

Классификация реакций муниципального образования: системно-деятельностный подход к исследованию

Аннотация

Исследование посвящено обоснованию содержания понятия «реакция муниципального образования». Представлена характеристика муниципального образования как сложной социально-экономической системы, имеющей природно-ресурсную, социально-демографическую, административно-территориальную, экономическую, финансово-бюджетную и организационно-управленческую подсистемы. Охарактеризованы направления деятельности органов местного самоуправления муниципального образования. Разработана авторская классификация реакций муниципального образования с позиции входящих в его состав подсистем (системный подход) в сопряжении с направлениями деятельности органов местного самоуправления (деятельностный подход). Предложенный авторами системно-деятельностный подход в исследовании реакций муниципального образования является новым для региональной экономической науки и имеет потенциал для использования в научных работах, посвященных проблемам муниципальной экономики, реакциям муниципальных образований на изменение региональных параметров и разработке управленческих решений на локальном (местном) уровне.

ВВЕДЕНИЕ

Отнесение регионов к классу сложных социально-экономических систем и усиление значимости пространственного фактора на внутрирегиональном уровне актуализируют исследование процессов сбалансированного развития муниципальных образований, происходящих на фоне реализации региональной политики и реформирования местного самоуправления. Муниципальные образования, являясь компонентами региональной социально-экономической системы, отражают региональные экономические процессы на локальном уровне, обладают «рефлекторной» функцией. Муниципальные образования как открытые сложные социально-экономические системы продуцируют реакции муниципальной экономики на изменение региональных экономических параметров, что является объективным процессом.

По нашему мнению, «реакция муниципального образования на изменение региональных экономических параметров – это совокупность действий, состояний, процессов, возникающих в ответ на воздействие каких-либо региональных экономических процессов, объектов или явлений и сопровождающихся динамикой соответствующих муниципальных показателей» [13].

Для характеристики реакций муниципального образования на изменение региональных экономических параметров следует исходить из того, что:

- 1) муниципальное образование является сложной социально-экономической системой;
- 2) муниципальное образование является объектом управленческого воздействия со стороны органов местного самоуправления.

Опираясь на такую дуальную характеристику муниципального образования, считаем необходимым обосновать системно-деятельностный подход к классификации реакций муниципального образования на изменение региональных экономических параметров. Это позволит, с одной стороны, классифицировать реакции муниципального образования в разрезе образующих его подсистем, а с другой стороны, увязать их с направлениями деятельности органов местного самоуправления.

СУЩНОСТЬ СИСТЕМНО-ДЕЯТЕЛЬНОСТНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ РЕАКЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В первую очередь, представим обоснование с позиций системного подхода.

Большая советская энциклопедия определяет системный подход как занимающий в XX веке в научном познании



▶ **ДВОРЯДКИНА Елена Борисовна**
Доктор экономических наук, профессор кафедры региональной, муниципальной экономики и управления

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Тел.: (343) 221-27-48
E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru



▶ **КАЙБИЧЕВА Екатерина Игоревна**
Кандидат экономических наук, ассистент кафедры региональной, муниципальной экономики и управления

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Тел.: (343) 221-27-48
E-mail: catherine.kai@mail.ru



▶ **ТИТОВЕЦ Алиса Юрьевна**
Старший преподаватель кафедры региональной, муниципальной экономики и управления

Уральский государственный экономический университет
620144, РФ, г. Екатеринбург,
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45
Тел.: (343) 221-27-48
E-mail: alisa-2007-al@mail.ru

JEL classification

R50, O18

* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-32-00016 «Исследование реакций периферийных городских округов на изменение региональных экономических параметров в условиях реформирования местного самоуправления».

Yelena B. DVORYADKINA

*Dr. Sc. (Econ.), Professor
of Regional, Municipal Economics
and Governance Dept.*

Ural State University of Economics

620144, RF, Yekaterinburg,

8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45

Phone: (343) 221-27-48

E-mail: elena.dvoryadkina@yandex.ru

Yekaterina I. KAIBICHEVA

*Cand. Sc. (Econ.), Jr. Lecturer
of Regional, Municipal Economics
and Governance Dept.*

Ural State University of Economics

620144, RF, Yekaterinburg,

8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45

Phone: (343) 221-27-48

E-mail: catherine.kai@mail.ru

Alisa Yu. TITOVETS

*Sr. Lecturer of Regional, Municipal
Economics and Governance Dept.*

Ural State University of Economics

620144, RF, Yekaterinburg,

8 Marta/Narodnoy Voli St., 62/45

Phone: (343) 221-27-48

E-mail: alisa-2007-al@mail.ru

Ключевые слова

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

РЕАКЦИЯ

СИСТЕМНО-ДЕЯТЕЛЬНОСТНЫЙ ПОДХОД

КЛАССИФИКАЦИЯ

Keywords

MUNICIPALITY

REACTION

SYSTEM-ACTIVITY APPROACH

CLASSIFICATION

JEL classification

R50, O18

Classification of Municipality's Reactions: A System-Activity Approach to Studying

