

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ И СУБЪЕКТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Дается авторское определение муниципального образования. Делается вывод о его субъектно-объектной сущности, в соответствии с которой для целей стратегического управления автор предлагает рассматривать муниципальное образование как территориальную сорегулируемую населением, бизнесом и властью самоуправляемую систему.

**Ключевые слова:** муниципальное образование; стратегическое управление.

Процессы глобализации и регионализации, происходящие в мировой экономике, привели к тому, что местные сообщества оказались вовлечены в систему международной и межтерриториальной конкуренции за привлечение инвестиций и размещение производительных сил. Следствием явилось интенсивное формирование социально-экономического своеобразия территорий, повлекшее изменение роли муниципальных образований, которые в современных условиях стали относительно самостоятельными субъектами экономической деятельности, вступающими в хозяйственные отношения на национальном и мировом уровнях.

С переходом к экономической самостоятельности муниципальных образований возросла объективная необходимость в совершенствовании технологий управления ими, которая нашла отклик в экономической науке и практике в виде разработки методологического инструментария стратегического управления и планирования муниципального развития. Однако изучение сущности муниципального образования как объекта и субъекта стратегического управления на современном этапе развития экономики России, с нашей точки зрения, не получило должного развития, что актуализирует проблематику заявленного исследования.

При рассмотрении понятия «муниципальное образование» большинство исследователей опирается на нормы Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] и трактует его либо как территориальное образование, в котором граждане посредством совокупности организационных форм осуществляют местное самоуправление, либо подменяют его систематизацией видов муниципальных образований – городское (сельское) поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения [2. С. 76; 3. С. 78].

Не отвергая в целом данные подходы, следует отметить их ограниченность акцентом на юридических аспектах территориальной организации страны, в то время как социально-экономическая сущность муниципального образования остается неисследованной. Восполнить данный пробел, с нашей точки зрения, позволяет использование системного подхода, в рамках которого раскрытие сущности муниципального образования возможно путем его структуризации и выделения подсистем и элементов, особенности функционирования которых определяют специфику конкретной территории (таблица).

**Структуризация муниципальной системы**

№	Подсистемы муниципального образования	Элементы муниципального образования	Субъекты муниципального образования	Объекты муниципального образования
1	Территориальная	Территория	–	Территория
2	Экономическая	Муниципальное хозяйство	Бизнес	–
3	Социальная	Общество	Население (общество)	–
4	Институциональная (управленческая)	Органы власти	Органы власти	–

Как видно из таблицы, традиционное рассмотрение муниципального образования как территории, обладающей определенным природно-ресурсным потенциалом, являющейся базисом для жизнедеятельности людей и размещения производительных сил, отражает только объектную составляющую его сущности.

Однако одного территориального компонента недостаточно для того, чтобы назвать территорию муниципальным образованием. Его формирование является результатом взаимодействия территориальной подсистемы и целенаправленной деятельности населения как совокупности индивидов, проживающих на определенной территории и состоящих в социально-экономических отношениях по поводу распоряжения ресурсами в сфере производства, распределения, обмена и потребления [4. С. 54; 5. С. 50].

Соответственно необходимой предпосылкой для формирования муниципального образования является

наличие его субъектов, прежде всего, населения, социума, а также форм его организации – муниципально-хозяйства (в лице муниципальных предприятий, учреждений, организаций иных форм собственности, их объединений) и органов власти (в лице органов местного самоуправления, территориальных представительств федеральных и региональных органов государственной власти).

Деятельность человека выступает источником развития муниципального образования, а сама продуцируется его интересами и потребностями. Человек как субъект муниципального образования выполняет не только функции работника, производителя, потребителя, собственника и т.п., но и две важнейшие функции, объясняющие специфику его положения среди прочих субъектов хозяйствования. Во-первых, человек выполняет функцию целеположения [6. С. 13–14], т.е. задает

цели субъектам муниципального образования, в которые входит составной частью. Во-вторых, в качестве носителя общественных потребностей он объективно задает каждой муниципальной подсистеме ее функцию – реализацию интересов и удовлетворение потребностей.

