Исходные положения устойчивого развития муниципального образования как социально-экономической системы и практика их реализации

Морозков Владимир Анатольевич
канд. юрид. наук, доцент кафедры экономики, учета и финансов, доцент, Сургутский государственный университет

Статья посвящена вопросам устойчивого развития муниципальных социально-экономических систем на основе баланса внутреннего потенциала и внешних ресурсов, направленных на повышение качества жизни людей. Автором рассмотрены основные признаки и критерии устойчивости муниципального образования, влияющие на качество базового уровня территориальной организации публичной власти. Проведен анализ основных направлений устойчивого развития муниципалитетов, по реализации полномочий органами местного самоуправления по эффективному управлению общественными ресурсами.
Ключевые слова: устойчивое развитие, исходные положения устойчивости муниципального образования, социально-экономическая система, механизм устойчивого развития, стратегия социально-экономического развития, вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, административная правосубъектность, субъекты управления, социальная активность населения.

Современный этап общественного развития на фоне динамизма геополитического пространства характеризуется усложнением социально-экономических процессов и межотраслевой интеграции. Ведущие субъекты экономической деятельности, контролирующие значительные территории, а также активная хозяйственная деятельность жителей, проживающих в населенных пунктах, входящих в состав муниципального образования, далеко не всегда рационально управляют имеющимися ресурсами, что приводит к их истощению или уничтожению.

Следует отметить, что муниципальное образование является важным системным элементом, базой социально-экономического развития территории. В этой связи необходимым условием реформирования местного самоуправления является пересмотр стратегической ориентации развития муниципальных образований, нацеленной на воссоздание их способностей к самостоятельному развитию на базе собственных ресурсов.

Кроме того, традиционная модель экономического роста стран, регионов и городов к настоящему времени себя исчерпала. Сложившиеся модели развития и соответствующий характер производства и потребления не являются устойчивыми по своей сути. Имеющиеся концепции устойчивого развития, которые определяют стратегические задачи глобального и государственного уровней, глубоко не затрагивают региональные и тем более локальные (городские) уровни. В этой связи, государственная политика сбалансированного развития муниципальных территорий, направлена на повышение качества жизни и выравнивание социально-экономических диспропорций.

Среди основных векторов развития государства специалисты выделяют: децентрализацию бюджетной системы; пересмотр региональной политики и экономики с учетом перспектив развития муниципальных образований; поиск новых направлений их пространственного развития, трансформации их в «территорию, комфортную для проживания»[34].

Также необходимо учитывать, что важнейшими условиями устойчивого развития муниципальных образований являются реальное состояние имеющихся ресурсов муниципалитета для социально-экономической деятельности, природная, историко-культурная уникальность административно-территориального образования, характер и особенности осуществления полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Важно отметить, что состояние социально-экономического положения муниципального образования как базового объекта базового уровня территориальной организации публичной власти является полным отражением эффективности управляющего воздействия всех субъектов управления, включая органы государственной власти всех уровней и органы местного самоуправления.

Исследователи указанной проблематики неоднократно отмечали, что потребность в поиске новых «точек роста» и результативных управленческих инструментов являются приоритетом для любой страны на разных этапах развития, поэтому вопросам эффективной организации экономического пространства уделяется достаточно внимания как в теории, так и на практике, что, находит отражение во множестве теоретических концепций и подходов[30].

Рассматривая содержание основных понятий, используемых в работе, отметим следующее.

Под устойчивым развитием муниципального образования понимаем всесторонний, уравновешенный процесс постоянного воздействия на социально-экономическую систему, предоставляющий возможность соразмерной совокупности экономических, социальных и экологических потребностей населения.

К социально-экономической системе относим совокупность взаимосвязанных действий субъектов отношений по обеспечению производства, распределения и потребления материальных и нематериальных благ с целью удовлетворения потребностей населения.

Устойчивость развития социально-экономической системы, как известно, характеризуется целостностью, взаимозависимостью компонентов и иерархичностью[31]. По своей сути она представляет собой постоянный процесс количественных и качественных изменений, происходящих в обществе, который охватывает экономический рост, технологическую модернизацию, улучшающих уровень и качество жизни населения.

Рассматривая теоретические основы устойчивости муниципального образования как социально-экономической системы следует подчеркнуть, что

важнейшим критерием обеспечения устойчивости этой следует считать эффективность взаимодействия основных элементов этой системы. Исследование взаимовлияний этих компонентов делает возможным выяснить, насколько успешно в муниципальной системе осуществляется взаимодействие субъекта и объекта управления с учетом прямых и обратных связей и как это влияет на качество социально-экономического потребления в целом.

Между тем на практике, жители муниципалитетов не всегда равномерно осваивают сферы экономической деятельности, что ведет к известным диспропорциям и перекосам. Так, в сфере торговли, строительстве, бытового обслуживания конкуренция значительно выше, чем в производственном, аграрном секторах экономии, рекреации и местного туризма и т.д. В любом случае, очевидно, что принципиальным моментом в развитии муниципальной социально-экономической системы является своевременный, глубокий и объективный анализ происходящих изменений во всех сферах жизнедеятельности с учетом современных вызовов и угроз.

Рассматривая устойчивость как сбалансированное развитие муниципального образования, следует учитывать основную цель социального управления – обеспечение качества жизни людей.

