

Научная статья

УДК 352

DOI: 10.17213/2075-2067-2023-6-63-70

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ: КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЯ ПОНЯТИЙ

*Андрей Николаевич Зеленый*

*Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ)  
имени М. И. Платова, Новочеркасск, Россия  
green1969@mail.ru, ORCID: 0009-0002-8868-7873*

**Аннотация.** *Цель исследования* заключается в концептуализации таких понятий, как местное самоуправление, муниципальное управление и управление муниципальным образованием.

**Методология.** *Концепция исследования* выстраивается на методологической платформе неонституциональной теории Д. Норта, выбор которой объясняется тем, что она позволяет интегрировать все межпредметные аспекты, значимые для социологии управления: юридический, управленческий и собственно социологический.

**Результаты исследования.** *Под местным самоуправлением* следует понимать публичную деятельность по реализации интересов местного значения, которая осуществляется на началах самоорганизации или через делегирование полномочий по управлению территориями избранным органам муниципальной власти. *Муниципальное управление* представляет собой публичную деятельность муниципальных органов власти, которая направлена на достижение целей, актуальных для решения вопросов местного значения и осуществляется с учетом ресурсных возможностей конкретного муниципального образования. *Управление муниципальными образованиями* определяется как публичная деятельность уполномоченных для реализации вопросов местного значения органов муниципальной власти, проводимая ими на определенной территории.

**Перспективы исследования.** *Концептуализация данных понятий* является основой разработки методологического конструкта изучения административной состоятельности института сити-менеджмента в системе муниципального управления.

**Ключевые слова:** *социология управления, местное самоуправление, муниципальное управление, управление муниципальным образованием, российское общество*

**Для цитирования:** *Зеленый А. Н. Местное самоуправление, муниципальное управление и управление муниципальным образованием: концептуализация понятий // Вестник Южно-Российского государственного технического университета. Серия: Социально-экономические науки. 2023. Т. 16, №6. С. 63–70. <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2023-6-63-70>.*

Original article

## LOCAL SELF-GOVERNMENT, MUNICIPAL ADMINISTRATION AND MUNICIPAL EDUCATION MANAGEMENT: CONCEPTUALIZATION OF CONCEPTS

*Andrey N. Zeleny*

*Platov South Russian State Polytechnic University (NPI), Novocherkassk, Russia  
green1969@mail.ru, ORCID: 0009-0002-8868-7873*

**Abstract.** *The purpose of the study is to conceptualize concepts such as local government, municipal government and municipal education management.*

**Methodology.** *The research concept is based on the methodological platform of D. North's neo-institutional theory, the choice of which is explained by the fact that it allows integrating all the interdisciplinary aspects important for the sociology of management: legal, managerial and actually sociological.*

**The results of the study.** *Local self-government should be understood as public activity to realize the interests of local importance, which is carried out on the basis of self-organization or through the delegation of authority to manage territories to elected municipal authorities. Municipal management is a public activity of municipal authorities, which is aimed at achieving goals relevant to solving issues of local importance and is carried out taking into account the resource capabilities of a particular municipality. The management of municipalities is defined as the public activity of the municipal authorities authorized to implement issues of local importance, carried out by them in a certain territory.*

**Research prospects.** *The conceptualization of these concepts is the basis for the development of a methodological construct for studying the administrative viability of the Institute of city management in the municipal management system.*

**Keywords:** *sociology of management, local self-government, municipal management, municipal education management, Russian society*

**For citation:** *Zeleny A.N. Local self-government, municipal administration and municipal education management: conceptualization of concepts // Bulletin of the South Russian State Technical University. Series: Socio-economic Sciences. 2023; 16(6): 63–70. (In Russ.). <http://dx.doi.org/10.17213/2075-2067-2023-6-63-70>.*

