
НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Клочкова Наталия Владимировна¹, д-р экон. наук, проф.
Киреева Марина Михайловна², ст. преп.

¹ Ивановский государственный энергетический университет им. В.И. Ленина, Раб-
факовская ул., 34, Иваново, Россия, 153003; e-mail: nklochkova@bk.ru

² Ивановский филиал РЭУ им. Г.В. Плеханова, Дзержинского ул., 53, Иваново, Рос-
сия, 153025; e-mail: smirnova_m.m@mail.ru

Цель: статья посвящена изучению муниципального образования в ка-
честве сложной социально-экономической системы, включающей раз-
личные составляющие. *Обсуждение:* при определении категории «му-
ниципальное образование» необходимо учитывать то обстоятельство,
что фактическим правом на самоуправление обладает не территория,
а местное сообщество во всей своей многогранности проявления, про-
живающее на локальной, законодательно определенной территории
МО, неразрывно связанное с ним и организованное посредством МСУ,
при этом МО выступает в качестве: 1) социальной организации; 2)
функциональной деловой организации; 3) интеграционной органи-
зации; 4) экономической системы. *Результаты:* авторами предложе-
на схема социально-экономической системы муниципального обра-
зования, конкретизирована внутренняя среда МО как совокупность
экономических ресурсов, акцент сделан на роли информатизации в
процессах развития МО, выделены ключевые признаки МО и одна из
важнейших составляющих МО – сельские территории.

Ключевые слова: муниципальное образование, местное самоуправ-
ление, сельские территории, экономические ресурсы.

DOI: 10.17308/meps.2017.12/1781

1. Введение

В соответствии с законодательством РФ основным субъектом мест-
ного самоуправления выступает муниципальное образование (далее МО).
Федеральный закон № 154-ФЗ трактовал МО как «городское, сельское по-
селение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть
поселения, иная населенная территория, предусмотренная ФЗ, в пределах,
которых осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная

собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» [14].

Действующий Федеральный закон №131-ФЗ не дает развернутого определения МО, но характеризуя их типы, выстраивает модель территориальной организации местного самоуправления (далее МСУ):

- 1) городское или сельское поселение;
- 2) муниципальный район;
- 3) городской округ;
- 4) городской округ с внутригородским делением;
- 5) внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения.

Указанный Федеральный закон дополнительно вводит такие понятия, как:

- межселенная территория;
- административный центр сельского поселения, муниципального района, городского округа [13].

2. Методология исследования

Авторы отмечают, что все типы МО имеют общую специфику деятельности. Так, правовое обеспечение деятельности муниципальных образований реализуется через систему муниципальных правовых актов, главным элементом которой, закрепляющим статус МО, является устав МО. Финансово-экономическая деятельность осуществляется на основе предоставления самостоятельности органам МСУ с одновременным возложением определенного круга обязанностей.

Органы МСУ обязаны формировать такую среду, в которой удовлетворяются основные потребности населения в сферах, отнесенных к ведению МО, не ниже минимальных государственных социальных стандартов.

Муниципальный имущественный комплекс является одной из составляющих ресурсного потенциала территории и должен использоваться для социально-экономического развития муниципалитета, создания условий экономического роста. Но обратим внимание на то, что МО не могут владеть любым имуществом, благодаря которому они бы извлекали доходы в бюджет (в большинстве случаев это доходы от арендной платы или продажи имущества), т.к. объекты муниципального имущества жестко «привязаны» к вопросам местного значения.

МО в спектре идей субъект-объектного анализа объединяет субъекты и объекты МСУ как элементы системы. К объектам управления О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев относят вопросы местного значения; самостоятельность МСУ; собственную ответственность МО [9].

Существенно этот список расширяет И. Бабичев, называя в качестве объектов [2]: территорию, на которой осуществляется МСУ; поселенческо-образующий (градообразующий) инфраструктурный комплекс, находящийся

в муниципальной собственности; средства местного бюджета; имущественные права МО; власть.

Население, проживающее в МО, неоднородно и включает различные слои, отличающиеся сферами профессиональной деятельности, степенью включенности в общественное производство, качеством жизни, стилем поведения, условиями труда, потребностями, интересами, демографическими характеристиками и пр. При этом во всей своей структурной сложности граждане, обладающие определенным потенциалом, выступают субъектами МСУ.