В мировую практику данный термин был введен как общественное развитие, удовлетворяющее потребности людей. Главным условием фактора устойчивости является отсутствие угрозы будущим поколениями по удовлетворению своих потребностей. Основной акцент ставится на бережливое отношение к природным ресурсам, бесконтрольное потребление которых негативно отражается на состоянии экосистемы. Нобелевский лауреат Элинор Остром, в этой связи отмечала, что поскольку рассматриваемая социально-экономическая система включает в себя управление общественными ресурсами на муниципальной территории, соответственно ее устойчивость, которая базируется на народнохозяйственном потенциале и общепризнанных подходов населения к общественной непредвзятости, учитывает границы допустимого воздействия на биосферу и окружающую среду в ходе производственной и хозяйственно бытовой деятельности[23].

Устойчивость социально-экономической системы, с позиции эволюции института коллективной деятельности, предполагает разработку некой теоретико-экономической модели поведения. Еще в XIX веке классик утверждал, что "всякая непосредственно общественная или совместная деятельность нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работами и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличии от движения его самостоятельных органов"[17].

Учитывая вышеизложенное полагаем, что устойчивость муниципального образования как института коллективной деятельности должна рассматриваться через призму социального управления, с учетом анализа основных элементов данной социально-экономической системы.

В тоже время существуют и иные авторские позиции к вопросу устойчивости развития социально-экономической системы, где основой формирования критериев устойчивости является исследование взаимосвязи понятия безопасности с категорией риска. Так Н.А. Аитов указывает, что концепция риска в стратегии экономической безопасности, включает два важнейших элемента: оценку риска и управление риском. По мнению автора, оценка риска носит, как правило, экспертный, вероятностный характер. Соответственно, управление риском предполагает предвидение возможных критических социально-экономических ситуаций с тем, чтобы предотвратить, ослабить и смягчить их последствия[1].

Рассматривая инструментарий предотвращения возможных рисков Сигова М.В. отмечает, что вероятность их возникновения связана с высокой дифференциацией доходов, обусловленных территориальными различиями. Улучшение ситуации может быть достигнуто с помощью активной социальной политики предприятий и организаций, проявляющиеся в использовании такого финансового инструмента, как социально-ответственность[28]. Напротив, Бордуков С.Д., рассматривают развитие социально-экономической системы через человека, как ключевого участника исторического процесса[7].

Анализ источников относительно понятия управления также позволяет провести некоторые суждения. По мнению Л.А. Кодзоковой[13], в самом общем виде управление представляет собой деятельность по руководству чем-либо, основное предназначение которой заключается в обеспечении сохранения и функционирования определенной структуры, реализации ее жизнедеятельности. Профессор Г.В. Атаманчук характеризует управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сокращения или преобразования, опирающееся на его властную силу[4]. В свою очередь И.А. Полянский характеризует социальное управление как целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на общественную жизнь[25]. Считаем, что определение И.А. Полянского наиболее полно определяет содержание исследуемого понятия через систему признаков, в том числе такие как: сознательная, целенаправленная деятельность людей; объект управления; системный, организующий характер деятельности; практический, результативный характер деятельности, направленный на постановку и достижение реальных целей; институциональное регулирование деятельности людей, воплощение социальных норм в конкретных общественных отношениях.

Учитывая вышеизложенное, под социальным управлением понимаем процесс постоянного, целенаправленного взаимодействия субъектов и объекта социально-экономической системы, с целью ее упорядочения и соответствия заявленным целям и задачам.

Вместе с тем, следует заметить, что в работах социологов развитие общества и государства анализируется

через призму модернизации отношений собственности, институтов власти, системы ценностей (по А. Хоннету), когда в ходе этих преобразований постепенно складывается общество развитой социальной свободы, где каждый человек, в процессе целеполагания и достижения разумной институциональной среды, ощущает поддержку в своей жизни[37]. Суть подхода состоит в создании человеку в социуме качественных условий для максимальной реализации творческого потенциала в трудовой деятельности во благо своей частной жизни, что, несомненно положительно отразится на состоянии социума.

Данная идея находит отражение в содержании Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти", в ст. 1 прямо указано, что под местным самоуправлением понимается форма самоорганизации граждан в целях осуществления народом своей власти для самостоятельного решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом[36]. Исходя из содержания указанной нормы, важнейшим общим началом устойчивости муниципального образования является самостоятельная способность органа местного самоуправления решать все вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения посредством самоорганизации.

Однако, как показывает реальное положение дел на местах, недостаток ресурсов на реализацию полномочий приводит к тому, что многие муниципальные образования испытывают хронические трудности при решении вопросов социально-экономического развития без помощи органов государственной власти регионального и федерального уровня.

Так, в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года[26] представлена развернутая социально-экономическая характеристика сельских территорий, согласно которой из 153 тыс. сельских населенных пунктов, расположенных на территории 20,2 тыс. муниципальных образований более половины имеют число жителей от 500 до 2000 человек. Из приведенной статистики следует, что в большинстве случаев органы местного самоуправления, в силу недостаточности как финансовых средств, так и кадрового обеспечения, не в состоянии эффективно решать вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения. Большинство из них, в соответствии со ст. 12 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти"[36] перешли на одноуровневую систему местного самоуправления в составе муниципальных районов (округов).

