

Муниципальный менеджмент: основы терминологического описания

Владимир Николаев¹, Константин Николаев²

¹ Московский политехнический университет,
г. Москва, Россия

² Балаковский филиал РАНХиГС при Президенте РФ,
г. Балаково, Россия

Информация о статье

Поступила в редакцию:
18.08.2023

Принята
к опубликованию:
01.09.2023

УДК 332.01

JEL R5

Ключевые слова: муниципальное образование, муниципальный менеджмент, муниципальное управление.

Keywords: municipal entity, municipal management, municipal management.

Аннотация

С внесением изменений и дополнений в Конституцию страны термин “муниципальное образование” получил конституционное закрепление и вместе с тем в содержательном плане пока в соответствующей литературе не сложилось его полноценное толкование. Вместе с тем, как представляется, именно данный термин позволяет сформировать терминологическую систему, позволяющую единообразно теоретически описывать такой политический, социально-экономический и историко-культурный феномен как местное самоуправление в целом и способствовать как развитию собственно теории муниципального менеджмента, так и общей теории управления территориями в целях их устойчивого социально-экономического развития. В статье предпринята попытка представить муниципальное образование как политическую форму организации жизни муниципального сообщества, которая является результатом деятельности одного из видов публичной власти — муниципальной власти, решающей вопросы местного значения в соответствии с Конституцией страны, действующим законодательством и использующей, в случае необходимости, принудительные меры. Опираясь на такое его толкование, представлена система таких терминов как “муниципальный орган”, “орган муниципальной власти” и “орган муниципального управления”, “муниципальное управление”, “муниципальная политика” и “муниципальная демократия” и ряд других.

Municipal Management: Basics of Terminological Description

Vladimir K. Nikolaev, Konstantin A. Nikolaev

Abstract

With the introduction of amendments and additions to the Constitution of the country, the term “municipal entity” has been enshrined in the Constitution and at the same time, in a meaningful way, the relevant literature has not developed its full interpretation. It seems, however, that the term provides a framework for terminology that can be used to describe such political, socio-economic and historical issues in a consistent manner. The cultural phenomenon of local self-government as a whole and contribute both to the development of the theory of municipal management itself and the general theory of territorial management for their sustainable socio-economic development. The article attempts to present a municipal entity as a political form of organization of the life of the municipal community, which is the result of the activity of one type of public authority — the municipal authority, it deals with matters of local importance in accordance with the Constitution, the legislation in force and, where necessary, coercive measures. Based on this interpretation, a system of such terms as “municipal body”, “municipal authority” and “municipal management body”, “municipal management”, “municipal policy” and “municipal democracy” and a number of others is presented.

Введение

Благодаря изменениям, одобренным в ходе общероссийского голосования в июле 2020 г., в тексте Конституции России появился, ранее в нормативном плане встречавшийся лишь в официальных документах Конституционного Суда России, термин “публичная власть”. Принятие в декабре 2021 г. Федерального закона “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации” закрепило нормативный статус данного термина, установив, что единую систему публичной власти страны составляют как органы государственной власти, иные государственные органы, так и органы местного самоуправления, которые призваны в рамках этой единой системы взаимодействовать для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Более того, введено законодательное требование, согласно которому органы государственной власти субъекта Федерации не только вправе наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с российским законодательством, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления, но и участвуют в решении задач местного самоуправления. И среди принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Федерации, указаны и такие как: единство системы публичной власти; согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях [5, ст. 1, 2].

Тем самым, если раньше лейтмотивом исследований вопросов организации и деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения считалось подчёркивание их самостоятельности, отделённости от системы органов государственной власти, то теперь на первый план выступает общая задача всей системы публичной власти эффективного решения стоящих перед нею и обществом задач в интересах населения, обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития как конкретных территориальных образований, так и страны в целом.

Кроме того, ещё одним нововведением стало конституционное положение о том, что местное самоуправление осуществляется в муниципальных образованиях [1, ст. 131]. Вот только единого толкования того, что понимать под термином “муниципальное образование” до настоящего времени нет. Данная ситуация побуждает ещё раз обратиться к анализу содержания данного термина, тем более что он, наряду с собственно термином “местное самоуправление”, как представляется, может стать основополагающим для формирования теории такого социально-политического феномена как местное самоуправление.

Терминологический анализ

Как известно, после принятия в 1995 г. Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” под муниципальным образованием стали понимать некую локальную территорию, на которой осуществляется местное самоуправление, и имеются в наличии муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В целях придания большей юридической строгости, иногда к этому добавлялись такие характеристики как автономность и самостоятельное решение вопросов местного значения, наличие своего устава, а также юридическое лицо.