Abstract

The paper substantiates the content of the concept "municipality's reaction". It characterizes a municipality as a complex socio-economic system that comprises natural-resource, social-demographic, administrative-territorial, economic, financial-budgetary and organizational-management subsystems. The authors review the main fields of activities of local authorities of a municipality. The study provides the authors' classification of municipality's reactions from the standpoint of its subsystems (system-based approach) in conjunction with the spheres of activities of local authorities (activity-based approach). The proposed system-activity approach to studying municipalities' reactions is new to the regional economics and can be applied in research papers on problems of municipal economy, municipalities' responds to changes in regional parameters and taking managerial decisions at local level.

одно из ведущих мест. Системный подход представляет собой «...направление методологии специально-научного познания и социальной практики, в основе которого лежит исследование объектов как систем... Методология, специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выявление многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину» [6]. Аналогичная характеристика системного подхода имеется в Философском энциклопедическом словаре [35], Новой философской энциклопедии [28], в которых особый акцент сделан на том, что системный подход выступает в качестве междисциплинарного философско-методологического и научного направления исследований.

Системный подход получил активное развитие в отечественной науке. Большой вклад в развитие системных исследований внесли А.В. Антонов [1], В.Г. Афанасьев [2], И.В. Блауберг [4; 5], Н.И. Бондаренко [7], В.Н. Волкова [8], Д.М. Гвишиани, В.А. Геловани, О.Я. Гельман, Е.П. Голубков [11], В.П. Зинченко, А.Н. Игошин [15], В.А. Карташев [16], Ю.А. Левада, А.Я. Лернер [22], А.А. Малиновский [24], Н.Н. Моисеев [26], А.М. Молчанов, И.В. Прангишвили [29], Ю.С. Попков, Д.А. Поспелов, В.Н. Садовский [31], Э.Г. Юдин, А.И. Уемов [33], Ю.А. Урманцев [34], Ю.И. Черняк [36] и другие ученые.

Фундаментальные положения системной парадигмы, сформулированные Я. Корнаи, создали возможность говорить о методологии применения системного анализа и теории систем в экономической теории как о самостоятельной системной парадигме, становящейся в один ряд с такими известными парадигмами экономической науки, как неоклассическая, институциональная и эволюционная [17]. В российской экономической науке системная парадигма активно развивается Г.Б. Клейнером (см., например, [37]). В ее основе лежит концепция видения объекта и предмета экономических исследований, согласно которой функционирование экономики на любом уровне – от глобальной мировой экономики до экономики отдельного предприятия – рассматривается в ракурсе создания, взаимодействия, трансформации и ликвидации экономических систем.

В самом общем виде сущность системного подхода к исследованию сложных объектов выражается тремя основными положениями, интерпретация которых по отношению к муниципальному образованию показана на рис. 1.

Системный подход дает возможность исследовать проблемы муниципального образования и проблемы формирования и функционирования его различных подсистем в единстве с проблемами развития экономики региона и национальной экономики, оценить характер



Рис. 1. Основные положения системного подхода к исследованию муниципального образования

их взаимосвязи, учесть влияние внешних условий на процессы муниципального экономического развития. Изучение муниципального образования как социально-экономической системы стало уже традиционным, что подтверждается наличием соответствующих разделов в учебной литературе по местному самоуправлению и муниципальному управлению (см, например, [32]). Однако если само по себе отнесение муниципальных образований к классу социально-экономических систем не подвергается сомнению, то вопрос о структурировании муниципального образования как сложной социально-экономической системы является достаточно дискуссионным.

Ю.Н. Лапыгин, А.Е. Лешин рассматривают муниципальные образования как социально-экономические системы, «...так как важнейшими отношениями в них выступают социальные и экономические. Социальные отношения связаны с присутствием среди элементов системы людей. Экономические – с деятельностью по получению благ, в том числе нематериальных, из ограниченных ресурсов» [20]. В качестве элементов системы указанные авторы рассматривают составляющие муниципалитета, заключенные в его официальном определении: территорию, население, органы местного самоуправления, муниципальную собственность и местные финансы.

Аналогичной точки зрения придерживается Т.А. Коркина, анализируя определение муниципального образования, данное в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Она указывает: «...из данного определения следует, что любое муниципальное образование представляет собой целостную систему, состоящую как минимум из

трех следующих элементов: 1) территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление; 2) населения и выборных органов, осуществляющих от его имени местное самоуправление на данной территории; 3) муниципальной собственности и местного бюджета, являющихся материальным обеспечением деятельности органов местного самоуправления» [18].