Таким образом, конфликт между целью и функцией любой муниципальной системы проявляется на уровне ее базового субъекта в виде конфликта двух функций индивида – как представителя какого-либо элемента муниципального образования с его специфическими интересами и целями, и как носителя общественных интересов и потребностей, что является дополнительным аргументом, подтверждающим двойственную субъект-объектную природу муниципального образования.

Рассмотрение муниципального образования как объекта или части пространства, на котором находятся, размещены или через которые перемещаются природные и материально-вещественные ресурсы и факторы производства, разделяет большинство исследователей в рамках производственно-технологической парадигмы, согласно которой развитие общества происходит посредством развития материально-технической среды как совокупности созданных трудом технологий производства и технологических комплексов, обеспечивающих проживание населения в данных природных условиях [7. С. 22–23; 8. С. 9]. Вместе с тем исследование субъектной составляющей сущности муниципального образования, с нашей точки зрения, не нашло достаточного отражения в современной экономической литературе. В целях восполнения данного пробела считаем целесообразным рассмотреть активность муниципального образования через такие исследовательские парадигмы региона, как квазигосударство, квазикорпорация и социум.

Сущность муниципального образования-социума раскрыта нами выше и заключается в рассмотрении его как общности людей, живущих на определенной территории, деятельность которых является интегрирующим фактором системы муниципального уровня, поскольку население является основой производительных сил муниципального хозяйства и осуществляет местное самоуправление через представительные органы власти.

Муниципальное образование как квазигосударство представляет собой относительно обособленную социально-экономическую подсистему государства, национальной и региональной экономики, отличительной чертой которой является самоуправляемость. С позиций системного подхода самоуправление – это управление, субъект и объект которого совпадают, т.е. в рамках муниципального образования как квазигосударства управляет и выступает в качестве управляемого население, гражданское общество.

Как подсистема государства муниципальное образование представлено системой органов местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации «не входят в систему органов государственной власти» [9]. Однако это не означает, что вопросы местного значения, решение которых закреплено за муниципальным уровнем власти, исключаются из числа государственных. В данном вопросе нами разделяется позиция ряда ученых о двойственной государственно-общественной природе мест-

ного самоуправления, предполагающей решение как вопросов местного, так и государственного значения [10. С. 15; 11. С. 27–28].

Одной из основных функций муниципального образования как подсистемы глобальной и национальной экономики является ее регулирование, прежде всего, в вопросах поддержки сельскохозяйственного производства и развития малого и среднего предпринимательства, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления федеральным законодательством [1].

Свойство самоуправления позволяет муниципальному образованию являться как объектом воздействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, глобальной и национальной экономики, не требующим при этом управления извне, а лишь учитывающим внешние факторы воздействия: ограничения (прежде всего, в виде российского (федерального и регионального) и международного законодательства) и стимулы (появление новых технологий, рынков и т.д.), так и реализовывать свою субъективную роль через различные формы межмуниципальной интеграции, взаимодействие с вышестоящими органами власти и организациями частного сектора.

Однако не следует забывать, что муниципальное образование, являясь квазигосударственным образованием, осуществляет не только функцию регулирования хозяйственных отношений на своей территории, но и может выступать самостоятельным субъектом хозяйственных отношений (собственником).

Муниципальное хозяйство, с точки зрения ведения хозяйственной деятельности, в значительной степени носит черты частного хозяйства. В вопросах распоряжения муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами, землей оно выступает на рынке как самостоятельный и равноправный субъект хозяйственной деятельности, использование ресурсов которого ограничено целями выполнения общественных функций. Права органов местного самоуправления в отношении муниципальных предприятий не отличаются от прав любого собственника в отношении принадлежащего ему предприятия. При этом регулирование хозяйственной деятельности в отношении других собственников является строго регламентированным, т.к. речь идет о применении властных полномочий, в рамках которых органы местного самоуправления выступают как власть [12. С. 87].