Однако преобразования муниципальных образований также не решают вопроса с дефицитом ресурсов для эффективного выполнения своих полномочий. Например, среди проблемных вопросов, негативно отражающихся на реализации Стратегии социально – экономического развития Мишкинского муниципального района Курганской области до 2030 года, выделены, в том числе:

- низкая эффективность использования местных природных ресурсов, в связи с отсутствием возможности их полной переработки «на месте»;
- недостаточный уровень инвестиционной привлекательности района;
- сокращение численности населения в связи с отрицательным сальдо миграции населения, высокий показатель смертности населения;
- низкий престиж сельскохозяйственного труда;
- дисбаланс спроса и предложения на рынке труда, «старение» квалифицированных кадров и низкий уровень обновления кадров в социальной сфере;
- высокий уровень износа инженерной и коммунальной инфраструктуры, производственных фондов хозяйствующих субъектов;
- недостаточное развитие материально-технической базы объектов социальной сферы;
- отсутствие ежедневного транспортного сообщения с отдалёнными населенными пунктами района и областным центром;
- неразвитая туристская инфраструктура[29].

Развивая подходы к исследованию содержания устойчивости социально-экономической системы Т.В. Мелихова, Н.А. Константинова, подчеркивают, что последняя должна быть ориентирована прежде всего на защиту интересов населения, ключевыми факторами которой следует рассматривать сбалансированность бюджета, степень зависимости от межбюджетных трансфертов, уровень безработицы, приток инвестиций, уровень развития инфраструктуры[19]. Исследователи Т.В. Ершова, Ф.С. Крейчман в свою очередь отмечают, что многие муниципалитеты при осуществлении своих полномочий явно испытывают хронический дефицит таких свойств субъекта управления, как: общее руководство, оперативное распорядительство, методическое руководство, организация, информирование, ресурсное обеспечение, регулирование, планирование[11]. Вышеуказанные причины указывают на то, что свойства объекта и предмета управления в реализации данных полномочий достаточно объемны что вызывает затруднения у исполнителей.

Вместе с тем, как отмечал О.Е. Кутафин, закрепление в Конституции Российской Федерации[15] (ст.ст. 131, 132) принципа организационной обособленности органов местного самоуправления в системе управления обществом и государством, обуславливает изменение традиционных подходов к исследованию института социального управления посредством реформирования государственно-управленческих связей с целью надлежащего обеспечения потребностей человека и гражданина[16].

Данный подход представляется актуальным с учетом принципа организационной обособленности органов местного самоуправления[35, 32, 33], приводящему к хроническому дефициту бюджетов большинства муниципалитетов, не имеющих достаточной финансовой базы местных бюджетов, формируемой за счет местных налогов, неналоговых поступлений и закрепленных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов. Так результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 год показывают, что, 64,6% доходов местных бюджетов составили межбюджетные трансферты[27].

Характеризуя складывающуюся практику, исследователь О.И. Баженова указывает на принципиальное значение закрепления в законе положения о том, что расходные обязательства, возникающие в связи с исполнением органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, исполняемые за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций), могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации[5]. Вместе с тем, далеко не все муниципалитеты имеют такую возможность.

Исследуя вопросы сложности самостоятельной реализации полномочий органами местного самоуправления Л.С. Аникин утверждал, что, основной причиной формального, неэффективного характера реализации полномочий органами местного самоуправления является их подконтрольность вышестоящим субъектам управления[3].

Справедливость данного суждение подтверждается содержанием ст. 72 Конституции Российской Федерации, где прямо указано, что в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся, в том числе и установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления[15]. По определению, указанная норма, является исходным положением деятельности рассматриваемых субъектов деятельности и, соответственно, важнейшим фактором поддержания устойчивости муниципалитета всеми субъектами управления. Однако, по силе управленческого воздействия на социально-экономические процессы, «авторитету власти», организационной и функциональной самостоятельности, активном характере исполнительно-распорядительной деятельности, органы местного самоуправления заметно уступали вышестоящим субъектам управления[9].

Данную тенденцию в системе публичной власти, с позиции М.Н. Матвеева[18], следует рассматривать в контексте федерализации и борьбы центра и регионов за права в еще в начале 90-х годов XX века, когда в условиях трансформации политической системы местное самоуправление как форма власти перераспределяла часть полномочий с федерального и регионального уровней на муниципальный. При этом в ходе реформы местного самоуправления центр стремился ослабить губернаторов, которые, в свою очередь, путем минимизации роли и значения местного самоуправления как самостоятельного субъекта управления, пытались отстоять максимум своих властных полномочий.

В складывающейся обстановке взаимодействие муниципалитетов с региональными органами власти характеризовались как сложное, конкурентное, отмеченное острой политической борьбой. Это вело к тому, что органы местной власти стремились проводить политику независимости от региональной власти и ограничения уровня ответственности перед населением. Отсюда и двойственная природа местной власти, которая выражалась в том, что по отношению к органам государственной власти органы местного самоуправления играли роль представителей народа, а по отношению к народу - агентов государства[18]. В данных обстоятельствах крайне сложно приходилось поддерживать и развивать степень социально-экономической устойчивости муниципального образования.

Между тем, в последние годы политика государства по определению статуса органов местного самоуправления как конституционно-правового института в единой системе публичной власти существенно меняется[35,32, 33]. Становится очевидным, что преодоление проблем, связанных с необходимостью баланса между централизацией и децентрализацией

Новые тенденции политики федерального центра, по развитию муниципального управления находят отражение в процессе совершенствования законодательства по вопросам правового регулирования устойчивого развития органов местного самоуправления. муниципальных образований. Это следует, прежде всего из положений новой редакции Конституции РФ, где прямо указано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. (Конституция РФ)[15].