Данную традицию толкования рассматриваемого термина сохранили и в действующей редакции федерального закона, устанавливающего общие принципы местного самоуправления. С одной стороны, термин “муниципальное образование” раскрывается как перечисление его типов: городское, сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ и городской округ с внутригородским делением, внутригородской район или внутригородская территория города федерального значения. С другой, если использовать позитивное значение типов муниципальных образований, закреплённое законодательно, то для муниципального образования характерны следующие признаки:

1) определённая территория: один или несколько объединённых общей территорией сельских населённых пунктов; город или посёлок; несколько поселений или поселений и межселённых территорий, объединённых общей территорией; несколько объединённых общей территорией населённых пунктов (притом, что менее двух третей населения проживает в городах и (или) иных городских населённых пунктах), не являющихся муниципальными образованиями; один или несколько объ-

единённых общей территорией населённых пунктов, не являющихся муниципальными образованиями притом, что не менее двух третей населения проживает в городах и (или) иных городских населённых пунктах; внутригородской район, если город имеет внутригородское деление или часто территории города федерального значения;

2) осуществление на соответствующей территории местного самоуправления, т.е. самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения и (или) вопросов местного значения межпоселенческого характера исходя из интересов населения с учётом исторических и местных традиций;

3) население, непосредственно решающее вопросы местного значения и (или) вопросы местного значения межпоселенческого характера;

4) выборные и (или) иные органы местного самоуправления, решающие вопросы местного значения и (или) вопросы местного значения межпоселенческого характера, а также которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами [3, ст. 1, 2].

Вместе с тем есть точка зрения, согласно которой важно подчеркнуть, что муниципальное образование выступает как субъект неких правоотношений, и тогда муниципальное образование есть “созданный в соответствии с законом и наделённый законным правом на осуществление местного самоуправления субъект правоотношений, представляющий собой неразрывное единство территории с установленными законом границами и проживающим на ней населением”. Причём в немалой степени отрицание исходного толкования рассматриваемого термина связано с тем, что упоминание в его характеристиках наличия муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов не правомерно, ибо это не условие, а следствие получения права на местное самоуправление, [17, с. 21, 26–27].

Что касается неких правоотношений, то обращается внимание на то, что муниципальное образование, как публично-правовое образование, обладает именно специальной (ограниченной) гражданской правоспособностью, ограничивающей его деятельность, хозяйственную в том числе, его задачами или компетенцией [8, с. 12–13]. Тогда муниципальное образование — это созданный в соответствии с законом и наделённый законным правом на осуществление местного самоуправления субъект правоотношений со специальной правоспособностью, ограничивающей его деятельность установленной компетенцией, и представляющий собой неразрывное единство территории с установленными законом границами и проживающим на ней населением. В свою очередь, муниципальное образование определяют и как “населённую территорию, в границах которой осуществляется местное самоуправление при условии, что статус и границы такого муниципального образования определены в установленном государством порядке” [9 с. 19].

Наконец, при характеристике муниципального образования как социально-экономической системы одни исследователи обращает вни-

вание на его ресурсы, другие — на сферы муниципальной жизни, особо подчёркивая важность социальной сферы. Констатируя положение о том, что “анализ работ отечественных и зарубежных учёных” показывает отсутствие единого подхода к пониманию системных элементов муниципального образования, О.В. Пивоварова, например, предлагает рассматривать муниципальное образование как самостоятельную сложную социально-экономическую систему, включающую крупные макроподсистемы, которые представляют собой крупные составляющие части, выделенные по функциональному признаку и характеризующиеся собственными процессом управления, целями, критериями и конечным результатом деятельности. К таковым макроподсистемам предлагается относить экономическую, социальную и управленческую подсистемы, а также муниципальное хозяйство [15, с. 12]. Вместе с тем, такой, вполне обоснованный, подход к характеристике муниципального образования не вносит ясности в само сущностное понимание рассматриваемого термина.

Неудовлетворённость складывающимся положением, касательно содержания термина “муниципальное образование” обосновывается и ещё, как минимум, двумя обстоятельствами, связанными с нормативными документами.

Во-первых, впервые как юридически узаконенный, хотя не получивший своего чёткого определения, термин “муниципальное образование” встречается в Гражданском кодексе России, принятом в 1994 г., где муниципальное образование представлено как субъект гражданского права наряду с Российской Федерацией и её субъектами [2, ст. 124]. Здесь важно подчеркнуть: **наряду** с государственными образованиями.

Во-вторых, в Федеральном законе “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации” закреплено положение о том, что органы государственной власти субъектов Федерации, в случаях и порядке, установленных Конституцией страны, федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними региональными законами, осуществляют свои исполнительно-распорядительные и контрольные полномочия в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления [5, ст. 6]. Здесь важно отметить, что не только в отношении органов местного самоуправления, что понятно, но и в **отношении муниципальных образований**. Тем самым, очевидно, что сущность рассматриваемого термина нельзя свести к некоей локальной населённой территории, или социально-экономической системе.

Дискуссия

Для определения термина “муниципальное образование” представляется важным обращение к ряду положений политической регионалистики.

