

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Базовая кафедра социологии коммуникаций  
и управления

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ОБЪЕКТ  
УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ С. АЛЕКСАНДРОВ ГАЙ  
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

АВТОРЕФЕРАТ ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ

студентки 6 курса 626 группа  
направления

08050465 – Государственное и муниципальное управление  
Социологического факультета  
Мага Махаббат Саткановны

Научный руководитель

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Зав. кафедрой

доктор социологических наук, профессор \_\_\_\_\_ Л.С. Аникин  
подпись, дата

Саратов 2016

## **Введение**

**Актуальность темы исследования.** В результате процессов глобализации и регионализации 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. Однако изучение сущности муниципального образования как объекта управления на современном этапе развития России не получило должного развития, что актуализирует проблематику заявленного исследования.

Внешняя относительно сельского муниципального образования и расположенных на его территории хозяйствующих субъектов экономическая среда становится в последние годы все более сложной, агрессивной и непредсказуемой. Все это как никогда делает актуальной проблему отстаивания органами местного самоуправления интересов населения своей территории, применения для этого новых управленческих механизмов и инструментов, а значит, изменения подходов к управлению территорией вообще и стратегическому управлению в частности.

**Цель** данной дипломной работы заключается в исследовании и теоретическом осмыслении муниципального образования как объекта управления на примере с. Александров Гай Саратовской области.

Для реализации поставленной цели необходимо решить ряд взаимосвязанных задач:

- 1) рассмотреть теоретические аспекты исследования муниципального образования как объекта управления;
- 2) проанализировать систему управления муниципальным образованием на примере с. Александров Гай Саратовской области;
- 3) определить устойчивость регионального развития и выявить пути совершенствования системы управления муниципальным образованием.

В трудах Г.М. Гриценко, Е.В. Аватайкиной, О.А. Аничкиной, Л.В. Гайдаренко анализируются проблемы развития сельских территорий и рассматриваются основные пути управления сельскими муниципальными образованиями.<sup>1</sup> Вопросы устойчивого развития сельских территорий получили своё отражение в работах В.И. Менщикова, Е.А. Колесниченко, В.А. Мерзлова, Л.А. Овчинцевой, О.А. Поповой, Е.Г. Коваленко, Т.М. Полушкиной, О.Ю. Якимовой.<sup>2</sup>

Проблемами разработки стратегии развития АПК муниципального района занимаются Р.Х. Адуков, Г.М. Гриценко, А. Кухрин,<sup>3</sup> самого муниципального образования – М.П. Афанасьев, О.В. Врублевская, А.Г. Лобко, Б.А. Райзберг, Е.А. Шакина, Н.Н. Шаш.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Гриценко Г.М. Методологические подходы к совершенствованию стратегического управления сельским муниципальным образованием // *Фундаментальные исследования*. 2015. № 12-6. С. 1194-1198; Проблемы и перспективы развития сельских территорий: монография / Е.В. Аватайкина, О.А. Аничкина, Л.В. Гайдаренко и др. / Под общ. ред. С.С. Чернова. Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2013. 261 с.

<sup>2</sup> Менщикова В. И., Колесниченко Е. А. Государственная политика устойчивого развития сельских территорий: содержание, оценка результативности, ключевые направления совершенствования // *Вестник ТГУ*. 2013. № 9. С. 34 – 43; Мерзлов В.А., Овчинцева Л.А., Попова О.А. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. 112 с.; Модернизация механизма устойчивого развития сельских территорий: монография / Е.Г. Коваленко, Т.М. Полушкина, О.Ю. Якимова и др.; под общей ред. Е.Г. Коваленко. М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2014. 166 с.

<sup>3</sup> Адуков Р.Х. Управление сельскими территориями: современные тенденции и перспективы развития // *Основные направления, формы и методы формирования организационно-экономических механизмов инновационного развития сельского хозяйства*. М.: ООО «Буки Веди», 2014. 220 с.; Гриценко Г.М., Лукьянов А.Н. Проблемы продвижения инноваций в сельскохозяйственное производство // *Вестник Удмуртского университета: Экономика и право*. 2015. Т. 25. Вып. 2. С. 39-44.