Следовательно, на территории МО функционируют и активно развиваются различные субъекты, представляющие собой элементы муниципальной социально-экономической системы, взаимодействующие друг с другом внутри нее и с различными субъектами, находящимися за ее пределами и человеческий потенциал которых определяет степень инновационности и уровень конкурентоспособности территории [5, с. 17].

Изложенное позволяет сформировать авторскую схему системы МО (рис. 1).

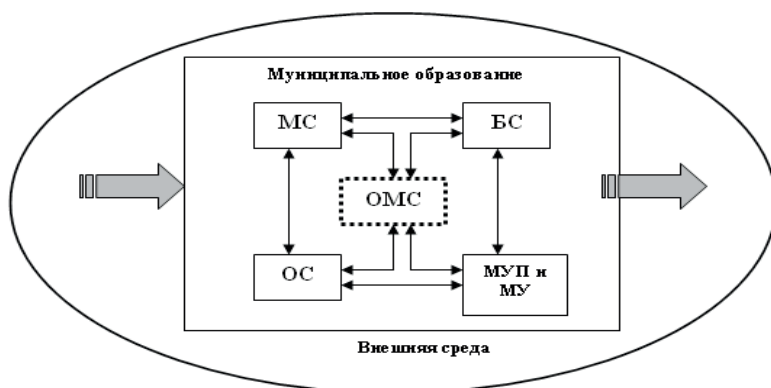


Рис. 1. Муниципальное образование как социально-экономическая система

На рисунке: ОМСУ – органы местного самоуправления; ОС – общественные структуры; МС – местное сообщество; БС – бизнес-сообщество (частные предприятия и организации); МУП и МУ – муниципальные предприятия и учреждения (ЖКХ, транспортные предприятия, образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, учреждения культуры и спорта и т.п.)

Между выделенными субъектами существуют разнообразные типы взаимосвязей: управленческие отношения, обмен товарами и услугами, финансовые потоки, информационная деятельность, партнерство. Взаимодействуя, они образуют в совокупности финансово-экономическую, социокультурную, информационную, производственную подсистемы, каждая из которых формируется не только в системе МО, но и за его пределами.

Авторы солидарны с Букреевым И.Н. [3] о целесообразности пред-

ставления другого варианта структурирования внутренней среды МО и конкретизируют ее как совокупность различных экономических ресурсов:

- капитал (имущество МО, в т.ч. инфраструктурные объекты; средства информационно-коммуникационных технологий, нематериальные активы);
- земля (территория и ресурсы окружающей среды);
- труд (местное население как источник человеческого капитала);
- предпринимательские способности (активное местное население и соответственно эффективное МСУ, способное реализовать стратегию развития МО);
- информация (единственный неубывающий ресурс развития общества).

Последний элемент – информация требует особого внимания. На современном этапе развития общества информация выступает стратегическим ресурсом, которому принадлежит особая роль, связанная с возможностью оценки состояния и своевременного определения изменений во внешней и внутренней среде экономических систем [8]; владение этим ресурсом позволяет принимать эффективные управленческие решения, реагируя на динамику среды.

Информация и информационная деятельность становятся связующим звеном, так как встроены во все элементы управленческих процедур. Качество информации влияет на степень реализации целей и стратегии развития МО, следовательно, для успешной работы необходимы эффективные коммуникации.

Особо отметим, что на современном этапе муниципальные образования зависят от информационной среды, от ее качественной и количественной характеристик, поэтому информатизация – как процесс ее формирования – становится приоритетным направлением развития МО.

Из вышесказанного следуют ключевые признаки МО, уточняемые авторами (рис. 2).

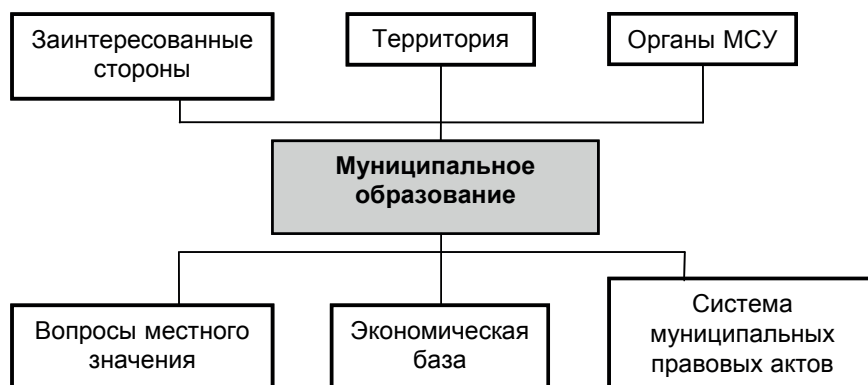


Рис. 2. Ключевые признаки муниципального образования

Изложенные позиции коррелируют с методологическим подходом исследования МО как системы (на примере развития сельских территорий).