По мнению В.Е. Зотова, муниципальное образование как систему можно структурировать, исходя из разных критериев. Так, предметная структуризация муниципального образования позволяет выделить в качестве элементов: территорию, население, градообразующую сферу, градообслуживающую сферу, социальную сферу. Связи между различными элементами системы при таком структурировании обеспечивают трудовые ресурсы, продукция и услуги городского хозяйства, градообразующих предприятий, услуги социальной сферы, услуги со стороны. Градообслуживающая и социальная сферы в совокупности формируют инфраструктуру муниципального образования [32].

Р.В. Бабун указывает на то, что в качестве обобщающей характеристики муниципального образования как системы принято использовать термин «социально-экономическая система», так как «...природно-географические, человеческие, социальные, экономические, экологические и иные компоненты муниципального образования существуют в неразрывном единстве, образуют определенную целостность...» [3. С. 57].

Исследование территориальных объектов различных уровней, как регионов, так и городов, с позиций системного подхода проводилось нами в более ранних работах (см., например, [12]), вследствие

чего рассмотрение муниципального образования как сложной социально-экономической системы является вполне логичным и обоснованным. Опираясь на полученные нами ранее результаты, представим характеристику муниципального образования как системы (рис. 2).

Муниципальное образование представляет собой сложную систему, рассматриваемую не просто как система элементов, а как системное образование, в котором выделяются несколько объективно существующих и характеризующихся наличием определенных типов взаимосвязей между ними подсистем. Каждая из данных подсистем занимает свое положение в структуре муниципального образования как целостного системного объекта, детерминирована присущими ей свойствами, качествами, набором элементов и т.п., имеет свои входы и выходы, через которые осуществляются внешние связи с другими компонентами. Кроме того, существуют достаточно прочные внутренние взаимодействия элементов в подсистемах. Для такой системы, как муниципальное образование, характерно взаимное обеспечение функционирования входящих в него подсистем, что гарантирует муниципальному образованию наличие функций, которые не выполняются какой-либо из подсистем в отдельности.

Учитывая, что объектом исследования в настоящей статье являются реакции муниципального образования как ответные действия, явления или процессы, возникающие в результате изменения региональных экономических параметров, считаем целесообразным классифицировать реакции по подсистемам муниципального образования (рис. 3).

Природно-ресурсная подсистема, включающая взаимодействия природы и общества в процессе хозяйственной деятельности, предполагает оценку природно-ресурсного потенциала и выделение природных ресурсов в зависимости от их экономической классификации. В целом реакции природно-ресурсной подсистемы муниципального образования включают совокупность действий в сфере экологической деятельности и рационального использования природных ресурсов.

Социально-демографическая подсистема предполагает характеристику населения по полу, возрасту, семейному положению, национальности, образовательному уровню, профессионально-квали-



Рис. 2. Структура муниципального образования как сложной социально-экономической системы

лификационному составу, принадлежности к различного рода политическим и общественно-политическим организациям, по вероисповеданию и т.п., а также характеристику процессов, закономерностей, тенденций, происходящих в обществе. Реакции социально-демографической подсистемы охватывают весь спектр действий в сфере реализации социальной и демографической политики, социальной защиты населения, функционирования объектов социальной инфраструктуры муниципального образования, формирования общественного мнения, а также в сфере общественно-политической деятельности.

Административно-территориальная подсистема муниципального образования – это состав муниципалитета, его территориальная организация, предусматривающая выделение в границах муниципалитета административно-территориальных единиц, входящих в его состав. Характер и особенности такого состава определяются историческими, социально-экономическими, этнодемографическими, природно-географическими условиями, а также региональной

политикой. Реакции административно-территориальной подсистемы включают совокупность процессов, касающихся изменений в муниципальном устройстве, границ административно-территориальных единиц, форм территориального преобразования муниципальных образований.

Экономическая подсистема муниципального образования имеет сложную структуру. Во-первых, ее можно структурировать в отраслевом аспекте, что предполагает формирование реакций по видам экономической деятельности. Во-вторых, по формам собственности в экономике муниципального образования, что также предполагает наличие соответствующих реакций – в сфере государственной собственности, собственности субъектов РФ, муниципальной и частной собственности. В-третьих, по базовым характеристикам экономической деятельности, и тогда реакции можно классифицировать как возникающие в сфере ресурсов для экономической деятельности, в сфере производственного процесса, в структуре валового муниципального продукта (как интегрального

экономического показателя в муниципальной экономике) (см., например: [19]).