<sup>4</sup> Афанасьев М.П. Бюджет и бюджетная система. М.: Юрайт, 2016. 782 с.; Врублёвская О.В., Бельтюкова С.Н., Гресь Е.Ф. Реформирование бюджетов муниципальных образований в

**Структуру** данной дипломной работы составляют введение, три раздела, а также заключение, список использованных источников и приложение.

### **Основное содержание работы**

**Раздел 1 Теоретические основания исследования муниципального образования как объекта управления.** Впервые термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом Российской Федерации в 1994 году и раскрыт в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».<sup>5</sup> В новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ муниципальное образование определяется как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.<sup>6</sup>

Муниципальное образование - это населенная территория, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения.<sup>7</sup> Муниципальное образование представляет собой территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления и выделяет территорию как один из ключевых его признаков.<sup>8</sup>

---

Ленинградской области. СПб: Вести, 2007. 161 с.; Лобко А.Г., Райзберг Б.А. Программно-целевое планирование и управление. М.: Инфра-М, 2002. 428 с.; Шакина Е.А. Анализ методов оценки целевых программ субъектов РФ // Региональная экономика: теория и практика. 2008. № 11. С. 46-56; Шаш Н.Н., Бородин А.И. Повышение эффективности управления государственными программами: федеральные и региональные аспекты // Вестник Удмуртского университета: Экономика и право. 2014. Т. 24. Вып. 4. С. 96-105.

<sup>5</sup> Ст. 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506. (Документ утратил силу).

<sup>6</sup> Ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ [с изм. и доп. от 21 июля 2007 г.] // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

<sup>7</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2006. С. 301-302.

<sup>8</sup> Астафичев П.А. Территориальные основы местного самоуправления как объект правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 4. С. 38.

Население (местное сообщество) в системе управления муниципальным образованием выступает, таким образом, как субъект и объект управления муниципальным образованием, осуществляя, с одной стороны, управляющее воздействие на систему (муниципальное образование), а, с другой стороны, - являясь источником информации о состоянии объекта управления (качество жизни населения, состояние окружающей среды, инфраструктуры и т.п.).

Население осуществляет управление муниципальным образованием непосредственно и (или) опосредованно, то есть через выборные и иные органы местного самоуправления. Осуществляя процесс управления муниципальным образованием, органы местного самоуправления решают как вопросы местного значения, так и делегированные вышестоящими органами государственные полномочия. При этом органы местного самоуправления организуют и планируют свою деятельность в логике системных приоритетов субъекта Российской Федерации и государства в целом. Не являясь органами государственной власти, тем не менее, органы местного самоуправления осуществляют процесс управления в рамках единой системы управления государством и единого правового пространства и взаимодействуют с другими элементами данной системы. Степень эффективности процесса управления муниципальным образованием, таким образом, зависит от согласованности действий всех элементов системы государственного и муниципального управления.

Таким образом, муниципальное образование представляет собой сложную социально-экономическую систему, обладающую своим субъектом и объектом управления, взаимосвязями между ними. Субъектом управления выступает местное сообщество людей, осуществляющее управление непосредственно либо опосредованно, через органы местного самоуправления. Объект управления есть то, на что направлено властное воздействие субъекта, то есть муниципальное образование с его юридически установленной территорией, инфраструктурой, хозяйствующими субъектами, населением.

**Раздел 2 Система управления муниципальным образованием на примере с. Александров Гай Саратовской области.** Александрово-Гайский муниципальный район Саратовской области представляет собой муниципальное образование, наделенное статусом муниципального района Законом Саратовской области от 23 декабря 2004 года №78-ЗСО «О муниципальных районах». Административным центром муниципального района является с. Александров-Гай Саратовской области.<sup>9</sup>

Органы власти в Александровом Гае представлены Управлением сельского хозяйства и продовольствия, Комитетом по земельным ресурсам и землеустройству, Сектором по делам архивов администрации Александрово-Гайского муниципального района, Отделом культуры и кино, Отделом ЗАГС по Александрово-Гайскому району, Отделом информации общественных отношений и спорта, Администрацией Приузенского муниципального образования, Подразделением госстатистики в Александрово-Гайском районе, Территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Саратовской области в Краснокутском районе (Александрово-Гайский район), Администрацией Александрово-Гайского муниципального района, Муниципальным Собранием района в Александровом Гае, Отделом экономики, Администрацией Новоалександровского муниципального образования, Районным финансовым отделом, Администрацией Александрово-Гайского муниципального образования. Согласно Конституции РФ местным органам самоуправления дается право решать вопросы локального значения. Важно подчеркнуть, что местное самоуправление не является частью системы государственной власти.<sup>10</sup> Представителями местных органов власти являются городская администрация, мэр города, отдел муниципального образования. Органы власти по законам Российской Федерации выбираются населением.