Сельские территории представляют собой важнейший ресурс России в условиях быстрой глобализации и повышения значения природных ресурсов и человеческого капитала [7, с. 145].

Сельские территории – это «территории сельских поселений и межселенные территории», при этом сельские поселения – это «один из нескольких объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления», а межселенные территории – это «территории, находящиеся вне границ поселений» [12].

Сельские территории выполняют такие функции, как:

- 1) производственная (производство продовольствия и сырья);
- 2) социально-демографическая (воспроизводство рабочей силы, обеспечение трудовыми ресурсами);
- 3) культурная (сохранение и воспроизводство местной культуры, традиций и быта);
- 4) рекреационная (создание условий для восстановления рабочей силы, отдыха горожан);
- 5) экологическая (сохранение и защита окружающей среды, создание и содержание заповедников, заказников);
- 6) пространственно-коммуникационная (предоставление территорий под различные виды производств, размещение коммуникаций) (рис. 3).

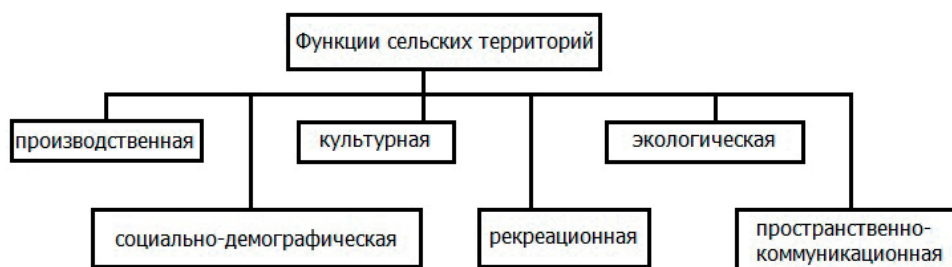


Рис. 3. Функции сельских территорий¹

Указанные функции сельских территорий определяют их значимость для экономики страны.

Сельские территории – это социально-экономические и экологические подсистемы общества, которые имеют собственные цели, задачи, критерии и показатели развития. В сельской местности сосредоточены значительные природные, человеческие, производственные ресурсы, эффективное ис-

¹ Составлено авторами статьи.

пользование которых может существенно улучшить состояние экономики и качество жизни местного населения.

Однако наличие большого комплекса проблем, среди которых сокращение численности сельского населения (на 15,8% с 01.01.1995 по 01.01.2017 года – табл. 1), миграционный отток населения из сельской местности, низкая оплата труда (в среднем в 2 раза ниже средней по экономике) [15], рост социальной напряженности из-за привлечения работников вахтовым методом и др. не позволяют сельским территориям полноценно развиваться.

Таблица 1

Динамика изменения численности населения, проживающего
в сельских поселениях, тыс. чел.

	На 1.01.1995	На 1.01.2005	На 1.01.2010	На 1.01.2012	На 1.01.2016	На 1.01.2017
Численность населения России, проживающего в сельских поселениях	40138,0	38755,0	38209,0	34448,4	34047,4	33789,6

Источник: составлено авторами по материалам [4, 16].

Авторы (Айдарбекова А.Т. [1], Зыкова Н.В. [6], Можжерина Т.Г. [11], Меренкова И.Н. [10]) предлагают различные методы развития сельских территорий: программно-целевой, грантовый, экометод, концептуальный, но наиболее актуальным, по мнению авторов, является дифференцированный метод.

Дифференцированный метод развития сельских территорий предполагает:

- 1) диверсификацию экономики;
- 2) развитие фермерства, поддержку альтернативных форм занятости и самозанятости;
- 3) развитие сельского туризма;
- 4) уменьшение или полное снятие административных барьеров для сбыта продукции;
- 5) обеспечение доступа к природным, материальным, финансовым и информационным ресурсам;
- 6) развитие сельской инфраструктуры [12].