Это позволяет нам отойти от традиционного подхода к муниципальному образованию как объекту размещения производительных сил и рассматривать его как квазикорпорацию, применяя подходы и характеристики фирмы, определяющие специфику его поведения как системы корпоративного управления (производство общественных благ, привлечение, формирование и эффективное использование ресурсов и т.д.).

Муниципальное образование как квазикорпорация представляет собой особую организацию населения, основанную на совладении корпоративной собственностью и развитии договорных отношений между населением в лице соответствующих органов власти и хозяйствующими субъектами, с помощью которой население представляет, защищает и удовлетворяет свои социально-экономические интересы [13. С. 142–146; 14. С. 71].

Следовательно, муниципальное образование как квазикорпорация является субъектом муниципальной собственности и экономической деятельности, участником конкурентной борьбы на рынках товаров, услуг, капитала, взаимодействует с национальными и транснациональными корпорациями. Именно в этой парадигме заложена идея глобальной конкуренции и поиска внутренних сил развития, идея перехода от пассивных мер поддержки к созданию активных стратегий, разработке и развитию конкурентных преимуществ территории.

Таким образом, глобализация, оказывая усиливающееся воздействие как на государство, так и на отдельные регионы и поселения, дает новый стимул развитию муниципальных образований, заставляя их проходить путь от конкуренции за ресурсы до конкуренции в области стратегий и компетенций, выступая при этом и в роли квазигосударства, и в роли квазикорпорации, которые должны учитываться при стратегическом управлении развитием муниципального образования.

Используя результаты проведенного исследования, считаем целесообразным предложить собственное определение муниципального образования. Муниципальное образование – это территориальная регулируемая населением, бизнесом и властью самоуправляемая система, включающая совокупность элементов локального производственного процесса, образующих муниципальный хозяйственный комплекс, субъектно-объектная сущность которой позволяет рассматривать его как квазигосударство и квазикорпорацию.

Рассмотрение муниципального образования как специфической социально-экономической системы предполагает наличие у него внутренней среды функционирования и внешнего окружения. Внутренняя среда муниципального образования определяется средствами образующих его элементов через уровень человеческого, производственного, социального, инфраструктурного, природно-ресурсного и иных видов потенциала, которыми обладает соответствующая территория. Учитывая неоднородность внутренней среды муниципального образования, целесообразно выделить следующие агрегированные типы сред муниципального образования в зависимости от эндогенных свойств его элементов – социальная (общество), общественная (органы власти), экономическая (муниципальное хозяйство) и природная (территория) среды.

Внешнее окружение муниципального образования характеризуется тем, что оно является относительно обособленной социально-экономической подсистемой гражданского общества, государства и национальной экономики. Являясь открытой системой, муниципальное образование обменивается с внешней средой веществом, энергией и информацией. При этом глобальная внешняя среда, проявляясь на уровне муниципального образования, переплетается с локальными процессами и обеспечивает непосредственное включение муниципальных образований в глобальные процессы.

Учитывая сложность и многофункциональность системы межэлементных и межхозяйственных связей муниципального образования, такой комплексный подход к пониманию его сущности требует определения

института взаимодействия местного сообщества, бизнеса и власти, а также изменения базовой модели управления развитием муниципальных образований, обусловленного необходимостью перехода к стратегическому управлению, позволяющему в рамках формирования и реализации стратегии развития территории аккумулировать необходимые ресурсы, сглаживать имеющиеся противоречия, обеспечивать согласование интересов субъектов муниципального образования, способствовать проведению эффективной социально-экономической политики и давать адекватные ответы на постоянно изменяющиеся политические, экономические, социальные реалии и вызовы в условиях динамичной, неопределенной и конкурентной внешней среды.