В рамках экономической подсистемы отдельно остановимся на таком ее компоненте, как инфраструктура, которая представлена совокупностью материальных и организационно-правовых условий, обеспечивающих необходимые предпосылки для устойчивого экономического развития (производства, хранения, доставки, потребления сырья и готовой продукции), для осуществления процессов природопользования, для совершенствования расселения и жизнедеятельности населения. Инфраструктура не только выполняет обслуживающие функции, но и играет важную самостоятельную роль, являясь ресурсом развития хозяйства и фактором формирования территориальной структуры общественного производства. В зависимости от состояния инфраструктуры и ее отдельных элементов может ускоряться или замедляться развитие хозяйства. Также инфраструктура влияет на эффективность капиталовложений в новое промышленное и хозяйственное строительство. Следовательно, реакции инфраструктуры имеет смысл выделить в самостоятельный блок реакций экономической подсистемы.

Финансово-бюджетная подсистема представляет собой совокупность финансово-бюджетных элементов, отражающую существующие в муниципальном образовании взаимосвязи этих элементов между собой и с элементами других подсистем. Финансово-бюджетная подсистема муниципального образования объединяет муниципальный бюджет, муниципальный долг, налоговые элементы, финансы муниципальных предприятий и учреждений. Всем этим компонентам свойственны специфические формы отношений, которые могут порождать разнообразные по содержанию реакции. Реакции финансово-бюджетной подсистемы относятся к разряду принципиально важных реакций муниципального образования на изменение региональных экономических параметров в условиях реформирования местного самоуправления. Именно органы местного самоуправления несут ответственность за формирование и исполнение местного бюджета, от чего напрямую зависит эффективное решение вопросов местного значения.

Организационно-управленческая подсистема включает совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих структуру органов местного само-



Рис. 3. Классификация реакций муниципального образования как сложной социально-экономической системы



Рис. 4. Направления деятельности органов местного самоуправления

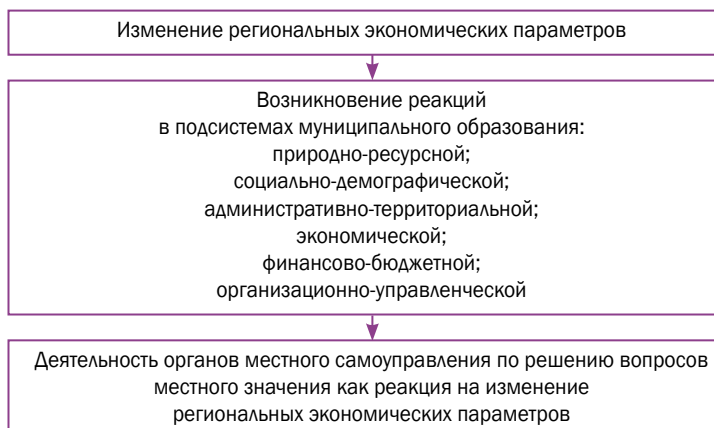


Рис. 5. Деятельность органов местного самоуправления как реакция на изменение региональных экономических параметров

управления, порядок, формы, принципы и методы их деятельности, а также регулирующих организацию муниципальной службы. Кроме того, в состав организационно-управленческой подсистемы входит непосредственно сама совокупность органов местного самоуправления. Реакции организационно-управленческой подсистемы выражаются прежде всего в принятии управленческих решений в пределах полномочий органов местного самоуправления, что, безусловно, оказывает влияние на эффективность их деятельности.

Муниципальные образования являются объектами управленческих воздействий со стороны органов местного самоуправления. Организационно-управленческая подсистема представлена совокупностью органов власти,

юридических и физических лиц, сотрудников учреждений, средств, обеспечивающих функционирование и развитие муниципального образования как сложной системы. Организационно-управленческая структура муниципального образования регламентируется таким важным документом, как устав. Здесь же рассматриваются отношения управленческих структур муниципалитета с государственными управленческими структурами, а также с административно-территориальными образованиями.

Итак, принимая во внимание тот факт, что муниципальные образования относятся к классу управляемых социально-экономических систем, опираясь на представленную выше классификацию реакций по подсистемам муниципального образования, интегрируем их

с направлениями деятельности органов местного самоуправления, которая, исходя из положений деятельностного подхода, может быть детерминирована в качестве одного из ключевых факторов, определяющих глубину реакции муниципального образования и ее последствий.

Учитывая, что дискуссия о деятельностном подходе не утихает в науке до сих пор и имеются различные точки зрения по поводу раскрытия сущности данного подхода, мы считаем целесообразным согласиться с Т.В. Науменко по вопросу о том, что теория деятельности по сути своей ориентирована на реализацию объяснительного принципа в отношении различных явлений и процессов, проистекающих в обществе [27].

Представим основные положения деятельностного подхода, который широко распространен в психологических, педагогических и философских науках, становление и развитие которого связано с именами таких ученых, как С.Л. Выготский [9], С.Л. Рубинштейн [30], А.Н. Леонтьев [21], А.Р. Лурия [23], А.В. Запорожец [14], П.Я. Гальперин [10] и др. Конечно же, нельзя не отметить Людвиг фон Мизеса и его труд «Человеческая деятельность: трактат по экономической теории» [25].