В России с ее огромной территорией существует несколько типов сельской местности, а именно выделяют 4 типа регионов, обладающих различными ресурсами, потенциалом и проблемами развития сельской местности (табл. 2).

Таблица 2

Типы сельской местности регионов, обладающих различными ресурсами, потенциалом и проблемами развития

Тип	Природно-климатические условия	Уровень и характер развития экономики	Социальные условия	Характеристика	Меры по развитию
I тип	благоприятные	высокий, аграрная специализация	хорошие	высокая роль сельского хозяйства, необходима его модернизация	диверсификация экономики в сельской местности, поддержка всех видов бизнеса и самозанятости населения, устойчивое развитие сельского туризма, сельской инфраструктуры, обеспечение доступа к рынкам сбыта, поддержка сельской кооперации
II тип	благоприятные	высокий, полифункциональная экономика	хорошие	высокий уровень развития сферы услуг, пригородное дачное и коттеджное строительство	развитие сельского хозяйства и сельскохозяйственных рынков, сохранение и развитие природных и аграрных ландшафтов, поддержка промышленной и инфраструктурной субурбанизации, дальнейшая диверсификация экономики, развитие малого предпринимательства и кооперативов, расширение сферы сервиса, в т.ч. туристско-рекреационного характера
III тип	неблагоприятные	низкий, зона социально-экономической депрессии	плохие	депрессивные территории со слабо развитым сельским хозяйством, на которое оказывает давление дешевое импортное продовольствие, сокращение трудовых ресурсов и деградация социальной среды	проведение активной демографической политики, повышение привлекательности сельской местности для населения, содействие занятости населения, развитие социальной инфраструктуры, поддержка сельского хозяйства (дотации, субсидирование, льготное кредитование), диверсификация сельской экономики, в т.ч. за счет развития несельскохозяйственных видов деятельности – сохранение промыслов, ремесел, ландшафта, сельской архитектуры, развитие турсферы
IV тип	неблагоприятные	низкий, очаговое развитие экономики	плохие	малоосвоенные сельские территории, мелкоочаговое развитие и традиционное хозяйство коренных народностей	внутрирегиональное зонирование территории и финансовая поддержка наиболее депрессивных районов, сохранение традиционной народной культуры (проведение фестивалей, выделение грантов на сохранение народного творчества), развитие предпринимательства на селе

Источник: составлено авторами на основе [12].

3. Обсуждение результатов

Таким образом, целесообразно представить МО как сложную социально-экономическую систему, в которой удовлетворяются потребности населения в труде и социальных благах на основе использования местных ресурсов и реализуется специфичный вид управления – местное самоуправление.

4. Заключение

Также сделаем вывод о том, что при определении категории МО необходимо учитывать то обстоятельство, что фактическим правом на самоуправление обладает не территория, а местное сообщество во всей своей многогранности проявления, проживающее на локальной, законодательно определенной территории МО, неразрывно связанное с ним и организованное посредством МСУ, при этом МО:

- как социальная организация предполагает наличие социокультурной, информационной и управленческой сферы, является управляемой системой со своими четко определенными целями и задачами, находится в границах, определенных законодательством РФ;
- как функциональная деловая организация является одновременно первичной организацией системы МСУ с точки зрения управленческого учреждения и комплексной надорганизацией, представляющей интересы сложно организованного административно-территориального образования;
- как интеграционная организация способствует развитию устойчивых взаимосвязей среди основных субъектов муниципального уровня;
- как экономическая система должна обладать экономической эффективностью за счет грамотного использования экономической базы, местных особенностей, справедливой налоговой системы.