---

<sup>9</sup> Устав Александрово-Гайского муниципального района Саратовской области. Принят решением Муниципального Собрания от 31.07.2015 года № 242.

<sup>10</sup> Справочник организаций. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://aleksandrov-gaj.spravka-region.ru/organi-vlasti> (дата обращения 24.03.2016).

Инвестиционная политика в муниципальном районе направлена на формирование благоприятного инвестиционного климата и решения следующих основных задач: реконструкция и техническое перевооружение предприятий, внедрение современных технологий; развитие альтернативных видов деятельности; сохранение действующих и создание новых рабочих мест; эффективное использование природных ресурсов; развитие инженерной инфраструктуры, снижение уровня износа объектов инженерной инфраструктуры; расширение сети автомобильных дорог с твердым покрытием; приведение учреждений образования и здравоохранения в соответствие с действующими стандартами; создание условий для занятий населения физкультурой и спортом, организации досуга населения.

Рычагами воздействия на ситуацию в инвестиционной сфере становятся инструменты управления, касающиеся создания благоприятных условий для размещения инвестиций на территории района и успешной реализации инвестиционных проектов. Инвестиционная политика администрации района направлена на объединение усилий участников инвестиционного процесса (предприятий, банков, страховых и других структур), на создание эффективно действующей инвестиционной инфраструктуры и консолидацию инвестиционных ресурсов.

Таким образом, Александрово-Гайский муниципальный район представляет собой муниципальное образование и является одним из типичных, среднеразвитых сельских районов. Он принимает участие в федеральных и областных целевых программах. В органах местного самоуправления решаются вопросы по архитектурному облику, по обеспечению населения транспортом, электроэнергией и водоснабжением. Органы власти принимают решения о перепланировке зданий, о назначении муниципальной земли и прочие местные вопросы. Муниципалитет получает доходы от местных налогов и сборов. Кроме того закон позволяет получать дотации из регионального бюджета по программе поддержки муниципальных образований.

### **Раздел 3 Устойчивость регионального развития и пути совершенствования системы управления муниципальным образованием.**

Проблемы обеспечения устойчивого развития муниципального образования напрямую связаны с вопросами управления, ведь во многом неустойчивость экономики муниципальных образований, неудовлетворительное развитие социальной сферы, низкая эффективность работы органов местного самоуправления стали следствием отсутствия четко организованной системы управления процессами их развития. Следует констатировать, что устойчивое развитие на международном или национальном уровне невозможно без целенаправленной системы действий на местном уровне, поэтому регионы являются главными участниками процесса устойчивого развития, т.к. они вступают во взаимодействие между государством, ассоциациями, предприятиями и гражданами, и тем самым претворяют крупные международные соглашения в конкретные мероприятия на местном уровне.

Для успешного управления устойчивостью территориальных образований России необходимо определиться с местом этого явления в системе государственного и муниципального, управления. Это определяет перспективы рассмотрения, с одной стороны, устойчивости территориальных образований как управляемого объекта, с другой - возможности воздействия на данный объект со стороны субъектов органов государственной и муниципальной власти и управления.

Дифференциация сельских муниципальных образований по уровню социально-экономического развития обусловлена рядом факторов, внешних (определяющих состояние, уровень и темпы развития сельского муниципального образования: природно-климатические, территориальные и институциональные) и внутренних, к которым отнесены, прежде всего, управленческие (уровень децентрализации в системе местного самоуправления, квалификации управленческих кадров, т.е. муниципальных менеджеров, и распределения полномочий между уровнями управления). Под их воздействием часть районов ежегодно переходит из одной группы в другую. А с появлением



новой нормативно-правовой основы организации местного самоуправления и стратегического планирования, перспектив развития территории, текущих условий функционирования или состояния самой территории может смениться подход к реализации тех или иных функций стратегического управления им.