Во-первых, деятельность является активным и целенаправленным процессом (принцип активности).

Во-вторых, действия предметны, они реализуют социальные цели (принцип предметности деятельности и принцип социальной обусловленности).

В-третьих, деятельность имеет сложное иерархическое строение (принцип структурирования).

В-четвертых, деятельность осуществляется с какой-либо целью (принцип целеполагания).

Поскольку названные принципы имеют универсальный характер, деятельность органов местного самоуправления также строится на их основе и позволяет реализовать функции и полномочия по различным направлениям (рис. 4).

Учитывая, что муниципальное образование является объектом, управляемым органами местного самоуправления, в рамках разрабатываемого нами подхода мы предлагаем рассматривать деятельность органов местного самоуправления в том числе и как реакцию на изменение региональных экономических параметров, возникающее в результате деятельности органов государственной власти федерального или регионального уровня, а также других институциональных секторов. Алгоритм

Реакции подсистем муниципального образования во взаимосвязи с направлениями деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (на примере городского округа)

Группы реакций	Направления деятельности органов местного самоуправления
Реакции природно-ресурсной подсистемы	<p>Организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;</p> <p>участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;</p> <p>утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечня работ по благоустройству и периодичности их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа;</p> <p>осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;</p> <p>осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов, установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд и информирование населения об ограничениях использования таких водных объектов, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;</p> <p>осуществление муниципального лесного контроля</p>
Реакции социально-демографической подсистемы	<p>Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях;</p> <p>организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях;</p> <p>создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья;</p> <p>создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории городского округа в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;</p> <p>организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;</p> <p>создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;</p> <p>создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;</p> <p>сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия местного значения, расположенных на территории городского округа;</p> <p>обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;</p> <p>создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;</p> <p>организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;</p> <p>создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;</p> <p>осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;</p> <p>организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе</p>
Реакции административно-территориальной подсистемы	<p>Утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки;</p> <p>утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории;</p> <p>выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа;</p> <p>ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа;</p> <p>резервирование земель и изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд;</p> <p>осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;</p> <p>утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций на территории городского округа, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных рекламных конструкций на территории городского округа, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»;</p> <p>присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения), наименований элементам планировочной структуры в границах городского округа, изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;</p> <p>обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд городского округа, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;</p> <p>организация в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» выполнения комплексных кадастровых работ и утверждение карты-плана территории</p>

Окончание таблицы

УПРАВЛЕНETS / THE MANAGER № 6 / 70 / 2017

Группы реакций	Направления деятельности органов местного самоуправления
Реакции экономической подсистемы	<p>Владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;</p> <p>организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;</p> <p>осуществление в ценовых зонах теплоснабжения муниципального контроля за выполнением единой теплоснабжающей организацией мероприятий по строительству, реконструкции и (или) модернизации объектов теплоснабжения, необходимых для развития, повышения надежности и энергетической эффективности системы теплоснабжения и определенных для нее в схеме теплоснабжения в пределах полномочий, установленных Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»;</p> <p>дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа;</p> <p>обеспечение проживающих в городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля;</p> <p>создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;</p> <p>создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;</p> <p>создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству</p>
Реакции финансово-бюджетной подсистемы	<p>Составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;</p> <p>установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа</p>
Реакции организационно-управленческой подсистемы	<p>Участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах городского округа;</p> <p>разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;</p> <p>участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;</p> <p>организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;</p> <p>предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке городского округа сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;</p> <p>обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;</p> <p>формирование и содержание муниципального архива;</p> <p>организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;</p> <p>создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;</p> <p>организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;</p> <p>оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;</p> <p>осуществление мер по противодействию коррупции в границах городского округа</p>

Составлено авторами с использованием Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

наших рассуждений представлен на рис. 5.

Отметим, что в самом определении местного самоуправления, содержащемся в Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», его сущность раскрывается в контексте самостоятельного и под свою ответственность решения населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В Европейской хартии местного самоуправления провозглашены следующие принципы установления компетенции и полномочий органов местного самоуправления:

1) основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией и законами. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;

2) органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для

осуществления собственных инициатив по любому вопросу;

3) осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии;

4) предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены

или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом;

5) при делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспосабливать их осуществление к местным условиям.

Компетенция органов местного самоуправления, которая устанавливается законодательными актами, в частности Конституцией РФ, Федеральным законом о самоуправлении, должна обеспечивать возможность самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти решать *все вопросы местного значения*, непосредственно затрагивающие интересы жителей муниципального образования и влияющие на повседневную жизнь, а также отдельные государственные вопросы, которые могут возлагаться на органы местного самоуправления. Кроме того, последствия решения вопросов местного значения не должны выходить за пределы территории данного муниципального образования, т.е. не должны оказывать неблагоприятные воздействия на соседние территории.

В Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения дифференцированы в зависимости от вида муниципального образования. Представим на примере городского округа взаимосвязь между реакциями подсистем муниципального образования и направлениями деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (см. таблицу).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, авторами предложен и охарактеризован системно-деятельностный подход в исследовании реакций муниципального образования на изменение региональных экономических параметров, что осуществлено впервые в теории региональной экономики и управления. Применение системно-деятельностного подхода позволяет не только классифицировать реакции муниципального образования в разрезе образующих его подсистем, но и увязать их с направлениями деятельности органов местного самоуправления. Это

является весьма важным аспектом в исследовании, поскольку дает возможность охарактеризовать деятельность органов местного самоуправления как своеобразную реакцию в виде совокупности действий по реализации вопросов местного значения.

Системно-деятельностный подход, как теоретическая платформа исследования реакций муниципального образования на изменение региональных экономических параметров, обладает методическим потенциалом и нацелен, как полагают авторы, на получение новых научных результатов по разработке методики оценки реакций муниципального образования во взаимосвязи с управленческими решениями и оценкой эффективности деятельности органов местного самоуправления. ■

Библиографическая ссылка: Дворядкина Е.Б., Кайбичева Е.И., Титовец А.Ю. Классификация реакций муниципального образования: системно-деятельностный подход к исследованию // Управление. 2017. №6(70). С. 55–64.

For citation: Dvoryadkina Ye.B., Kaibicheva Ye.I., Titovets A.Yu. Classification of Municipality's Reactions: A System-Activity Approach to Studying. *Upravlenets – The Manager*, 2017, no. 6(70), pp. 55–64.

Источники

1. Антонов А.В. Системный анализ. М.: Высшая школа, 2004.
2. Афанасьев В.Г. Системность и общество. М.: Изд-во полит. лит-ры, 1980.
3. Бабун Р.В. Организация местного самоуправления. М.: Кнорус, 2013.
4. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Проблемы методологии системного анализа. М.: Наука, 1970.
5. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М.: Наука, 1973.
6. Большая советская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1969–1978. Т. 23.
7. Бондаренко Н.И. Методология системного подхода к решению проблем: история, теория, практика. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1997.
8. Волкова В.Н., Денисов А.А. Основы теории систем и системного анализа. СПб.: СПбГТУ, 1997.
9. Выготский Л.С. Мышление и речь. Психологические исследования. М., Л.: Соцэкгиз, 1934.
10. Гальперин П.Я. Введение в психологию. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976.
11. Голубков Е.П. Использование системного анализа в принятии плановых решений. М.: Экономика, 1982.
12. Дворядкина Е.Б., Голошейкин Е.В. Традиционно-промышленный регион в территориальной структуре национальной экономики. Екатеринбург: Изд-во УргЭУ, 2012.
13. Дворядкина Е.Б., Кайбичева Е.И., Титовец А.Ю. Реакция периферийных городских округов: сущность понятия и его экономическое содержание // Известия Уральского государственного экономического университета. 2017. № 4(72). С. 45–56.
14. Запорожец А.В. Избранные психологические труды / под ред. В.В. Давыдова, В.П. Зинченко. М.: Педагогика, 1986.
15. Игошин А.Н., Черемухин А.Д. Сущность экономического роста, его типы и измерители // Вестник НГИЭИ. 2015. № 5 (48). С. 52–58.
16. Карташев В.А. Система систем. Очерки общей теории и методологии. М.: Прогресс-академия, 1995.
17. Клейнер Г.Б. Системная парадигма и системный менеджмент // Российский журнал менеджмента. 2008. Т. 6. № 3. С. 27–50.
18. Коркина Т.А. Муниципальное образование как объект управления. URL: http://www.lib.csu.ru/vch/7/2003_01/020.pdf.
19. Косарева Н.Б., Полиди Т.Д. Оценка валового городского продукта в российских городах и его вклада в ВВП России в 2000–2015 гг. // Вопросы экономики. 2017. № 7. С. 5–23.
20. Лапыгин Ю.Н., Лешин А.Е. Сбалансированная система показателей муниципалитета. Владимир: ВлГУ, ВГПУ, 2005.
21. Леонтьев А.Н. Деятельность. Сознание. Личность. М.: Политиздат, 1975.
22. Лернер А.Я. Начала кибернетики. М.: Наука, 1967.
23. Лурия А.Р. Курс общей психологии. М.: МГУ, 1970.
24. Малиновский А.А. Тектология. Теория систем. Теоретическая биология. М., 2000.
25. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. М.: Экономика, 2000.
26. Моисеев Н.Н. Математические задачи системного анализа. М.: Наука, 1981.
27. Науменко Т.В. Деятельностный подход как объяснительный принцип современной социальной философии // Credo New. 2013. № 1. URL: http://www.intelros.ru/readroom/credo_new/k1-2013/18496-deyatelnostnyy-podhod-kak-obyasnitelnyy-princip-sovremennoy-socialnoy-filosofii.html.
28. Новая философская энциклопедия: в 4 т. / под ред. В.С. Степина. М.: Мысль, 2001.
29. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. М.: Синтез, 2000.
30. Рубинштейн С.Л. Основы общей психологии. М.: Учпедгиз, 1940.
31. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974.
32. Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Е. Зотова. Ростов н/Д: Феникс, 2010.
33. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978.
34. Урманцев Ю.А. Общая теория систем: состояние, приложения и перспективы развития // Система. Симметрия. Гармония: сб. ст. / под ред. В.С. Тюхтина, Ю.А. Урманцева. М.: Мысль, 1988. С. 38–124.
35. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева, В.Г. Панова. М.: Советская энциклопедия, 1983.
36. Черняк Ю.И. Анализ и синтез систем в экономике. М.: Экономика, 1970.
37. Kleiner G., Rybachuk M. System structure of the economy: Qualitative time-space analysis // Fronteiras. 2016. № 2. P. 61–81.