Во-первых, рассматриваемое с позиции политического пространства, государство включает в себя региональные и локальные или местные таксономические уровни. Термин “локальный” (“местный”) в дан-

ном случае применяется при анализе территорий и сообществ, которые обладают наименьшими размерами, наибольшей компактностью и плотностью внутренних коммуникаций, т.е. населённых пунктов и достаточно компактных агломераций. Именно на этом уровне протекает повседневная жизнь людей [16, с. 34]. По всем признакам локальный уровень — это и есть уровень муниципальных образований

Во-вторых, локальное сообщество (locality), представляет собой “атом политического пространства” [16, с. 35]. Следовательно, оправданно связывать муниципальное образование с некоей формой политической организации муниципального сообщества.

В-третьих, если регион есть подсистема обеспечения региональных интересов [16, с. 75], то логично утверждать, что муниципальное образование выступает как подсистема обеспечения определённых локальных интересов, связанных с непосредственным обеспечением жизнедеятельности его населения. А так как непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования должно осуществляться этим населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность, то должно формироваться “собственное политическое подпространство, независимое по определённым параметрам” [16, с. 75] от государственных структур.

Исходя из этого, предлагается следующее определение: **муниципальное образование** есть политическая форма организации муниципального сообщества, складывающаяся как результат формирования данным сообществом системы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения и обладающая следующими основными признаками:

– территорией, как ограниченным пространством, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, и органы местного самоуправления имеют право принимать муниципальные правовые акты и осуществлять иные властные действия;

– населением, как муниципальным сообществом, проживающим на соответствующей территории;

– муниципальной властью, как способностью, возможностью и правом органов, должностных лиц местного самоуправления, иных муниципальных органов, определять общественное поведение и деятельность муниципального сообщества при решении вопросов местного значения и в случае необходимости обращаться к мерам государственного принуждения;

– местными налогами, как общеобязательными и безвозмездными платежами, взыскиваемыми в заранее установленных размерах и в определённые сроки, необходимыми для содержания органов, должностных лиц местного самоуправления, поддержания жизнедеятельности муниципального образования и его устойчивого развития;

– системой общеобязательных нормативно закреплённых муниципальными правовыми актами правил поведения, которая является од-

ним из важных средств муниципального управления и формируется с появлением муниципального образования [10, с. 149–150].

Правомерность употребления в данном определении словосочетания “политическая форма организации” обусловлена в той мере, в какой:

– путём муниципальных выборов, в том числе при активном участии политических партий, формируются выборные органы и избираются выборные должностные лица местного самоуправления, путём местного референдума населением могут решаться соответствующие вопросы, связанные с решением вопросов местного значения;

– в рамках формирования и функционирования муниципальной службы образуется профессиональный аппарат управления, который, равно как и в сфере государственного управления, основывается на легитимном принуждении и подчинении;

– в рамках решения вопросов местного значения, т.е. непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, должны формироваться и развиваться общественные нормы и правила, обусловленные необходимостью удовлетворения общезначимых муниципальных потребностей совместно проживающих людей на конкретной локальной территории;

– наряду с государственной властью, признаётся существование такого вида публичной власти как власть муниципальная, выступающая как полноценный политический институт, причём данный институт создан по аналогии с властью государственной, имеет собственный механизм, который обеспечивает осуществление управления и издание муниципальных правовых актов [6, с. 132].

Исходя из общего подхода к содержанию законодательно закреплённого термина “публичная власть”, в систему муниципальной публичной власти должны входить не только органы и должностные лица местного самоуправления — органы муниципальной публичной власти, но и иные муниципальные органы. В соответствии с этим, правомерно наряду с термином “орган местного самоуправления” — орган, избираемый непосредственно населением и (или) образуемый представительным органом муниципального образования, орган, наделённый собственными полномочиями по решению вопросов местного значения [3, ст. 2] использовать термин “**муниципальный орган**”, под которым можно понимать единичное звено власти и (или) управления, учреждённое в порядке, установленном юридически, имеющее собственную компетенцию или закреплённые за ним функции по осуществлению определённого вида (определённых видов) муниципальной деятельности. Раскрывая суть данного термина, правомерно введение терминов: **орган муниципальной власти** — это муниципальный орган, созданный в соответствии с уставом муниципального образования, осуществляющий властно-управленческие действия в целях реализации функций местного самоуправления, т.е. орган местного самоуправления; **орган муниципального управления** — это муниципальный орган, созданный органом муниципальной власти для организационного, информационного, аналитического, материально-технического, хозяйственного и другого

обеспечения функционирования органа муниципальной власти, а также для реализации конкретной функции местного самоуправления.

Признание того, что в рамках местного самоуправления формируется и действует публичная муниципальная власть, отделяет местное самоуправление от самоуправления общественного, как элемента непосредственно гражданского общества. Собственно, полноценным территориальным самоуправлением, т.е. “управлением самим собой”, согласно российскому законодательству, будет выступать территориальное общественное самоуправление как самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения, причём органы территориального общественного самоуправления не наделяются особыми властными полномочиями [3, ст. 27].