Список источников

1. Айдарбекова А.Т. Дифференцированный подход к развитию сельских территорий // *JSRP*, 2015, no. 6 (26), с. 15-21.
2. Бабичев И. Территории местного самоуправления и их юридические конструкции // *Муниципальная власть*, 2009, no. 2, с. 40-51.
3. Букреев И.Н. *Движение России в информационное общество*. Доступно: <https://goo.gl/zDWD4i> (дата обращения: 05.12.10).
4. Демографический ежегодник России-2010: стат. сб. / *Росстат*. Москва, 2010, с. 36-37.
5. Захаров П.Н. *Синергия стратегии развития университетского комплекса региона*: автореферат дис. ... доктора эк. наук: 08.00.05. Владимир, 2010, с. 17.
6. Зыкова Н.В. Формирование системы устойчивого развития сельских территорий в Архангельской области // *Проблемы современной экономики*, no. 4 (48), 2013, с. 398-403. Доступно: <https://goo.gl/UmEiCf> (дата обращения: 04.10.16).
7. Киреева М.М. Роль гостевых домов в процессе развития сельских территорий // *Современный научный вестник*, 2016, т. 10, no. 2, с. 145.
8. Кретинин В.А. *Экономическая устойчивость трансформируемой хозяйственной системы региона*: автореферат дис. ... док. эк. наук: 08.00.05. Москва, РАГС, 2007.
9. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. *Муниципальное право Российской Федерации*. Москва, Юристъ, 1997, с. 87.
10. Меренкова И.Н. *Устойчивое развитие сельских территорий: теория, методология, практика*: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05.: защищена 28.02.2012. Воронеж, 2012, с. 16.
11. Мозжерина Т.Г. Подходы к изучению проблем устойчивого развития сельских территорий в зарубежных странах и России // *Молодой ученый*, 2014, no. 16, с. 279-281. Доступно: <http://moluch.ru/archive/75/12666/> (дата обращения: 04.10.16).
12. Стратегия устойчивого развития

сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р. Доступно: <https://goo.gl/Z4V1kk> (дата обращения: 28.12.17).

13. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Российская газета*, 2017, no. 202.

14. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *Российская газета*, 1995, no. 170.

15. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2011 году; Численность и миграция населения Российской Федерации в 2013 году; Демографический ежегодник России. 2002; Демографический ежегодник России, 2009. Москва, Росстат, 2010. Доступно: <https://goo.gl/DTtyME> (дата обращения: 28.12.17).

16. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // *Статистический бюллетень Федеральной службы государственной статистики*. Доступно: <https://goo.gl/XxDgam> (дата обращения: 28.12.17).

DEVELOPMENT DIRECTIONS OF MUNICIPAL FORMATION AS A SOCIO-ECONOMIC SYSTEM

Klochkova Natalia Vladimirovna¹, Dr. Sc. (Econ.), Full Prof.
Kireeva Marina Mikhailovna², Assist. Prof.

¹ Ivanovo State Power University named after V.I. Lenin, Rabfakovskaya st., 34, Ivanovo, Russia, 153003; e-mail: nklochkova@bk.ru

² Plekhanov Russian University of Economics (Ivanovo branch), Dzerzhinskogo st., 53, Ivanovo, Russia, 153025; e-mail: smirnova_m.m@mail.ru

Purpose: the authors study the municipal formation as a complex socio-economic system. This system includes various components. *Discussion:* the authors consider at definition of the «municipal formation» category specific circumstance. This specific circumstance is that the territory has not the actual right to self-government. The local community has the actual right. This local community lives on the legislatively local territory of the municipal formation. Herewith, the municipal formation acts as: 1) a social organization; 2) a functional business organization; 3) the integration organization; 4) the economic system. *Results:* the authors proposed a scheme for the social and economic system of the municipal formation. In addition the authors specified the internal environment of the municipal formation as a set of economic resources, the emphasis is on the role of informatization in the development processes of municipal formation. Also the authors highlight the key features of the municipal formation, and one of the most important municipal formation components are rural areas.

Keywords: municipal formation, local government, rural territories, economic resources.

References

1. Aidarbekova A.T. Differentsirovannyi podkhod k razvitiu sel'skikh territorii [A differentiated approach to rural development]. *JSRP*, 2015, no. 6 (26), pp. 15-21. (In Russ.)
2. Babichev I. Territorii mestnogo samoupravleniia i ikh iuridicheskie konstruktsii [The territory of the local self-government and their legal structures]. *Munitsipal'naia vlast'*, 2009, no. 2, pp. 40-51. (In Russ.)
3. Bukreev I.N. *Dvizhenie Rossii v informatsionnoe obshchestvo* [Russia's movement in the information society] [Elektronnyi resurs]. Available at: <https://goo.gl/zDWD4i> (accessed: 05.12.10). (In Russ.)
4. Demograficheskie ezhegodnik Rossii [Demographic Yearbook of Russia]. 2010: Stat. sb. Rosstat. Moscow, 2010, pp. 36-37. (In Russ.)
5. Zakharov P.N. *Sinergii strategii razvitiia universitetskogo kompleksa regiona* [Synergy development strategy for the University complex of the region]: avto-referat dis. ... doktora ek. nauk: 08.00.05. Vladimir, 2010, p. 17. (In Russ.)
6. Zykova N.V. Formirovanie sistemy ustoychivogo razvitiia sel'skikh territorii