На современном этапе данным институтом выступает частно-государственное партнёрство (ЧГП) как инструмент сорегулирования интересов населения, бизнеса и власти, основанный на обеспеченной нормами права системе взаимовыгодных отношений, направленных на достижение синергетического эффекта от согласования интересов, координации усилий и консолидации ресурсов его сторон при реализации общественно значимых проектов.

Данный институт зарекомендовал себя в мировой и отечественной практике выполнения задач по устойчивому социально-экономическому развитию территории и реализации проектов, входящих в стратегические планы муниципальных образований, как действенный механизм согласования и удовлетворения сбалансированных интересов субъектов муниципального образования. Как отмечает С. Хуснутдинова, этому способствует идеологическая близость частно-государственного (общественного) партнёрства и стратегических проектов, поскольку частно-государственное партнёрство базируется на тех же принципах, что и стратегические проекты, а именно:

- ЧГП создаются для решения конкретных задач социально-экономического развития или экологического оздоровления определенного муниципалитета или его части;

- ЧГП так же, как и стратегические проекты, имеют четкую территориальную привязку;

- проекты ЧГП обладают общественной значимостью и имеют стратегический характер для развития территорий;

- в основе стратегических проектов и формирования партнёрств лежит привлечение общественности к обсуждению и участию в их реализации [15].

Таким образом, проведенное исследование показывает, что на современном этапе развития экономики России для целей стратегического управления развитием муниципального образования целесообразно отказаться от его традиционного рассмотрения как объекта, территории для размещения производительных сил и жизнедеятельности людей. При формировании стратегий и программ развития территории следует учитывать двойственную субъект-объектную сущность муниципального образования, которая дает более полное представление о его конкурентных преимуществах и недостатках, а также о потенциальных возможностях и факторах его развития.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (с изм. и доп.) / Консультант Плюс: Справочная правовая система. Версия проф., сетевая. Электрон. дан. (16 Кб). М.: АО Консультант Плюс, 2002. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
2. *Игнатов В.Г., Рудой В.В.* Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д: МарТ, 2001. 416 с.
3. *Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.* Муниципальное право России. М.: Юрист, 2005. 383 с.
4. *Гранберг А.Г.* Региональная экономика и региональная наука в России: десять лет спустя // Регион: экономика и социология. 2004. № 1.
5. *Любимов Л.Л., Яровая Е.В.* Механизм общественного саморазвития: цивилизационный подход // Мировая экономика и международные отношения (МЭ и МО). 1993. № 2.
6. *Марцинкевич В.И.* США: человеческий фактор и эффективность экономики. М.: Наука, 1991. 240 с.
7. *Некрасов Н.Н.* Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М.: Экономика, 1978. 318 с.
8. *Добрынин А.И.* Региональные пропорции воспроизводства. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. 127 с.
9. *Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года* / Консультант Плюс: Справочная правовая система. Версия проф., сетевая. Электрон. дан. (16 Кб). М.: АО Консультант Плюс, 2002. Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
10. *Уваров А.А.* Местное самоуправление в России. М.: Норма, 2005. 320 с.
11. *Система муниципального управления: Учеб. для вузов* / Под ред. В.Б. Зотова. СПб.: Питер Пресс, 2007. 555 с.
12. *Зотов В.Б., Макашева З.М.* Муниципальное управление: Учеб. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 279 с.
13. *Гаврилов А.И.* Региональная экономика и управление: Учеб. пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 239 с.
14. *Российский муниципальный менеджмент: формирование институциональных условий устойчивого социального, политического и экономического развития муниципальных образований и регионов* / К.Л. Жихарев, В.Н. Иванов, С.Б. Мельников и др. М.: Муниципальный мир, 2005. 412 с.
15. *Хуснутдинова С.Р.* Частно-общественное партнерство: основные понятия, возможности использования для реализации стратегических проектов // Современные методы и инструменты развития города: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2004. Режим доступа: <http://www.citystrategy.leontief.ru>

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 11 ноября 2009 г.