В приведённом определении термина “муниципальное образование” включён и термин “**муниципальное сообщество**”, который предлагается толковать как население муниципального образования, объединённое едиными муниципальными интересами, обусловленными решением вопросов местного значения, и находящееся в конкретной среде обитания, имеющей свои географические, административно-политические, социальные-экономические, инженерно-инфраструктурные границы и обладающее соответствующими муниципальными ресурсами. При этом, чаще употребляемый в литературе термин “местное сообщество”, в рамках проблематики местного самоуправления, предлагается толковать как объединение людей, совместно проживающих на локальной территории, не имеющей статуса муниципального образования, совместно реализующих свои общие социально значимые интересы. Такое разделение обусловлено тем, что в рамках единого муниципального образования с населением, имеющим общие муниципальные интересы, могут находиться несколько различных населённых пунктов, жители которых, естественно, имеют и свои локальные интересы, не совпадающие полностью с общими муниципальными, и местными интересами других населённых пунктов, входящих в состав муниципального образования [10, с. 150].

Что касается **муниципальных интересов**, то это есть осознание объективной необходимости удовлетворения сложившихся и развивающихся муниципальных потребностей, которые обусловлены совместным проживанием людей на территории муниципального образования и обеспечением непосредственной жизнедеятельности его населения. В свою очередь, **муниципальные потребности** выражают необходимость воспроизводства населения муниципального образования как муниципального сообщества. Эти потребности и связывают жителей друг с другом, отражая отношение людей к условиям совместного проживания на конкретной территории. Выступая в форме муниципального интереса, они становятся основой всех общественных отношений в сфере муниципального хозяйства [14, с. 16].

При анализе механизма реализации муниципальной публичной власти, как признака муниципального образования, понимаемой либо

как некий тип коммуникаций, либо как тотальное социальное общение, либо как определённая система субъектно-объектных отношений, равно как и анализ процесса формирования и реализации муниципальной политики, гражданского участия в местном самоуправлении, следует обратить внимание на важность эффективной муниципальной демократии. Вообще **муниципальная демократия** может трактоваться как такой муниципальный политический режим, как такая муниципальная политическая система, при которой муниципальная публичная власть осуществляется через прямое народовластие, через избираемых на муниципальных выборах местных депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, главу муниципального образования при помощи исполнительных структур при активном участии населения в осуществлении местного самоуправления в целях непосредственного обеспечения своей жизнедеятельности.

Относительно редко встречающегося в соответствующей литературе термина “**муниципальный политический режим**”, то под таким предлагается понимать единство нормативно закреплённых, а также документально незафиксированных правил и процедур формирования органов местного самоуправления и определения того, как и кто приобретают статусы должностных лиц местного самоуправления, их взаимоотношений при принятии властно-управленческих решений и распоряжении местными территориальными ресурсами, а также их взаимоотношений с государственными структурами, институтами гражданского общества, федеральными, региональными и местными элитами, гражданами. Анализ муниципального политического режима в рамках конкретного муниципального сообщества должен позволить вскрыть реальные, зачастую скрывающиеся процессы осуществления властно-управленческих действий местных властей, расстановку властно-политических сил при принятии решений, затрагивающих интересы сообщества, а также охарактеризовать тех лиц, их объединений, которые обладают реальным правом принимать подобные решения.

Говоря о муниципальной демократии, важно понимать, что это не только некая констатация существующей политической системы, но и вполне определённый процесс. Поэтому оправданно говорить о процессе **муниципальной демократизации**, т.е. формировании соответствующих институтов, определении правил и процедур формирования местных выборных и исполнительных структур, формировании действенного муниципального демократического политического режима, что, собственно говоря, и позволит говорить о сформированности муниципальной демократии на территории конкретного муниципального образования. Однако, этого может и не произойти. Демократизация на муниципальном уровне процесс не просто достаточно долгий, но весьма зыбкий. Вполне возможно, что вместо муниципальной демократии сформируется вполне авторитарный политический режим, превращающий представительный орган муниципального образования в декоративную ширму, прикрывающую властные решения исполнительных структур, возглавляемых главами муниципального образования не про-

шедших муниципальных выборов. Велика возможность того, что формы гражданского участия останутся лишь декларируемыми, а на практике население окажется отстранённым от участия в местном самоуправлении.

В связи с этим также целесообразно говорить о возможных **“рисках муниципальной демократизации”**. Данный термин призван описывать ситуацию в местной политической системе, в которой вероятна опасность того, что при наличии различных альтернативных вариантов формирования соответствующих муниципальных институтов, определения правил и процедур формирования местных выборных и исполнительных структур, формирования действенного муниципального демократического политического режима на территории муниципального образования, выбор одного из них может привести к недостижению цели, т.е. к снижению эффективности муниципальной демократии, её свёртыванию, а то и отказу от основных принципов муниципального демократического режима. А так как муниципальная демократизация в итоге призвана обеспечить эффективное осуществление местного самоуправления как формы народовластия, то вышеперечисленные нежелательные процессы фактически ведут к нерешению или не эффективному решению вопросов местного значения в интересах населения. Риск муниципальной демократизации, становясь неотъемлемой и важной частью муниципальной деятельности, напрямую связан с муниципальным политическим процессом и муниципальным управлением, проявлением активного отношения акторов муниципальных политических процессов к реальности политической жизни конкретного муниципального образования, предполагая обязательность управления данным видом муниципального риска [18, с. 284–285].