Устойчивое развитие сельского муниципального образования должно базироваться на активной государственной политике сбережения сельского населения и повышения качества его жизни.

Система приоритетов формируется на основе следующих принципов, обеспечивающих соответствие: главной цели национального, регионального и местного развития – повышению качества жизни населения; федеральным и региональным приоритетам; специфике экономической специализации и ресурсного потенциала региона и конкретной сельской территории; базовым условиям устойчивого развития.

Таким образом, в качестве основных путей совершенствования системы управления сельским муниципальным образованием следует выделить: включение задач устойчивого сельского развития в стратегии национального и регионального развития; учет задач устойчивого сельского развития в схемах территориального планирования сельских территорий; разработка и реализация программ, обеспечивающих развитие в сельской местности инфраструктуры транспорта и связи; выделение сельской составляющей в целевых программах министерств и ведомств; проведение квалифицированного анализа экологических проблем сельских территорий и разработка концептуальных положений по экологической составляющей сельского развития; разработка перечня мероприятий по сохранению разнообразия видов на сельских территориях; расширение мер специальной поддержки сельской семьи как более многодетной и менее обеспеченной в национальном масштабе; разработка предложений по повышению инвестиционной привлекательности сельских территорий и малых городов как локальных центров сельского развития.

## Заключение

Таким образом, муниципальное образование – это территориально-административная единица, управляемая органами местного самоуправления и самостоятельно удовлетворяющая большую часть жизненно важных потребностей населения в труде и социальных благах через использование наличных ресурсов. Свойство самоуправляемости 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.

Принятые целевые программы устойчивого развития сельских территорий в регионах и муниципальных районах в большинстве своем декларативны и излишне формализованы, отражают усредненную ситуацию в районах, а содержащиеся в них мероприятия не учитывают всех условий и особенностей отдельных населенных пунктов. Основное внимание в них уделяется небольшому количеству крупных населенных пунктов.

Для формирования условий динамичного экономического и социального развития Александрово-Гайского муниципального района, направленного на повышение качества жизни населения необходимо: реализовать инвестиционные возможности района; сформировать условия для развития конкурентоспособного агробизнеса, создать привлекательную среду для проживания в сельской местности; модернизировать жилищный фонд, осуществить системные преобразования в жилищно-коммунальном хозяйстве, ориентированных на снижение затрат, повысить уровень комфорта, безопасности и качества услуг; создать условия и стимулы для ведения

здорового образа жизни, обеспечить развитие сферы здравоохранения, основанной на принципах равной доступности медицинского обслуживания, соблюдения единых стандартов оказания специализированной помощи; обеспечить доступность жилья, объектов социальной инфраструктуры, культуры, транспорта, средств связи и информации для социально незащищенных групп населения, их активное вовлечение в общественную и трудовую деятельность; обеспечить эффективную деятельность органов местного самоуправления района на принципах результативности, ответственности, прозрачности и гражданского контроля, использования ими финансовых ресурсов.

Для каждого субъекта РФ должна быть принята Стратегия развития сельских территорий на период до 2025 года, предполагающая разработку регионального законодательства для обеспечения согласованности и взимоподчиняемости целей и направлений стратегического управления сельской местностью. Для каждого типа сельской местности необходимо обосновать свои цели и приоритеты развития, а для софинансирования их реализации из вышестоящих бюджетов требуется ранжирование по остроте проблем, применяемым инструментам и времени решения.

Для обеспечения устойчивого развития сельских муниципальных образований необходим переход на дифференцированный подход к государственному регулированию развития сельских территорий, с учетом их особенностей, с целью создания условий для саморазвития и активизации человеческого потенциала. В регионах необходимо создание Агентств по развитию сельских территорий, призванных обеспечить сельскому сообществу возможность участия в управлении основными процессами социально-экономического развития муниципальных образований.

**В приложении** представлен инструментарий исследования в виде таблиц по теме исследования, отражающих список населённых пунктов и численность населения в муниципальных образованиях Александрово-Гайского муниципального района на 1 января 2015 года.