v Arkhangel'skoi oblasti [Formation of a sustainable development system for rural areas in the Arkhangelsk region]. *Problemy sovremennoi ekonomiki*, no. 4 (48), 2013, pp. 398-403. Available at: <https://goo.gl/UmEiCf> (accessed: 04.10.16). (In Russ.)

7. Kireeva M.M. Rol' gostevykh domov v protsesse razvitiia sel'skikh territorii [The role of guest houses in the development of rural areas]. *Sovremennyy nauchnyi vestnik*, 2016, t. 10, no. 2, p. 145. (In Russ.)

8. Kretinin V.A. *Ekonomicheskaiia ustoi-chivost' transformiruemoi khoziaistvennoi sistemy regiona* [Economic stability of the transformed economic system for the region]: avtoreferat dis. ... dok. ek. nauk: 08.00.05. Moscow, RAGS, 2007. (In Russ.)

9. Kutafin O.E., Fadeev V.I. *Munitsipal'noe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Municipal law of the Russian Federation]. Moscow, Iurist", 1997, p. 87. (In Russ.)

10. Merenkova I.N. *Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii: teoriia, metodologiya, praktika* [Sustainable development of rural areas: theory, methodology, practice]: avtoref. dis. ...kand. ekon. nauk: 08.00.05.: zashchishchena 28.02.2012. Voronezh, 2012, p. 16. (In Russ.)

11. Mozzherina T.G. Podkhody k izucheniiu problem ustoichivogo razvitiia sel'skikh territorii v zarubezhnykh stranakh i Rossii [Approaches to study the problems of sustainable development for rural areas in foreign countries and Russia]. *Molodoi uchenyi*, 2014, no. 16, pp. 279-281. Available at: <http://moluch.ru/archive/75/12666/> (accessed: 04.10.16). (In Russ.)

12. Strategiiia ustoichivogo razvitiia sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda [Strategy of sustainable development for rural

territories of the Russian Federation for the period up to 2030], utv. Raspriazheniem Pravitel'stva RF ot 2 fevralia 2015 g. No. 151-r. Available at: <https://goo.gl/Z4V1kk> (accessed: 28.12.17). (In Russ.)

13. Federal'nyi zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ (v red. ot 29.12.2017) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» [«About the general principles of the organization for local government in the Russian Federation»]. *Rossiiskaia gazeta*, 2017, no. 202. (In Russ.)

14. Federal'nyi zakon ot 28.08.1995 g. № 154-FZ. «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniia v Rossiiskoi Federatsii» [«About the general principles of the organization for local government in the Russian Federation»]. *Rossiiskaia gazeta*, 1995, no. 170. (In Russ.)

15. Chislennost' i migratsiia naseleniia Rossiiskoi Federatsii v 2011 godu [The number and migration of population in the Russian Federation in 2011]; Chislennost' i migratsiia naseleniia Rossiiskoi Federatsii v 2013 godu [The number and migration of population in the Russian Federation in 2013]; Demograficheskii ezhegodnik Rossii [Demographic Yearbook of Russia]. 2002. Demograficheskii ezhegodnik Rossii [Demographic Yearbook of Russia], 2009. Moscow, Rosstat, 2010. Available at: <https://goo.gl/DTtyME> (accessed: 28.12.17). (In Russ.)

16. Chislennost' naseleniia Rossiiskoi Federatsii po munitsipal'nym obrazovaniiam. Statisticheskii biulleten' Federal'noi sluzhby gosudarstvennoi statistiki [The population of the Russian Federation on municipalities]. *Statistical Bulletin of the Federal state statistics service*. Available at: <https://goo.gl/XxDgam> (accessed: 28.12.17). (In Russ.)