Основы взаимодействия всех ветвей власти также закреплены Федеральным законом "О Государственном Совете Российской Федерации" положения, где в ст. 1. дается понятие единой системой публичной власти как федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах взаимодействия свою деятельность, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства[3.

Несмотря на это, до недавнего времени на публичных площадках различного уровня, при обсуждении принимаемых управленческих решений по вопросам местного самоуправления звучали мнения о низком уровне развитости в обществе традиционной демократии и неготовности объекта управления, в лице граждан взять на себя всю ответственность за попытки самостоятельной реализации управленческих решений вопросов местного значения[2]. Известные общественные деятели также публично высказывались по поводу степени развития демократических преобразований в современном российском обществе, отмечая, что когда наверху оказывается человек, некомпетентный в управлении, то дальше идет система отрицательного отбора, где каждый бюрократ, во избежание угрозы нарушения системы, будет выбирать подчиненных еще менее компетентных[22]. Рассматривая западную модель местного самоуправления А.С. Кончаловский отмечал, что там, наоборот, управление социумом, согласно Европейской хартии местного самоуправления[10], строится снизу, поскольку изначально доверяют компетентному выбору значительной массы людей, что и отражает демократический принцип[20].

Как отмечалось выше, Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти"[36] закрепляя базовые экономические, социальные, организационные основы устойчивого развития муниципальных образований, встраивает их в единую систему публичной власти, определяет их полномочия и гарантирует права граждан на самостоятельное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения.

Однако, очевидно, что объем полномочий органов местного самоуправления, закрепленный в ст. 32 Закона значительно перенасыщен и избыточен. По мнению М.С. Басиева[6], представленный перечень вопросов хотя и достаточно точно отражает потребности населения, но явно выходит за пределы интересов местных сообществ, поскольку в должной мере не защищает их интересы.

В этой связи считаем, что поскольку вышеуказанные вопросы играют важнейшую роль в обеспечении устойчивого развития муниципальных образований, указанная норма Закона нуждается в корректировке полномочий субъекта управления на муниципальном уровне, по решению именно тех вопросов экономического, социального и экологического характера, от которых напрямую зависит жизнедеятельности населения.

Наряду с этим, следует подчеркнуть, что приведенный в законе перечень вопросов финансово-экономической и социально-культурной составляющей в большинстве поселениях муниципальных образований сельской местности в полноценном формате изначально не реализуем по причине недостаточного финансирования и ресурсного обеспечения[38]. Как показывают материалы исследований[24], программы развития муниципалитетов зачастую имеют преимущественно описательный характер. В них недостаточно четко сформулированы цели и задачи, отсутствуют действенные механизмы реализации и достижения конкретных результатов заявленных направлений устойчивого развития. Очень слабо отражены вопросы согласованности со стратегиями развития регионального и федерального уровней, отсутствуют реальные расчеты финансового обеспечения решения конкретных, острых вопросов местного значения[29].

Полагаем, что в случаях, когда состояние бюджетов муниципалитетов, по причине отсутствия на эти цели финансирования не позволяет обеспечивать реализацию этих вопросов, должен своевременно включаться механизм передачи этих полномочий наверх, либо усиления финансовой основы нижестоящих структур.

В качестве примера можно привести многолетнюю транспортную проблему Альменевского муниципального округа Курганской области, связанную с затянувшимся ремонтом участка дороги протяженностью 12 км. единственной муниципальной трассы, соединяющих большинство сел с районным центром[9]. Местная администрация не могла обеспечить финансирование реконструкции дороги своими силами. Региональные власти также ссылались на отсутствие на финансирование реконструкции этого участка дороги, поскольку все фонды были использованы на реконструкцию дорог других муниципалитетов[21].

Очевидно, что в приведенном случае невозможность реализации полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения в силу отсутствия ресурсов, как представляется, должна влечь за собой либо их передачу наверх, либо усиление собственной финансовой основы.

С целью устранения возникающих сложностей и преодоления противоречий между субъектами управления М.С. Басиев предлагает классифицировать вопросы непосредственного обеспечения населения на две группы: непосредственно относящихся к местному самоуправлению и не подлежащие изменению; реализуемые муниципальными образованиями полномочия, делегированные федеральными и региональными органами власти. По мнению автора, представленная классификация позволяет, прежде всего, обеспечить защиту непосредственных полномочий органов местного самоуправления от их изменения или перераспределения федеральными или региональными органами государственной власти, а также получать финансирование на делегированных государственных полномочий[6].

Принимая необходимость выработки четкого алгоритма реализации вопросов местного значения, от которых напрямую зависит жизнедеятельность населения, предлагаем их систематизировать по сферам ответственности: жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство; социальная сфера и среда; пространственное развитие; безопасность и управление. Полагаем, что такая структура будет способствовать более эффективному распределению бюджетных ресурсов органами местного самоуправления эффективнее распределять бюджетные ресурсы и оперативно реагировать на повседневные нужды граждан.

Как было отмечено ранее, муниципальные образования в самостоятельном решении вопросов социально-экономического развития довольно часто испытывают трудности, связанные нехваткой ресурсного обеспечения различного характера. Отдельные исследователи, анализирующие прошлый опыт системы местного самоуправления, указывают на «глубокое упадничество» отдельных этапов его развития, ссылаясь при этом на глубокие исторические корни.