Что касается **муниципальной политики**, то, с одной стороны, это совокупность приоритетов, целей, задач, муниципальных программ, проектов и планов, которые определяются муниципальным сообществом, институтами гражданского общества, органами местного самоуправления, а, с другой стороны, соответствующая их деятельность, направленная на непосредственное обеспечение жизнедеятельности муниципального сообщества, социально-экономического развития муниципального образования с помощью определённых средств и инструментов, опирающихся на имеющиеся и в перспективе возможные ресурсы муниципального образования.

Как некая форма общественной деятельности муниципальная политика имеет следующие характерные черты:

1) это целенаправленные действия политических акторов, в том числе органов местного самоуправления, призванные отражать именно общие, муниципальные потребности и интересы, и потому должны быть максимально открытыми;

2) это комплекс согласованных действий и мероприятий, которые осуществляются в конкретных временных условиях и данной внешней среде в целях мобилизации всех ресурсов муниципального образования;

3) основывается на системе нормотворчества и правоприменения, а также на моральных и исторических основах жизнедеятельности конкретного муниципального сообщества при учёте национальных и иных местных традиций;

4) её результаты и последствия оказывают влияние на различные стороны жизни муниципального сообщества и могут иметь как положительный, так и отрицательный эффект, особенно если речь идёт о социальных инновациях, более того, опыт свидетельствует, что никогда не удаётся полностью просчитать все последствия вмешательства в социальную и природную среду со стороны муниципальной власти — как по причине ограниченности человеческих знаний, так и вследствие отсутствия жёстко детерминированных процессов в общественных отношениях и поведении самих людей и их объединений;

5) она захватывает все основные сферы жизнедеятельности муниципального сообщества, поэтому при её анализе и разработке требуется междисциплинарный, комплексный подход с использованием современных достижений социологии, экономики, управленческих знаний, психологии и политологии, а также передового опыта и практики различных муниципальных образований региона, страны, зарубежных стран.

При таком понимании муниципальной политики важно признавать, что, будучи призванной обеспечивать социально-экономическое развитие территории муниципального образования, она неизбежно прорывает рамки того, что обязаны исполнять органы местного самоуправления в пределах законодательно прописанных вопросов местного значения, выходя на совокупность всех социальных и экономических отношений, складывающихся и функционирующих на соответствующей территории. В связи с этим представляется оправданным рассматривать муниципальное образование не только как политическую форму организации муниципального сообщества, но и как некое социально-экономическое пространство, выражающее определённое равновесие в обществе, позволяющее обеспечить устойчивое развитие его экономической и социальной сторон [12, с. 251–252].

Исходя из общего понимания термина “социально-экономическое пространство”, его можно применять при рассмотрении социально-экономических процессов на различных территориальных уровнях — международном, федеральном, межрегиональном (в России, например, на уровне федеральных округов), региональном и локальном. Правда, в последнее время стали бурно развиваться межмуниципальные территориальные образования — агломерации, а с внесением последних поправок в Конституцию страны, возможно появление и такого вида социально-экономического пространства как федеральные территории. Что касается **муниципального социально-экономического пространства**, то под этим можно понимать систему свободно формирующихся экономических связей в постоянно изменяющейся среде определённых конкретных муниципальных образований, направленных на улучшение социальных условий жизни человека. Причём следует иметь в виду, что со-

циально-экономическое пространство охватывает всю совокупность как экономических, так и социальных отношений, формирующихся и развивающихся на соответствующей территории.