References

1. Antonov A.V. *Sistemnyy analiz* [System analysis]. Moscow, Vysshaya shkola Publ., 2004.
2. Afanas'ev V.G. *Sistemnost' i obshchestvo* [Systemicity and society]. Moscow, Izd-vo politicheskoy literatury Publ., 1980.
3. Babun R.V. *Organizatsiya mestnogo samoupravleniya* [Organization of local governance]. Moscow, Knorus Publ., 2013.
4. Blauberg I.V., Sadovskiy V.N., Yudin Ye.G. *Problemy metodologii sistemnogo analiza* [Problems of the methodology of system analysis]. Moscow, Nauka Publ., 1970.
5. Blauberg I.V., Yudin Ye.G. *Stanovlenie i sushchnost' sistemnogo podkhoda* [Formation and the essence of the system-based approach]. Moscow, Nauka Publ., 1973.
6. Prokhorov A.M. (ed.). *Bol'shaya sovetskaya entsiklopediya*. T. 23 [The great soviet encyclopedia. Vol. 23.]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1969–1978.
7. Bondarenko N.I. *Metodologiya sistemnogo podkhoda k resheniyu problem: istoriya, teoriya, praktika* [Methodology of the system-based approach to solving problems: history, theory, practice]. St Petersburg, Izd-vo Sankt-Peterburgskogo un-ta ekonomiki i finansov Publ., 1997.
8. Volkova V.N., Denisov A.A. *Osnovy teorii sistem i sistemnogo analiza* [Fundamentals of the theory of systems and system analysis]. St Petersburg, SPbGTU Publ., 1997.
9. Vygotskiy L.S. *Myshlenie i rech'. Psikhologicheskie issledovaniya* [Thinking and speaking. Psychological research]. Moscow-Leningrad, Sotsekgiz Publ., 1934.
10. Gal'perin P.Ya. *Vvedenie v psikhologiyu* [Introduction to psychology]. Moscow, Moskovskii universitet Publ., 1976.
11. Golubkov Ye.P. *Ispol'zovanie sistemnogo analiza v prinyatii planovykh resheniy* [Use of system analysis in making planned decisions]. Moscow, Ekonomika Publ., 1982.
12. Dvoryadkina Ye.B., Golosheykin Ye.V. *Traditsionno-promyshlennyy region v territorial'noy strukture natsional'noy ekonomiki* [Traditionally industrial region as an element of the territorial structure of the national economy]. Yekaterinburg, USUE Publ., 2012.
13. Dvoryadkina Ye.B., Kaybicheva Ye.I., Titovets A.Yu. *Reaktsiya periferiynykh gorodskikh okrugov: sushchnost' ponyatiya i ego ekonomicheskoe soderzhanie* [The Reaction of Peripheral Urban Districts: The Essence of the Concept and Its Economic Content] // *Izvestiya Uralskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta – Journal of the Ural State University of Economics*, 2017, no. 4(72), pp. 45–56.
14. Zaporozhets A.V. *Izbrannye psikhologicheskie trudy* [Selected psychological works]. V.V. Davydova, V.P. Zinchenko (eds.). Moscow, Pedagogika Publ., 1986.
15. Igoshin A.N., Cheremukhin A.D. *Sushchnost' ekonomicheskogo rosta, ego tipy i izmeriteli* [The essence of economic growth, its types and meters]. *Vestnik NGIEI – Bulletin NGII*, 2015, no. 5 (48), pp. 52–58.
16. Kartashev V.A. *Sistema sistem. Ocherki obshchey teorii i metodologii* [The system of systems. Essays on general theory and methodology]. Moscow, Progress-akademiya Publ., 1995.
17. Kleyner G.B. *Sistemnaya paradigma i sistemnyy menedzhment* [System paradigm and system management]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta – Russian Management Journal*, 2008, no. 3, vol. 6, pp. 27–50.
18. Korkina T.A. *Munitsipal'noe obrazovanie kak obekt upravleniya* [Municipal formation as an object of management]. Available at: www.lib.csu.ru/vch/7/2003_01/020.pdf.