**Введение.** Методологический конструкт изучения административной состоятельности института сити-менеджмента в системе муниципального управления представляет собой последовательное осуществление операций с понятиями, конечная цель которых состоит в определении эмпирических индикаторов, необходимых для оценки соответствия заявленных целей реформы местного самоуправления полученным в реальной практике результатам [7]. В качестве базовых нами используются следующие термины: местное самоуправление, муниципальное управление, управление муниципальными образованиями. В данной небольшой статье проанализируем данные дефиниции. Концепция исследования выстраивается на методологической платформе неинституциональной теории Д. Норта [13]. Её выбор объясняется тем, что она позволяет интегрировать все межпредметные аспекты, значимые для социологии управления: юридический, управленческий и собственно социологический. Они чрезвычайно важны для социологической экспертизы данных понятий.

ципальное управление, управление муниципальными образованиями. В данной небольшой статье проанализируем данные дефиниции. Концепция исследования выстраивается на методологической платформе неинституциональной теории Д. Норта [13]. Её выбор объясняется тем, что она позволяет интегрировать все межпредметные аспекты, значимые для социологии управления: юридический, управленческий и собственно социологический. Они чрезвычайно важны для социологической экспертизы данных понятий.

**Местное самоуправление.** Итак, начнем с наиболее общего понятия — местное самоуправление. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дает ему нормативное определение в ч. 2 ст. 1. В соответствии с данной нормой это особая разновидность народовластия, которая реализуется для решения вопросов местного значения, либо непосредственно через прямые формы демократии, либо опосредованно специально выбранными органами муниципальной власти. При этом конфигурация форм реализации интересов населения зависит от исторических или каких-то особых местных традиций. Представленное определение вбирает в себя три основных признака: 1) предметом управления являются интересы местного значения, 2) они могут осуществляться институтами прямой демократии или с помощью выбранных органов муниципальной власти, 3) принятая модель самоуправления зависит от местных особенностей.

Несмотря на нормативную четкость, среди специалистов ведутся споры по поводу определения местного самоуправления. Одно из них имеет формальный характер и проистекает от того, что законодатель, не уточняя различий, использует термины «местный» и «муниципальный». Случайно ли это? Ряд исследователей именно это имеют в виду, когда настаивают на синонимичности данных слов [2], но есть и иная точка зрения. Ученые, которые её придерживаются, полагают, что термин «местное самоуправление» концентрирует восприятие его как общественного феномена, отражающего присущие ему качества и признаки самоорганизации населения для выражения своих интересов, в то время как понятие «муниципальный» прилагается к существительным формально-правового или публично-властного характера [4]. Согласно этой логике выделяется понятие «муниципальная власть» как составная часть концепции публичной власти. Полагаем, что второй подход является ошибочным. Из него следует, что между местным самоуправлением и муниципальным есть принципиальное различие. В первом случае речь идет о легитимных возможностях для граждан быть активными участниками в принятии управленческих решений

по реализации своих интересов, во втором подчеркивается формально-публичный характер муниципальной власти. Такое понимание полностью разрывает целостность концепции местного самоуправления, и от него полшага до признания местной власти низовым уровнем власти государственной, что явно противоречит нормам Конституции, принятому на её основе законодательству и сложившимися социальными представлениями о местном самоуправлении.

Второе разногласие имеет фундаментальный характер и обуславливается оценкой природы муниципальной власти (или в более широком понимании — местного самоуправления). Речь идет о её соотношении с властью государственной: является ли она отдельным видом власти, независимым (или хотя бы автономным) от государства по формированию [11] и компетенциям или это её особая разновидность [16]. Разногласия усугубляются тем, что в мировой практике встречаются обе модели. По принятой традиции их называют англо-саксонская и континентальная [10]. Первая основана на практически полной автономии местной власти от государства. Это касается как полномочий, так и способов формирования. Вторая, континентальная модель, базируется на тесной связи муниципальной и государственной властей, причем конкретные проявления этой связи имеют многообразный, вариативный характер и зависят от большого количества факторов, определяющихся внутренними особенностями развития стран континентальной Европы.