При рассмотрении муниципального образования как социально-экономического пространства, следует учитывать, что оно должно эффективно функционировать и устойчиво развиваться с тем, чтобы успешно решать вопросы местного значения и тем самым непосредственно обеспечивая жизнедеятельность своего населения. В самом общем виде **развитие муниципального образования** — это динамическая характеристика жизнедеятельности муниципального сообщества, отражающая процесс изменений во всей совокупности муниципальной жизни, определяющих способности адаптироваться к изменениям во внутренней и внешней среде, реагировать на появление новых муниципальных интересов, опираясь на потенциал своей жизнеспособности. Следует иметь в виду, что, строго говоря, данный процесс может иметь как прогрессивный характер, так и регрессивный, более того, прогрессивное развитие каких-либо сторон жизнедеятельности населения муниципального образования может сопровождаться регрессивными проявлениями в других сферах муниципальной жизни. Если же иметь в виду предпочтение общественного прогресса перед регрессивными изменениями, то можно предположить, что **развитие муниципального образования** есть такой режим его функционирования, который ориентирован на качественное совершенствование всей совокупности условий жизнедеятельности муниципального сообщества, повышение комфортности среды проживания, на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни людей, обеспеченный устойчивым, сбалансированным и многофакторным воспроизводством его потенциала жизнеспособности. Здесь под **жизнеспособностью муниципального образования** предлагается понимать совокупность общественно-политических, социально-экономических и культурных характеристик и соответствующих процессов, позволяющих муниципальному сообществу за счёт территориальных ресурсов, и, прежде всего, муниципальных ресурсов, в меняющихся под воздействием как внутренних, так и внешних факторов условиях, эффективно решать вопросы местного значения, т.е. непосредственно обеспечивать свою жизнедеятельность, а также создавать условия для устойчивого социально-экономического развития муниципального образования. Следует обратить внимание на то, что в данном случае основным источником такой жизнеспособности становятся муниципальные ресурсы, т.е. ресурсы, находящиеся непосредственно в распоряжении органов местного самоуправления, а кроме того, и те ресурсы муниципального образования, которые находятся в распоряжении иных собственников, однако используются в той или иной форме для решения вопросов местного значения. В своей совокупности ресурсы муниципального образования составят потенциал его жизнеспособности, которая напрямую зависит от того, насколько муниципальное сообщество сможет вовлечь эти ресурсы, эффективно их использовать

при решении вопросов местного значения, непосредственно обеспечивая жизнедеятельность населения муниципального образования.

Вместе с тем, можно представить термин “социально-экономическое развитие муниципального образования” и в его узком толковании при рассмотрении деятельности муниципального сообщества в рамках решения вопросов местного значения. Тогда **социально-экономическое развитие муниципального образования** есть процесс взаимосвязанных структурных и качественных позитивных изменений в непосредственном обеспечении жизнедеятельности муниципального сообщества, в формировании комфортной и безопасной среды проживания при обеспечении благополучия людей, возрастающих возможностей самореализации как для отдельных людей, так и для различных хозяйственных и общественных объединений, проживающих и действующих на территории муниципального образования в рамках компетенции местного самоуправления при использовании потенциала жизнеспособности муниципального образования при наименьшем ущербе для природных ресурсов муниципального образования и при наибольшем удовлетворении муниципальных потребностей и муниципальных интересов.

Как и любые социальные процессы, процессы, связанные с социально-экономическим развитием муниципального образования, должны быть управляемы. Под **управлением социально-экономическим развитием муниципального образования** можно понимать процесс выработки и принятия органами местного самоуправления, а также реализации муниципальным сообществом стратегии социально-экономического развития муниципального образования, обеспечивающей взаимосвязанные структурные и качественные позитивные изменения в непосредственном обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, в формировании комфортной и безопасной среды проживания при обеспечении благополучия людей, возрастающих возможностей самореализации как для отдельных людей, так и для различных хозяйственных и общественных объединений, проживающих и действующих на территории муниципального образования в рамках компетенции местного самоуправления при использовании потенциала жизнеспособности муниципального образования при наименьшем ущербе для природных ресурсов муниципального образования и при наибольшем удовлетворении муниципальных потребностей и муниципальных интересов [12, с. 253–254, 309–310, 312–320].

При рассмотрении муниципального образования как определённого локального социально-экономического пространства, следует учитывать, что в его рамках муниципальное сообщество, с одной стороны, непосредственно обеспечивает свою жизнедеятельность, а с другой, составляющие данное сообщество люди включаются в разнообразные социально-экономические отношения, связанные с деятельностью имеющих свои интересы, цели и задачи, как государственных структур, так и бизнеса, институтов гражданского общества, действующих на соответствующей территории. Иначе говоря, на конкретной локальной территории муниципальным сообществом осуществляется местное хозяй-

ствование, охватывающее как отношения, связанные с решением вопросов местного значения, так и социально-хозяйственные отношения, выходящие за пределы обеспечения его непосредственной жизнедеятельности. И эти рассуждения следует иметь в виду при рассмотрении вопросов, связанных с функционированием и развитием как муниципального хозяйствования, так и местного хозяйствования в целом.

Термин “муниципальное хозяйство” достаточно распространён, хотя и не имеет однозначного толкования. Проведённый анализ [13] показал, что **муниципальное хозяйство**, а точнее **муниципальное хозяйствование** есть совокупность действий муниципального сообщества, органов местного самоуправления, домохозяйств, предпринимателей, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования и порождаемых ими отношений, обусловленных муниципальными интересами, единством социально-экономического, культурно-информационного пространства при конкретной комбинации муниципальных ресурсов и выступающих как единое целое ради решения вопросов местного значения, способствующая рациональному использованию материальной среды обитания на пользу всех жителей муниципального образования.