Тем не менее история развития местного самоуправления знает и положительные примеры устойчивого развития муниципальных образований посредством общественного управления. Так в дореволюционном Челябинске голова города на должность городского головы избирались граждане, способные управлять городским хозяйством на общественных началах. Должность считалась весьма почетной. В период конца XIX начала XX века перед главами городов России стояла задача проводить благоустройство своих городов. Требовалось замостить дороги, провести водопровод и канализацию, осветить улицы, построить учебные заведения, больницы, театры и многое другое, что повысило бы уровень жизни, быта и культуры горожан. Рассматривая элементы правосубъектности Городского головы, отметим, что это высшее должностное лицо городского самоуправления в России в период 1785–1919. Впервые должность городского головы была установлена «Жалованной грамотой городам» (1785). Согласно «Грамоте», все выборные должности избирались на 3-летний срок. В функции городского головы входило решение вопросов городского транспорта, освещения, отопления, водоснабжения, торговли, заведования школьными медицинскими и благотворительными делами, содержания тюрем, промышленности.

Как свидетельствуют исторические документы для руководящей работы требовались высокие профессиональные и личностные качества управленцев. Задачи деятельности глав городов были схожи, проблемы, стоящие перед ними в тот период были одинаковые, но имели свои результаты, особенности и размах. В отличие от екатеринбургских глав, голове Челябинска, врачу по профессии, А.Ф. Бейвелю удалось сделать многое для города. Возможно, он был более решителен и инициативен в решении городских проблем, чем они. А порой даже дерзок, в нахождении финансовых средств. Достаточно вспомнить Заседание Городской Думы от 31 октября 1906 г., когда было принято решение об изъятии торговых лавок в городское управление и сдачу их в аренду (по 100 руб. в год с одной лавки)[12]. Несмотря на скандал, Бейвель непреклонен, он уверен, что охраняет интересы города и судится с лавочниками. Суд выигрывает. Вскоре в городе построены каменные торговые ряды. Торговля в центре города происходит в более цивилизованных условиях[8]. А.Ф. Бейвель обладал даром убеждения. Сумел уговорить г-на Колбина – известного предпринимателя Челябинска, за освещение взять по 110 рублей в год за фонарь, вместо 125 рублей, да еще в придачу обязал его «бесплатно дать энергию, уголь и уход для 4-х фонарей» в городе[12].

Из приведенного примера следует вывод о роли профессиональных и личностных качествах руководителя муниципального образования в реализации исходных положений его устойчивого развития.

Резюмируя вышеизложенное отметим следующие выводы и результаты.

Под устойчивостью муниципального образования рассматриваем всесторонний, сбалансированный процесс постоянного воздействия на социально-экономическую систему, способствующий самостоятельной реализации соразмерной совокупности экономических, социальных и экологических потребностей населения.

Исследуя критерии устойчивости муниципального образования как социально-экономической системы, необходимо учитывать такие важнейшие факторы как бюджетная самостоятельность, занятость населения, развитость инфраструктуры, качество окружающей среды, степень взаимодействия муниципалитета с экономикой и институтами гражданского общества.

Показатели эффективности, как критерии оценки уровня социально-экономического развития муниципального образования должны выступать не в качестве свидетелей сухой статистики, а являться исходным положением в построении и реализации управленческой модели по решения вопросов местного значения с целью повышения качества жизни.

Устойчивость муниципального образования как институт коллективной деятельности должна рассматриваться через призму социального управления, с учетом анализа основных элементов данной социально-экономической системы.

Принципиальным моментом в развитии муниципальных образований является своевременный, глубокий и объективный социально-экономический анализ жизнедеятельности населения, с учетом исторического опыта освоения муниципальных территорий, стратегического интереса государства и заинтересованности населения.

