка населением эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

- Соотношение размера территории, вопросов местного значения и бюджетной обеспеченности.

При анализе муниципального образования с позиции общественного подхода, в котором муниципальное образование рассматривается как сообщество людей, занимающее определенную территорию, связанное с ней посредством социальных отношений, направленных на решение местных проблем. Основными критериями в данном подходе применяются:

- Оценка населением социально-экономической ситуации и проблем в муниципальном образовании. Уровень социальной напряженности;

- Идентификация населения с территорией проживания;

- Активность и вовлеченность населения в решение вопросов местного значения.

В рамках рассмотрения муниципального образования с позиций экономико-географического подхода как социально-экономической единицы, с целью выявления уровня ресурсной обеспеченности территории, необходим анализ следующих признаков:

- Историко-географические и природно-географические условия;

- Численность и плотность населения;

- Занятость населения и экономическая специализация – преимущественные отрасли хозяйственной жизни, наличие предприятий, налогооблагаемая база;

- Производственный потенциал муниципального образования;

- Уровень и показатели развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры;

- Уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования;

- Оценка населением финансовой ситуации в муниципальном образовании.

Таким образом, совершенствование территориальной организации местного самоуправления, создание оптимальной модели МСУ, которая бы обеспечивала достаточный ресурсный потенциал для решения вопросов местного значения, стратегические перспективы социально-экономического развития муниципального образования является наиболее существенной проблемой развития современного местного самоуправления во многих регионах РФ.

### Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 «№131-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения 13.08.2020).
2. Кожевина О.В., Сиротенко М.В. Муниципальное образование как объект управления экономическим пространством региона // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. – №2-2. – С. 355-358.
3. Остапец О.Г. Муниципальное образование как правовой феномен // Инновационная наука. – 2015. – Т. 1, №3. – С. 225-229.
4. Москалев А.В., Бусыгин Л.И. Институциональный статус муниципального образования (организационно-правовые аспекты) [Электронный ресурс]. – URL: <https://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=450> (дата обращения: 15.05.2020).
5. Туровский Р.Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 398 с.
6. Вольчик В.В., Ширяев И.М. Институциональная практика развития экономики. Институциональные изменения в периферийных регионах:

роль социального капитала//Журнал экономической теории. – 2013. – №4. – С. 148-157.

7. Рогач О.В., Фролова Е.В. Институциональные условия конвертации социального ресурса местных сообществ в развитие туристической привлекательности муниципальных образований//Социодинамика. 2019. №11. [Электронный ресурс]. – URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=29259](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=29259) (дата обращения 15.05.2020)

8. Кузнецова П.Ю. Население муниципальных образований как местное сообщество: структуралистско-конструктивистский подход к анализу // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. – 2018. – №1. – С. 184-189.

9. Зангеева Н.Р. Экономико-географические аспекты анализа конкурентоспособности г. Улан-Удэ // Вестник Бурятского государственного университета. Биология. География. – 2009. – №4. – С. 27-31.

10. Коротина Н.Ю. Муниципальные образования как участники отношений экономического федерализма // Социум и власть. – 2017. – №6 (68). – С. 62-66.

**P.Y. Kuznetsova, V.A. Suvorova**

Perm National Research Polytechnic University

**THEORETICAL APPROACHES TO ANALYSIS**

**TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL**

**SELF-GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION**

An analysis of the possibilities of applying theoretical approaches to the study of the territorial foundations of local self-government in the RF is presented. On the basis of the institutional approach, the understanding of the municipal formation as a political institution, conditioned by a complex of formal and informal practices, including the organization of municipal power, the political and administrative limits of its implementation, subject-object relations of local governments and the popula-

tion, is formulated. The use of a community approach to the analysis of the territorial organization of local self-government makes it possible to study the communicative practices of interaction between the population and local self-government bodies, the degree of involvement of the local community in solving local issues. The use of the economic-geographical approach allows us to consider a municipal formation as a complex of resources that determine the level of its socio-economic development.

**Keywords:** municipality, institutional approach, community approach, economic-geographical approach, territory, resources, population.