Российскую модель принято относить ко второму типу. Однако, на наш взгляд, далеко не всё столь однозначно. В ней со всей очевидностью просматриваются также черты, свойственные и англосаксонскому типу организации муниципальной власти, т.к. законодательство предусматривает большую долю автономии при решении вопросов местного значения от государственной власти. Обычно такую модель называют смешанной. Однако, по нашему мнению, более правильно было бы определить её как эклектичную. Изначально, с периода реформ 90-х гг., в ней преобладали черты, характерные для англосаксонской модели. Затем начался процесс централизации модели управления на всех уровнях, формирование единой властной

вертикали, в результате чего существенные трансформации претерпело и местное самоуправление. Сейчас оно представляет собой набор экзогенных признаков, несущих на себе родимые пятна совершенно разных и несовместимых между собой представлений о том, как должны реализовываться местные интересы в реальных управленческих практиках.

Мы склонны считать, что местная власть, независимо от степени формализации управленческих действий, это прежде всего самоуправление, а уже в самом самоуправлении следует выделять самоорганизацию граждан и осуществление управленческих действий специально выбранными органами муниципальной власти. Таким образом, под местным самоуправлением следует понимать публичную деятельность по реализации интересов местного значения, которая осуществляется на началах самоорганизации или через делегирование полномочий избранных органов муниципальной власти. В последнем случае речь идет о муниципальном управлении.

**Муниципальное управление.** В теории обычно не возникает существенных разногласий относительно термина «управление». Под ним, как правило, понимается организационная деятельность, которая направлена на достижение социально значимых целей, поиск и распределение ресурсов, мотивацию и контроль исполнителей [8]. Более сложным представляется сформулировать определение для «муниципального управления». Сложность связана с наличием неурегулированных противоречий относительно того, что представляет собой муниципальная власть: низовой уровень власти государственной или продукт самоорганизации населения определенной территории. Кроме того, дополнительным нюансом выступает необходимость локализовать муниципальное управление на какой-то территории, т.к. не вполне понятно, где заканчиваются границы низовой активности по самоорганизации граждан, а где начинается деятельность выборных органов муниципальной власти.

С учетом представленных затруднений можно выделить три основных подхода, сложившихся в дискурсе по анализируемой проблематике.

Первый отражает широкое понимание проблемы и сводится к тому, что муниципальное управление есть особый вид реализации публичной власти, отражающий запрос общества на развитие демократических начал, самоуправления, народовластия. Муниципальному управлению при таком понимании свойственны все признаки управленческой деятельности, но её особенность проявляется в широком участии населения в реализации властных функций [12]. Это касается не только таких актов самоуправления, как сходы, отосы, публичные слушания, собрания, конференции и т.п., но того влияния на выбранные органы местной власти, которые имеются у населения. В рамках данного понимания муниципальное управление представляет собой разновидность публичной власти, которая функционально и организационно поглощается идеей народоправства.

Во втором подходе проявляется более формализованное, близкое к юридическому понимание муниципального управления. Специалисты, которые его придерживаются, отмечают, что оно осуществляется через деятельность специальных органов власти, реализующих присущие им функции по управлению муниципальной собственностью, общественным порядком, принятием нормативных актов местного значения и т.п. [14]. Здесь отображается классическое понимание управления как вид деятельности социальной организации определенного типа.

С точки зрения сторонников третьего подхода муниципальное управление как термин шире понятия «местное самоуправление», поскольку включает в себя, помимо свойственных ему функций и полномочий, также те, которые делегированы органами государственной власти. Таким образом, оно приобретает дуалистическую природу, выходя за рамки решения собственно вопросов местного значения [1].