Вместе с тем, такое толкование термина “муниципальное хозяйство” или “муниципальное хозяйствование” требует определённой конкретизации с тем, чтобы можно было привязать данный термин к анализу конкретного муниципального образования с его исторически сложившимся социально-экономическим строем. В связи с этим предлагается введение и такого термина, как **культурно-историческая целостность муниципального хозяйства**, представляющая собой систему устойчивых социально-политических и культурных связей внутри муниципального сообщества, а также межмуниципальных связей внутри региона, обуславливающих строй муниципального хозяйства конкретного муниципального образования и его отношения с региональной государственной властью, а также окружающими его муниципальными образованиями. В свою очередь, под **строем муниципального хозяйства**, можно понимать закреплённую в муниципальном правовом пространстве совокупность правил, норм, касающихся организации муниципального хозяйствования, происходящих в нём процессов, а также тех учреждений, которые ответственны за управление муниципальной хозяйственной деятельностью, придание ей определённой организационной формы. В случае, когда совокупность соответствующих правил и норм, посредством деятельности хозяйствующих субъектов воплощается в реальности, можно говорить о сложившемся **порядке муниципального хозяйства**, который обеспечивает решение трёх задач: формирование и обеспечение эффективного функционирования и развития муниципального хозяйствования; скоординированность разнообразных видов муниципальной деятельности; обеспечение достижения основной цели — решения вопросов местного значения на территории муниципального образования [11, с. 525–526]. Кстати, об индивидуальных формах общественно-политической деятельности “внутри отдельных об-

щин”, о необходимости приспособления социальных реформ к характерным особенностям их — отдельных общин — экономического строя, писал, например, А. Дамашке [6, с. 4].

Термин “муниципальное хозяйство” или “муниципальное хозяйствование” непосредственно связан с термином “муниципальное управление”. В нормативном плане муниципальное управление трактуется как деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития [4, ст. 3]. Вместе с тем, проведённый анализ литературы, исследующей проблематику муниципального управления [13], в рамках широкого толкования, **муниципальное управление** есть целенаправленное организующее воздействие органов местного самоуправления, иных муниципальных органов, как субъектов управления, на коллективы предприятий, учреждений, организаций, граждан и отношения между ними, как объекты управления, находящиеся на соответствующей территории, в целях непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, достойных уровня и качества его жизни. В свою очередь, представляется возможным и иной подход к термину “муниципальное управление”, в рамках которого акцент делается на управленческих функциях, и тогда **муниципальное управление** есть процесс регулирования, прогнозирования, планирования и организации муниципального хозяйствования, а также мотивирования деятельности его участников и контроля их деятельности при решении вопросов местного значения.

С другой стороны, с точки зрения практики осуществления муниципального управления возможен и иной подход к раскрытию сущности данного феномена. Прежде всего, следует констатировать, что муниципальное управление, как целостный социальный феномен, есть воздействие муниципального сообщества, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных муниципальных органов на процессы, связанные, прежде всего, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования. Тогда муниципальное управление как целостный социальный феномен, можно условно подразделить на муниципально-политическое управление и муниципально-административное управление. **Муниципально-политическое управление**, как выражение политического руководства, осуществляемого муниципальным сообществом посредством местного референдума, а также представительным органом муниципального образования и выборных должностных лиц местного самоуправления, через средства и методы, с помощью которых противоречивые предпочтения муниципального сообщества преобразуются в муниципальные политические решения и муниципальные политические действия, отвечающие интересам доминирующей части населения муниципального образования; как процесс формулирования стратегии политического курса и механизм принятия политических решений, а также процесс разработки муниципальной политики и муниципальных программ по приоритетным направлениям муниципального развития в рамках общегосударствен-

ного политического курса. **Субъект муниципально-политического управления** — это муниципальное сообщество, реализующее данный вид управления через формы непосредственного осуществления местного самоуправления, а также представительный орган и выборные должностные лица муниципального образования. **Муниципально-административное управление** как вид управленческой деятельности органов и должностных лиц муниципальной исполнительно-распорядительной власти, иных муниципальных органов, призванный воплотить политический курс, принятый представительным органом муниципального образования; как реализация муниципальной политики и решение текущих, повседневных задач, осуществляемых муниципальными служащими. Муниципально-административное управление — это практическая управленческая деятельность муниципальных органов исполнительной власти, иных муниципальных органов и муниципальных служащих. Это, прежде всего, технологический, как правило, единообразный процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений, с помощью которых реализуются цели и решаются задачи, сформулированные в выработанном и принятом политическом курсе на муниципальном уровне. **Субъект муниципально-административного управления** — исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, иные муниципальные органы, наделённые исполнительно-распорядительными и контрольными полномочиями, а также должностные лица местного самоуправления и лица, замещающие должности муниципальной службы. При этом **объект муниципального управления** — население муниципального образования в той части, в какой на них направлены управляющие воздействия со стороны субъекта муниципального управления, а также общественные отношения и процессы в той части, в какой они нуждаются в соответствующем управлении и регулировании.

Конечно же, политическое и административное управление, как две взаимосвязанные сферы человеческой управленческой деятельности, постоянно соотносятся друг с другом, их невозможно отрывать друг от друга, но нельзя и не учитывать их специфику. Причём это соотношение реализуется на разных этапах развития муниципального сообщества, на территориях различных муниципальных образований специфическим образом. Однако неизменным должно оставаться положение, при котором главными целями и политики, и управления признаются обеспечение эффективного функционирования и устойчивого развития муниципального сообщества и муниципального образования [12, с. 407–409].