Литература

1. Аитов Н.А. Социальное развитие регионов. М.: Мысль, 1985. 220 с. (Социология и жизнь).
2. Андреева О.А., Яценко О.Е. Политика взаимоотношений государства и местного самоуправления в процессе его реформирования в РФ // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2025. № 4. С. 36–41. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_87232222_18953530.pdf (дата обращения: 26.05.20236). EDN: MKYUYK.
3. Аникин Л.С. Институционализация местного самоуправления как способ самоорганизации современного российского общества: дис. д-ра …социол. наук : 22.00.05. Саратов, 1997. 279 с. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01000196654 (дата обращения: 25.05.20236).
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник. 2-е изд., стер. М.: Омега-Л, 2011. 525 с.
5. Баженова О.И. «Переходные положения» закона как инструмент воздействия государства на местное самоуправление. Акт третий // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 6. С 33–41. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=82523574&ysclid=mq7nh1zlpm596216079 (дата обращения: 25.05.20236). EDN: HKLHZX.
6. Басиев М.С. Совершенствование компетенции местного самоуправления в Российской Федерации в условиях единства публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 8. С. 52–56. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=82868419 (дата обращения: 25.05.20236). EDN: SQACIS.
7. Бодрунов С.Д. Социализация: тернистый путь к ноономике // Экономическое возрождение России, 2020. № 4 (66). С. 5–12. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_44785871_54002663.pdf (дата обращения: 26.05.20236). EDN: MALSNG.
8. Грибанов, Р. Челябинские градоначальники / Р. Грибанов // Челябинский рабочий. – 2001. – 13 сент.
9. Дубонос С.М. Становление исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как института публичного управления : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. Ставрополь, 2011. 182 с. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01004973804 (дата обращения: 25.05.20236).
10. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года // Кодекс : [сайт]. URL:https://docs.cntd.ru/document/1901042?ysclid=mq7o79vci133841135 (дата обращения: 26.05.20236).
11. Ершова Т.В. Крейчман Ф.С. Проблемы коллективного управления ресурсом совместного пользования (по мотивам работ нобелевского лауреата Элинор Остром) // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2010. № 2. С. 180–187. URL: https://elibrary.ru/phvryp?ysclid=mq7mytvyj1332285708 (дата обращения: 25.05.20236). EDN: PHVRYP.
12. Заседание Думы // Голос Приуралья. 1906. № 6.
13. Кодзокова Л.А. Понятие управления как сферы применения норм административного права. Теория и практика общественного развития // Теория и практика общественного развития. 2015. № 20. С. 120–122. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=24395350&ysclid=mq7kw1bter608375128 (дата обращения: 26.05.20236). EDN: UNVXYX.
14. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=mq7nlwqm8o599564676 (дата обращения: 25.05.20236).
15. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=mq7n3cxqg1287234076 (дата обращения: 25.05.20236).
16. Кутафин О. Е., Фадеев. В. И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 2014. 559 с.
17. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения: в 30 т. Т. 23. М.: Госполитиздат, 1960. VI, 907 с.
18. Матвеев М. Н. Докторская диссертация «Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1977–2003 годах» – Заключение // Михаил Матвеев – депутат государственной Думы : офиц. Сайт. URL: http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/538 (дата обращения: 26.05.20236).
19. Мелихова Т. В., Константинова Н. А. Оценка уровня экономической безопасности Ушаковского муниципального образования Иркутского района Иркутской области / Т. В. Мелихова, Н. А. Константинова // Инновации и продовольственная безопасность. 2025. № 4 (50). С. 158–165. https://doi.org/10.31677/2311-0651-2025-50-4-158-165
20. Минабутдинов С., Михеев С, Новоселова Е. Андрей Кончаловский: Огромная масса русских людей к демократии не готова : [интервью] // Российская газета : Интернет-портал. 12.03.2012. URL: https://rg.ru/2012/03/12/demokratia.html (дата обращения: 26.05.20236).
21. Нуцулханов Т. Курганские власти нашли подрядчика для ремонта проблемной дороги // УРА.РУ : сайт информационно-аналитического агентства. 05.09.2023. URL: https://ura.news/news/1052682356 (дата обращения: 25.05.20236).
22. Николаева, Н. Владимир Познер: Россия по своим истокам вовсе не демократическая страна : [интервью] // Познер Online : официальный сайт Владимира Познера. 03.09.2012. URL: https://pozneronline.ru/2012/09/2875 (дата обращения: 26.05.20236).
23. Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности: монография. М.: ИРИСЭН, Мысль, 2010. 403 с.
24. Пивоварова О.В. Управление социально-экономическим развитием муниципального образования: особенности и направления совершенствования : монография. М.: КноРус, 2022. 246 с. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=49841740&ysclid=mq7ozfo84e419093175 (дата обращения: 26.05.20236). EDN: FOSZIB.
25. Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право в схемах и определениях. М.: Эксмо, 2011. 384 с.
26. Распоряжение правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (с изменениями на 13 января 2017 года)» от 2 февраля 2015 года № 151-р // Кодекс : [сайт]. URL:https://docs.cntd.ru/document/420251273?ysclid=mq7rvj5srs580415535 (дата обращения: 25.05.20236).

27. Результаты мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2024 год / М-во финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf (дата обращения: 25.05.20236).

28. Сигова М.В. Социальная ответственность инвестиции и социальная инклюзивность российских компаний // Финансовый журнал, 2025. Т 17, № 5. С. 59–75. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2025-5-59-75.

29. Стратегия социально – экономического развития Мишкинского района до 2030 года / Администрация Мишкин. р-на Курган. обл. [Мишкино], 2017. URL: http://www.economic.kurganobl.ru/assets/files/municipal/strat/2017/14.pdf (дата обращения: 26.05.2026).

30. Строев П.В., Пивоварова О.В. Роль муниципальных образований в эффективной организации экономического пространства России // Экономика, предпринимательство и право. 2024. Т. 14, № 8. С. 4649–4662. https://doi.org/10.18334/epp.14.8.121270.

31. Теоретические основы устойчивого развития социально-экономических систем и воспроизводственные процессы экономики / А. В. Ревкуц [и др.] // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2024. № 12-2. С. 304–308. https://doi.org/10.17513/vaael.3921.

32. Указ Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» от 07.05.2024 № 309 // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/?ysclid=mq7s23xuz8715371103 (дата обращения: 25.05.20236).

33. Указ Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 29.03.2017 № 133). // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72244/?ysclid=mq7s3onidn348168756 (дата обращения: 25.05.20236).

34. Харитонова Ю.С. Анализ устойчивости развития муниципальных образований республики Мордовия // Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки. 2013. Т. 13, вып. 1. С. 67–72. URL: https://elibrary.ru/qnlidx (дата обращения: 26.05.20236). EDN: QNLIDX

35. Федеральный закон «О Государственном Совете Российской Федерации» от 08.12.2020 № 394-ФЗ // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/?ysclid=mq7rzpjpvg461727517 (дата обращения: 25.05.20236).

36. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» от 20.03.2025 № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // Некоммерческая версия КонсультантПлюс : [сайт]. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319 (дата обращения: 25.05.20236).

37. Шачин С.В., Шачина А.Ю. Концепция общества социальной свободы Акселя Хоннета // Журнал социологии и социальной антропологии. 2022 № 25 (1). С. 52–69. https://doi.Org/10.31119/jssa.2022.25.1.2.

38. Шурыгина Е.С. Некоторые особенности реализации компетенции местного самоуправления в условиях недостаточного финансирования // Местное право. 2025. № 2. С. 29–49. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=80599956 (дата обращения: 26.05.20236). EDN: BCQIGO.

Initial provisions for sustainable development of a municipality as a socio-economic system and their implementation practice

Morozkov V.A.
Surgut State University

This article examines the sustainable development of municipal socioeconomic systems based on a balance of internal potential and external resources aimed at improving people's quality of life. The author examines the key features and criteria of municipal sustainability, which influence the quality of the basic level of territorial organization of public authority. An analysis of the key areas of municipal sustainable development is provided, focusing on the exercise of local government authority's powers to effectively manage public resources.

Keywords: sustainable development, initial provisions for the sustainability of a municipality, socio-economic system, mechanism for sustainable development, strategy for socio-economic development, issues of direct provision of vital activity of the population, administrative legal capacity, subjects of governance, social activity of the population.

References

1. Aitov, N.A. “Social Development of Regions.” Moscow: Mysl’, 1985, 220 p. (Sociology and Life).
2. Andreeva, O.A., Yatsenko, O.E. “Policy of Relations between the State and Local Self-Government in the Process of Its Reform in the Russian Federation.” Bulletin of the Taganrog Institute of Management and Economics. 2025, No. 4, pp. 36–41. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_87232222_18953530.pdf (accessed: 26.05.20236). EDN: MKYUYK.
3. Anikin, L.S. “Institutionalization of Local Self-Government as a Method of Self-Organization of Modern Russian Society.” Doctor of Sociological Sciences Dissertation: 22.00.05. Saratov, 1997. 279 p. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01000196654 (date of access: 25.05.20236).
4. Atamanchuk G.V. Theory of public administration: textbook. 2nd ed., reprinted. Moscow: Omega-L, 2011. 525 p.
5. Bazhenova O.I. "Transitional provisions" of the law as an instrument of state influence on local self-government. Act Three // Constitutional and municipal law. 2025. No. 6. pp. 33–41. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=82523574&ysclid=mq7nh1zlpm596216079 (accessed on 25.05.20236). EDN: HKLHZX.
6. Basiev M.S. Improving the Competence of Local Self-Government in the Russian Federation in the Context of the Unity of Public Authority // Constitutional and Municipal Law. 2025. No. 8. pp. 52–56. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=82868419 (accessed on 25.05.20236). EDN: SQACIS.
7. Bodrunov S.D. Socialization: The Thorny Path to Noonomics // Economic Revival of Russia, 2020. No. 4 (66). P. 5–12. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_44785871_54002663.pdf (accessed on 26.05.20236). EDN: MALSNG.
8. Gribanov, R. Chelyabinsk mayors / R. Gribanov // Chelyabinsk worker. – 2001. – September 13.
9. Dubonos, S.M. Formation of executive bodies of local self-government as an institution of public administration: diss. ... Cand. of Political Sciences: 23.00.02. Stavropol, 2011. 182 p. URL: https://viewer.rsl.ru/ru/rsl01004973804 (accessed on 25.05.20236).
10. European Charter of Local Self-Government of 15 October 1985 // Code: [website]. URL: https://docs.cntd.ru/document/1901042?ysclid=mq7o79vci133841135 (accessed: 26.05.20236).
11. Ershova T.V. Kreichman F.S. Problems of collective management of a shared resource (based on the works of Nobel laureate Elinor Ostrom) // Management and Business Administration. 2010. No. 2. pp. 180–187. URL: https://elibrary.ru/phvryp?ysclid=mq7mytvyj1332285708 (accessed: 25.05.20236). EDN: PHVRYP.
12. Duma Session // Voice of the Urals. 1906. No. 6.
13. Kodzokova L.A. The Concept of Management as a Sphere of Application of Administrative Law Norms. Theory and Practice of Social Development // Theory and Practice of Social Development. 2015. No. 20. pp. 120–122. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=24395350&ysclid=mq7kw1bter608375128 (accessed on 26.05.20236). EDN: UNVXYX.
14. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=mq7nlwqm8o599564676 (date of access: 25.05.20236).
15. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 No. 6-FKZ, of 30.12.2008 No. 7-FKZ, of 05.02.2014 No. 2-FKZ, of 21.07.2014 No. 11-FKZ) // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=mq7n3cxqg1287234076 (accessed: 25.05.20236).
16. Kutafin O. E., Fadeev. V. I. Municipal Law of the Russian Federation: textbook. 5th ed., revised and enlarged. Moscow: Yurist, 2014. 559 p.
17. Marx K., Engels F. Works: in 30 volumes. Vol. 23. Moscow: Gospolitizdat, 1960. VI, 907 p.
18. Matveev M. N. Doctoral dissertation "Power and Society in the System of Local Self-Government in Russia in 1977-2003" - Conclusion // Mikhail Matveev - State Duma Deputy: official. Website. URL: http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/538 (accessed: 05/26/20236).