Из приведенных трех позиций мы категорически не согласны с последней. Сущность и содержание муниципального управления не может изменяться только потому, что при определенных обстоятельствах оно реализует не свойственные ему функции. В конечном итоге не функции определяют специфику муниципального управления, а широкое участие населения муниципали-

тета в практиках исполнения власти и соответствие деятельности органов муниципальной власти потребностям и интересам муниципалитетов. Во всём остальном его следует интерпретировать с позиции стандартного понимания, приведенного нами выше. С этой точки зрения формулировку наиболее оптимального определения следует конструировать в пространстве смыслов где-то между первым и вторым подходами, из которых в одном делается акцент на народовластии (местном самоуправлении), а во втором — на организационно-властных инструментах его реализации (публичном управлении). Нам представляется, что муниципальное управление следует понимать как публичную деятельность муниципальных органов власти, которая направлена на достижение целей, актуальных для решения вопросов местного значения, и осуществляется с учетом ресурсных возможностей конкретного муниципального образования в пределах нормативно определенных полномочий.

**Управление муниципальным образованием.** Как видно из определения, в реальных практиках муниципальное управление реализуется не в целом, а в конкретном муниципальном образовании, то есть на определенной территории и посредством тех властных органов, которые наделены в рамках административно-территориальной юрисдикции соответствующими прерогативами. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не определяет легитимную конструкцию понятия «муниципальное образование». В ч. 1 ст. 2 в качестве базового фиксируется поселенческий принцип, который раскрывается через виды территорий, подпадающих под его обозначение. Наиболее удачное определение муниципального образования, согласованное с принятой законодателем концепцией, дано И. Н. Ладиным, по мнению которого «... это территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления» [9, с. 89].

Подход законодателя нацелен на то, чтобы через концепт «муниципальное образование» локализовать в виде объекта и субъекта управления в первую очередь проживающее на его

территории население. Свойства объекта ему присущи в том случае, когда на него будет оказываться управляющее воздействие специально созданных органов муниципальной власти. Признаки субъектности проявляются в ходе реализации интересов местного значения в складывающихся практиках самоуправления. Столь гибкое распределение смыслов между понятиями «местный» и «муниципальный» происходит от того, что в законодательстве между ними не проводится принципиального различия, поскольку они используются как синонимы. Определенную логику в смысловом наполнении данных слов можно увидеть только в сложившихся традициях. Если обращать внимание именно на этот нюанс, то термин «местный» чаще всего выступает прилагательным к существительному, когда законодатель подчеркивает такие значения местного самоуправления, которые фиксируют способность населения к самоорганизации в легально определенных формах. В отношении же слова «муниципальный» наиболее часто прикладываются смыслы, связанные с деятельностью публичных органов власти в связи с исполнением ими функций по реализации вопросов местного значения. Однако это всего лишь традиция, которой не следует придавать слишком уж большое значение, т.к. вся деятельность местного самоуправления по своей сути должна основываться на принципах прямой демократии или быть максимально к ней приближенной.

С указанных позиций понятие «управление муниципальными образованиями» можно определить как публичную деятельность уполномоченных для реализации вопросов местного значения органов муниципальной власти, проводимую ими на определенной территории.

Согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к таким территориям относятся «городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения». Следовательно, уполномоченные для решения вопросов местного значения органы, ре-

ализующие управленческие функции, создаются на территориях перечисленных выше муниципальных образований.

**Заключение.** Подведем итоги нашего анализа. Под местным самоуправлением следует понимать публичную деятельность по реализации интересов местного значения, которая осуществляется на началах самоорганизации или через делегирование полномочий по управлению территориями избранным органам муниципальной власти. В последнем случае речь идет о муниципальном управлении. Муниципальное управление представляет собой публичную деятельность муниципальных органов власти, которая направлена на достижение целей, актуальных для решения вопросов местного значения и осуществляется с учетом ресурсных возможностей конкретного муниципального образования. Управление муниципальными образованиями определяется как публичная деятельность уполномоченных для реализации вопросов местного значения органов муниципальной власти, проводимая ими на определенной территории.