Заключение

Как представляется, предлагаемое в данной статье толкование термина “муниципальное образование” позволит при дальнейших исследованиях выстроить целостный ряд терминов, позволяющих единообразно теоретически описывать такой политический, социально-экономический и историко-культурный феномен как местное самоуправление в целом и способствовать как развитию собственно теории муниципаль-

ного менеджмента, так и общей теории управления территориями в целях их устойчивого социально-экономического развития.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации / Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года. — URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 19.01.2023).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ / Принят Государственной думой 21 октября 1994 г. — URL: <https://base.garant.ru/10164072/9903d706745464d9fcec0b0ad12d9e32/> (дата обращения: 19.01.2023).
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон № 131-ФЗ / Принят Государственной думой 16 сентября 2003 г.: одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г. с последующими изменениями и дополнениям. — URL: <http://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 19.01.2023).
4. О стратегическом планировании в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ / Принят Государственной думой 20 июня 2014 года; Одобрен Советом Федерации 25 июня 2014 года с изменениями и дополнениями. — URL: <https://base.garant.ru/70684666/5ac206a89ea76855804609cd950fcaf7/>.
5. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (с изменениями и дополнениями) / Принят Государственной Думой 14 декабря 2021 года; одобрен Советом Федерации 15 декабря 2021 года. — URL: <https://base.garant.ru/403266160/> (дата обращения: 19.01.2023).
6. Газизова Л.И. К вопросу о разграничении понятий “муниципальная власть” и “местное самоуправление” // Власть. 2015. № 6. С. 129–133.
7. Дамашке А. Задачи городского хозяйства. — М.: Издание Д.С. Горшкова, 1904. — 324 с.
8. Управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: учеб. пособие / Под ред. Э. Маркварта. — М.: Проспект, 2015. — 336 с.
9. Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями: учеб. пособие. — М.: ИД “Дело” РАНХиГС, 2017. — 304 с.
10. Николаев В.К., Николаев К.А. К вопросу о концепции местного самоуправления как социально-политического феномена // 12th International Scientific Conference “European Applied Sciences: modern approaches in scientific researches”; Papers of the 12th International Scientific Conference. October 15, 2014. — Stuttgart, Germany, 2014. — С. 148–154.
11. Николаев В.К., Николаев К.А. Культурно-историческая целостность как важная характеристика муниципального хозяйства // Экономика и предпринимательство. 2021. № 9. С. 522–527.
12. Николаев В.К. Местное самоуправление и муниципальное хозяйствование на территории муниципального образования: учеб. пособие для студентов / В.К. Николаев, К.А. Николаев. — М.: Московский Политех, 2022.
13. Николаев К.А., Николаев В.К. Муниципальное хозяйство и муниципальное управление // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. № 2 (11). С. 15–21.

14. Николаев К.А., Николаев В.К. Муниципальные интересы и муниципальное сообщество // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2018. № 1 (18). С. 14–17.
15. Пивоварова О.В. Совершенствование механизмов управления социально-экономическим развитием муниципального образования: автореферат дисс. ...канд. экон. — М., 2021. — 26 с. — URL: [http://www.fa.ru/org/div/uank/autorefs/Documents/2022%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4/%D0%9F%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9E.%D0%92/%D0%9F%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20110_%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.pdf](http://www.fa.ru/org/div/uank/autorefs/Documents/2022%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4/%D0%9F%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%9E.%D0%92/%D0%9F%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20110_%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B0%D1%82.pdf) (дата обращения: 19.01.2023).
16. Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. — М.: ИД ГУ ВШЭ, 2006. — 780 с.
17. Широков А.Н. Муниципальное управление: учебник / А.Н. Широков, С.Н. Юркова. — М.: КНОРУС, 2013. — 244 с.
18. Nikolaev V.K., Nikolaev K.A. Municipal Democracy and Risk of Municipal Democratization. Canadian Center of Science and Education // Asian Social Science. 2015. Vol. 11. No. 19. P. 281–289.

Сведения об авторах / About authors

Николаев Владимир Константинович, кандидат экономических наук, доцент Московского политехнического университета. 107023, г. Москва, ул. Большая Семёновская, 38. E-mail: v.k.nikolaev@mospolytech.ru.

Vladimir K. Nikolaev, Ph.D. in Economics, Assistant Professor Federal State Budgetary Educational Entity of Higher Education Moscow Polytechnic University. E-mail: v.k.nikolaev@mospolytech.ru.

Николаев Константин Алексеевич, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного управления и права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Балаковский филиал). 413865, Саратовская обл., г. Балаково, улица Чапаева, 107. E-mail: nvk64@list.ru.

Konstantin A. Nikolaev, Ph.D. in Philosophy, Assistant Professor of the Department of Law Public and Administration Balakovo branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. E-mail: nvk64@list.ru.