19. Kosareva N., Polidi T. *Otsenka valovogo gorodskogo produkta v osiyskikh gorodakh i ego vklada v VVP Rossii v 2000–2015* [Assessment of gross urban product in Russian cities and its contribution to Russian GDP in 2000–2015]. *Voprosy ekonomiki – Problems of Economic Transition*, 2017, no. 7, pp. 5–23.
20. Lapygin Yu.N., Leshin A.Ye. *Sbalansirovannaya sistema pokazateley munitsipal'nogo upravleniya* [Balanced system of indicators of the municipality]. Vladimir, VIGU, VGPU Publ., 2005.
21. Leont'ev A.N. *Deyatel'nost'. Soznanie. Lichnost'* [Activity. Consciousness. Personality]. Moscow, Politizdat Publ., 1975.
22. Lerner A.Ya. *Nachala kibernetiki* [The beginnings of cybernetics]. Moscow, Nauka Publ., 1967.
23. Luriya A.R. *Kurs obshchey psikhologii* [A course of general psychology]. Moscow, MSU Publ., 1970.
24. Malinovskiy A.A. *Tektologiya. Teoriya sistem. Teoreticheskaya biologiya* [Theory of systems. Theoretical biology]. Moscow, 2000.
25. Mizes L., von. *Chelovecheskaya deyatel'nost': Traktat po ekonomicheskoy teorii* [Human Action: A Treatise on Economics]. Moscow, Ekonomika Publ., 2000.
26. Moiseev N.N. *Matematicheskie zadachi sistemnogo analiza* [Mathematical problems of system analysis]. Moscow, Nauka Publ., 1981.
27. Naumenko T.V. *Deyatel'nostnyy podkhod kak ob'yasnitel'nyy printsip sovremennoy sotsial'noy filosofii* [The activity approach as an explanatory principle of modern social philosophy]. *Credo New*, 2013, no. 1. Available at: www.intelros.ru/readroom/credo_new/k1-2013/18496-deyatelnostnyy-podhod-kak-obyasnitelnyy-princip-sovremennoy-socialnoy-filosofii.html.
28. Stepin V.S. (ed.). *Novaya filosofskaya entsiklopediya* [New philosophical encyclopedia]. Moscow, Mysl', 2001.
29. Prangishvili I.V. *Sistemnyy podkhod i obshchesistemnye zakonomernosti* [System approach and system-wide regularities]. Moscow, Sinteg Publ., 2000.
30. Rubinshteyn S.L. *Osnovy obshchey psikhologii* [Fundamentals of General Psychology]. Moscow, Uchpedgiz Publ., 1940.
31. Sadovskiy V.N. *Osnovaniya obshchey teorii sistem. Logiko-metodologicheskii analiz* [Foundations of the general theory of systems. Logical and methodological analysis]. Moscow, Nauka Publ., 1974.
32. Zotov V.Ye. (ed.). *Sistema munitsipal'nogo upravleniya* [System of municipal government]. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2010.
33. Uemov A.I. *Sistemnyy podkhod i obshchaya teoriya sistem* [The system approach and the general theory of systems]. Moscow, Mysl' Publ., 1978.
34. Urmantsev Yu.A. *Obshchaya teoriya sistem: sostoyanie, prilozheniya i perspektivy razvitiya* [General theory of systems: state, applications and development prospects]. In: *Sistema. Simmetriya. Garmoniya: sbornik statey* [Sistema. Symmetry. Harmony: a collection of articles]. V.S. Tyukhtin, Yu.A. Urmantsev (ed.). Moscow, Mysl' Publ., 1988, pp. 38–124.
35. Il'ichev L.F., Fedoseev P.N., Kovalev S.M., Panov V.G. (eds.) *Filosofskiy entsiklopedicheskiy slovar'* [Philosophical Encyclopedic Dictionary]. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1983.
36. Chernyak Yu.I. *Analiz i sintez sistem v ekonomike* [Analysis and synthesis of systems in the economy]. Moscow, Ekonomika Publ., 1970.
37. Kleiner G., Rybachuk M. *System structure of the economy: Qualitative time-space analysis*. *Fronteiras*, 2016, no. 2, pp. 61–81.