#### Список источников

1. Боровская М. А. Генезис муниципальной собственности и становление систем муниципального управления. Таганрог: ТРТУ, 2002. 220 с.
2. Булатов Р. Б. Муниципальная власть и проблемы ее реализации в Российской Федерации (конституционно-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб.: С.-Петербургский университет МВД РФ, 2006. 363 с.
3. Васильев А. А. Система муниципального управления. М.: КноРус, 2015. 346 с.
4. Газизова Л. И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление» // Власть. 2015. №6. С. 129–133.
5. Дятлов А. В., Ковалев В. В., Асланов Я. А. Методологический конструкт исследования менеджеристских инструментов обеспечения эффективности муниципального управления // Вестник Южно-Российского государственного технического университета (НПИ). Серия: Социально-экономические науки. 2021. Т. 14. №4. С. 23–35.

6. Дятлов А. В., Чигрин В. А. Социокультурные основания для модели «сити-менеджмента» в системе российского муниципального управления // Ученые записки Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского. Социология. Педагогика. Психология. 2018. Т. 4(70). №1. С. 3–9.

7. Зеленый А. Н. Дискурсивное пространство исследования института сити-менеджмента в современной социологии // Гуманитарий Юга России. 2020. Т. 9. №3. С. 248–259.

8. Кувшинов М. А. Понятие управления устойчивым развитием социально-экономической системы муниципального образования // Молодой ученый. 2011. Т. 1. №7. С. 86–91.

9. Ладин И. Н. Понятие муниципального образования и его территориальный статус // Общество и право. 2009. №1. С. 14–25.

10. Лангинен А. В. Соотношение понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» // Ars Administrandi. Сборник статей. Пермь: ПГУ, 2009. С. 112–117.

11. Лахтина Т. А. Роль местного самоуправления в системе публичной власти // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №6. С. 115–119.

12. Мескон М. Основы менеджмента. М.: Дело, 1997. 365 с.

13. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. 244 с.

14. Стальская А. С. Базовые подходы к управлению и их применение в известных компаниях // Вопросы экономики и управления. 2016. №5(7). С. 173–175.

15. Точиев И. Б. Муниципальное управление: понятие и специфика // Юридическая наука: история и современность. 2013. №12. С. 62–71.

16. Чихладзе Л. Т. Местное самоуправление в системе публичной власти в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2017. №3. С. 171–174.

#### References

1. Borovskaja M. A. Genezis municipal'noj sobstvennosti i stanovlenie sistem municipal'nogo upravlenija [The genesis of municipal property and the formation of municipal

management systems]. Taganrog: TRTU, 2002. 220 p. (In Russ.).

2. Bulatov R.B. Municipal'naja vlast' i problemy ee realizacii v Rossijskoj Federacii (konstitucionno-pravovoj analiz): dis. ... d-ra jurid. nauk [Municipal power and problems of its implementation in the Russian Federation (constitutional and legal analysis). Dr. Sci. (Juridical) diss.]. Saint Petersburg: S.-Peterburgskij universitet MVD RF, 2006. 363 p. (In Russ.).

3. Vasil'ev A.A. Sistema municipal'nogo upravlenija [The system of municipal management]. Moscow: KnoRus, 2015. 346 p. (In Russ.).

4. Gazizova L.I. K voprosu o razgranichenii ponjatij «municipal'naja vlast'» i «mestnoe samoupravlenie» [On the issue of the differentiation of the concepts of «municipal government» and «local self-government»]. *Vlast' [Power]*. 2015; (6): 129–133. (In Russ.).