19. Melikhova T. V., Konstantinova N. A. Assessment of the Level of Economic Security of the Ushakovskoye Municipal Formation of the Irkutsk District of the Irkutsk Region / T. V. Melikhova, N. A. Konstantinova // Innovations and Food Security. 2025. No. 4 (50). Pp. 158-165. https://doi.org/10.31677/2311-0651-2025-50-4-158-165
20. Minabutdinov S., Mikheev S., Novoselova E. Andrei Konchalovsky: The Huge Mass of Russian People Are Not Ready for Democracy: [Interview] // Rossiyskaya Gazeta: Internet Portal. March 12, 2012. URL: https://rg.ru/2012/03/12/demokratia.html (accessed on May 26, 2023).
21. Nutsulkhanov T. Kurgan Authorities Find Contractor to Repair Problem Road // URA.RU: Website of the Information and Analytical Agency. September 5, 2023. URL: https://ura.news/news/1052682356 (accessed: 25.05.20236).
22. Nikolaeva, N. Vladimir Pozner: Russia is not democratic in its origins.
23. Ostrom E. Managing the Common. Evolution of Institutions of Collective Activity: Monograph. Moscow: IRISEN, Mysl, 2010. 403 p.
24. Pivovarova O.V. Managing the Socioeconomic Development of a Municipality: Features and Areas of Improvement: Monograph. Moscow: Knorus, 2022. 246 p. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=49841740&ysclid=mq7ozfo84e419093175 (date of access: 26.05.20236). EDN: FOSZIB.
25. Polyansky I.A., Trofimov E.V. Administrative Law in Diagrams and Definitions. Moscow: Eksmo, 2011. 384 p.
26. Order of the Government of the Russian Federation "On Approval of the Strategy for Sustainable Development of Rural Territories of the Russian Federation through 2030 (as amended on January 13, 2017)" dated February 2, 2015, No. 151-r // Code: [website]. URL: https://docs.cntd.ru/document/420251273?ysclid=mq7rvj5srs580415535 (accessed: May 25, 2023).
27. Results of Monitoring the Execution of Local Budgets and Interbudgetary Relations in the Constituent Entities of the Russian Federation at the Regional and Municipal Levels for 2024 / Ministry of Finance of the Russian Federation. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2025/06/main/Rezultaty_monitoringa_mestnykh_budzhetov.pdf (accessed: 25.05.20236).
28. Sigova M.V. Social responsibility of investments and social inclusiveness of Russian companies // Financial Journal, 2025. Vol. 17, No. 5. pp. 59–75. https://doi.org/10.31107/2075-1990-2025-5-59-75.
29. Strategy for the socio-economic development of the Mishkinsky district until 2030 / Administration of the Mishkinsky district, Kurgan region. [Mishkino], 2017. URL: http://www.economic.kurganobl.ru/assets/files/municipal/strat/2017/14.pdf (date of access: 26.05.2026).
30. Stroev P.V., Pivovarova O.V. The role of municipalities in the effective organization of the economic space of Russia // Economy, entrepreneurship and law. 2024. Vol. 14, No. 8. pp. 4649–4662. https://doi.org/10.18334/epp.14.8.121270.
31. Theoretical foundations of sustainable development of socio-economic systems and reproduction processes of the economy / A.V. Revkuts [et al.] // Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law. 2024. No. 12-2. pp. 304–308. https://doi.org/10.17513/vaael.3921.
32. Decree of the President of the Russian Federation "On the National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2030 and for the Perspective up to 2036" dated 07.05.2024 No. 309 // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475991/?ysclid=mq7s23xuz8715371103 (date of access: 25.05.20236).
33. Decree of the President of the Russian Federation "On the Council under the President of the Russian Federation for the Development of Local Self-Government" (as amended by Decree of the President of the Russian Federation dated 29.03.2017 No. 133). // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72244/?ysclid=mq7s3onidn348168756 (accessed: 25.05.20236).
34. Kharitonova Yu.S. Analysis of the sustainability of development of municipalities of the Republic of Mordovia // Bulletin of NSU. Series: Social and Economic Sciences. 2013. Vol. 13, issue 1. pp. 67–72. URL: https://elibrary.ru/qnlidx (accessed: 26.05.20236). EDN: QNLIDX
35. Federal Law "On the State Council of the Russian Federation" dated 08.12.2020 No. 394-FZ // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/?ysclid=mq7rzpjpvg461727517 (accessed: 25.05.20236).
36. Federal Law "On General Principles of Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" dated 20.03.2025 No. 33-FZ (as amended on 09.04.2026) // Non-commercial version of ConsultantPlus: [website]. – https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_501319 (accessed on 25.05.20236).
37. Shachin S.V., Shachina A.Yu. Axel Honneth's Concept of a Society of Social Freedom // Journal of Sociology and Social Anthropology. 2022, No. 25 (1). pp. 52–69. https://doi.Org/10.31119/jssa.2022.25.1.2.
38. Shurygina E.S. Some Features of the Implementation of Local Self-Government Competence in Conditions of Insufficient Funding // Local Law. 2025, No. 2, pp. 29–49. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=80599956 (accessed on 26.05.20236). EDN: BCQIGO.