5. Djatlov A.V., Kovalev V.V., Aslanov Ja. A. Metodologicheskij konstrukt issledovanija menedzheristskih instrumentov obespechenija jeffektivnosti municipal'nogo upravlenija [Methodological construct for the study of managerial tools to ensure the effectiveness of municipal management]. *Vestnik Juzhno-Rossijskogo gosudarstvennogo tehničeskogo universiteta (NPI). Serija: Social'no-jekonomičeskije nauki [Bulletin of the South Russian State Technical University (NPI). Series: Socio-economic sciences]*. 2021; 14(4): 23–35. (In Russ.).

6. Djatlov A.V., Chigrin V.A. Sociokul'turnye osnovanija dlja modeli «siti-menedzhmenta» v sisteme rossijskogo municipal'nogo upravlenija [Sociocultural foundations for the model of «city management» in the system of Russian municipal government]. *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Sociologija. Pedagogika. Psihologija [Scientific notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Sociology. Pedagogy. Psychology]*. 2018; (1): 3–9. (In Russ.).

7. Zelenyj A.N. Diskursivnoe prostranstvo issledovanija instituta siti-menedzhmenta v sovremennoj sociologii [Discursive space of research of the Institute of City management in modern sociology]. *Gumanitarij Juga Rossii [Humanities of the South of Russia]*. 2020; 9(3): 248–259. (In Russ.).

8. Kuvshinov M.A. Ponjatie upravlenija us-tojchivym razvitiem social'no-jekonomičeskogo

sistemy municipal'nogo obrazovanija [The concept of sustainable development management of the socio-economic system of municipal education]. *Molodoj uchenyj [Young Scientist]*. 2011; 1(7): 86–91. (In Russ.).

9. Ladin I.N. Ponjatie municipal'nogo obrazovanija i ego territorial'nyj status [The concept of a municipal formation and its territorial status]. *Obshhestvo i pravo [Society and Law]*. 2009; (1): 14–25. (In Russ.).

10. Langinen A.V. Sootnoshenie ponjatij «mestnoe upravlenie», «mestnoe samoupravlenie», «municipal'noe upravlenie» [Correlation of the concepts of «local government», «local self-government», «municipal management»]. *Ars Administrandi. Sbornik statej. Perm': PGU*, 2009. Pp. 112–117. (In Russ.).

11. Lahtina T.A. Rol' mestnogo samoupravlenija v sisteme publichnoj vlasti [The role of local self-government in the system of public power]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. 2015; (6): 115–119. (In Russ.).

12. Meskon M. Osnovy menedzhmenta [Fundamentals of management]. Moscow: Delo, 1997. 365 p. (In Russ.).

13. Nort D. Instituty, institucional'nye izmenenija i funkcionirovanie jekonomiki [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy]. Moscow: Nachala, 1997. 244 p. (In Russ.).

14. Stal'skaja A.S. Bazovye podhody k upravleniju i ih primenenie v izvestnyh kompanijah [Basic management approaches and their application in well-known companies]. *Voprosy jekonomiki i upravlenija [Issues of economics and management]*. 2016; 5(7): 173–175. (In Russ.).

15. Tochiev I.B. Municipal'noe upravlenie: ponjatie i specifika [Municipal management: concept and specificity]. *Juridicheskaja nauka: istorija i sovremennost' [Legal science: history and modernity]*. 2013; (12): 62–71. (In Russ.).

16. Chihladze L.T. Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii [Local self-government in the system of public authority in the Russian Federation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*. 2017; (3): 171–174. (In Russ.).

*Статья поступила в редакцию 28.10.2023; одобрена после рецензирования 18.11.2023; принята к публикации 12.12.2023.*

*The article was submitted on 28.10.2023; approved after reviewing on 18.11.2023; accepted for publication on 12.12.2023.*

---

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ



**Зеленый Андрей Николаевич** — аспирант Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М. И. Платова.

Россия, г. Новочеркасск, ул. Просвещения, 132

**Andrey N. Zeleny** — Postgraduate Student, Platov South Russian State Polytechnic University (NPI).

132 Prosveshcheniya str., Novocherkassk, Russia

---

---