

## ЗАДАЧИ И ПРОБЛЕМЫ ГЕОГРАФИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю. В. Поросенков

*Воронежский государственный университет, Россия*

*Поступила в редакцию 17 марта 2012 г.*

**Аннотация:** Рассмотрены правовые основы местного самоуправления и типологические уровни муниципальных образований России, проанализированы территориальные особенности муниципальных образований по субъектам РФ, выявлены основные проблемы их функционирования, определены направления комплексного междисциплинарного исследования.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, муниципальные районы, городские округа, городские и сельские поселения.

**Abstract:** The legal frameworks of local government bodies and typological levels of municipalities of Russia have been considered; the territorial peculiarities of municipalities of Russian Federation subjects have been analyzed; the main problems of their functioning have been revealed; the areas of complex interdisciplinary research have been identified.

**Key words:** municipalities, municipal districts, cities and suburbs, urban and rural settlements.

Административно-территориальное устройство России всегда было производным от решения конкретных политических и социально-экономических проблем на каждом этапе ее развития и неизбежно отражало внутренние тенденции формирования территориальной организации российского общества. Отдельные элементы внутреннего административно-территориального устройства страны стали формироваться еще на этапе создания централизованного Русского государства в XIV-XV веках и последующей его территориальной экспансии в XVI-XVII веках. Но как единая стройная система административно-территориальное устройство сложилось в конце XVIII века [3]. При образовании губерний и уездов, прежде всего, учитывалось удобство их управления, а следовательно и специфика социально-экономического развития территорий. Поскольку при образовании губерний учитывался их демографический потенциал, то наиболее дробное губернское деление возникло в плотно заселенном историческом центре страны, где границы определялись по тяготению к губернским центрам. На редко заселенных северных и восточных окраинах страны границы губерний выделялись по

бассейнам крупнейших рек, которые там являлись основными транспортными путями.

Во второй половине XIX в. в связи с быстрым формированием капиталистических отношений, строительством железных дорог, развитием промышленности и усилением процессов урбанизации возникли новые торгово-промышленные центры, которые создали свои зоны влияния и в ряде случаев перехватили функции не только многих уездных, но и некоторых губернских центров. На этой основе в русской географической литературе возникло понятие «экономический подход» (в терминологии В. П. Семенова-Тян-Шанского). В советский период административно-территориальное устройство страны существенно изменилось и стало более дробным. Во-первых, формирование РСФСР в процессе так называемого «национального строительства» обусловило выделение большого числа национальных автономий. Основой административного устройства страны стали края, области и автономные республики, а другие типы национальных автономий входили в состав краев и областей с преобладающим русским населением. Во-вторых, с учетом формирования крупных промышленных центров были образованы новые области на территориях с преобладающим

русским населением, причем этот процесс прослеживается до середины 50-х годов XX в. В третьих, в конце 20-х – в 30-ые годы XX в. в связи с необходимостью коллективизации и советизации села была проведена кардинальная реформа административно-территориального деления областей и краев России. Основной их территориальной единицей стали административные районы, а внутри них – сельские и городские советы [3]. В последующем в процессе укрупнения общественных хозяйств (колхозов и совхозов) произошло и укрупнение как сельских советов, так и административных районов, что привело к деградации бывших сельских райцентров. Одновременно по мере формирования новых местных промышленных и транспортных центров существенно выросло число городских советов и советов поселков городского типа.

В постсоветской России в 90-ые годы XX в. административно-территориальное устройство страны стало еще более дробным. Субъектами РФ стали не только существовавшие до того края, области, республики, созданные на базе автономных республик, но и автономных областей (такой статус сохранила лишь Еврейская АО), автономные округа и два города федерального подчинения. Дробность административно-территориального устройства стала настолько очевидной, что в начале XXI в. наметилась тенденция к укрупнению за счет включения маломощных автономных округов в состав краев.

В настоящее время в территориальной организации российского общества самый нижний уровень закреплен за муниципальными образованиями (МО). Их эффективное функционирование в принципе предопределяет судьбу дальнейшего развития современной Российской Федерации. В соответствии с федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существуют два территориальных уровня муниципальных образований. Первый, верхний уровень – это муниципальные (в прошлом административные) районы и городские округа в составе субъектов РФ: республик, областей, краев и автономных округов. Особое место занимают городские округа, образованные городами федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Как следует из федерального закона № 131, муниципальный район представляет совокупность нескольких поселений (или поселений и межселенных территорий), в границах которого населе-

ние непосредственно и (или) через выборные органы местного самоуправления осуществляет решение вопросов местного значения. Органы местного самоуправления могут осуществлять и отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов РФ [13]. Городской округ (ГО) – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и органы его местного самоуправления осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, а также отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов РФ. В состав городских округов кроме самого образующего их города могут входить тесно связанные с ним пригородные городские и сельские населенные пункты.

Второй, нижний территориальный уровень МО, представлен городскими, сельскими поселениями и внутригородскими территориями городов федерального значения. Городское поселение (в трактовке ФЗ № 131) – город или поселок с прилегающей территорией, в котором местное самоуправление осуществляется непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В состав городских поселений могут входить сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями. Сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. При этом городские и сельские поселения входят в состав муниципальных районов. Аналогично, внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется местное самоуправление. Следует заметить, что на отдельных территориях (вроде административных районов) внутри городских округов, как это вытекает из сути федерального закона № 131, местное самоуправление в принципе не существует. В целом же все эти законодательные положения в значительной степени определили ту конкретную экономическую, социальную, финансовую и институциональную ситуацию, которая сложилась на уровне муниципальных образований России.

В соответствии со сложившимся административно-территориальным устройством РФ верхний

уровень ее муниципальных образований на 01.01.2010 г. был представлен 1829 муниципальными районами, 512 городскими округами и 236 внутригородскими территориями городов федерального значения (г. Москва и г. Санкт-Петербург) [12]. Поскольку территории городов федерального значения выделены лишь в двух столичных городах, то они обладают особой спецификой и выведены нами за пределы представленного исследования. Поэтому в качестве верхнего уровня местного самоуправления субъектов РФ нами рассматривается совокупность их муниципальных районов и городских округов в количестве 2341 единиц.

В среднем на один субъект РФ приходится порядка 29 муниципальных образований верхнего уровня [12]. Свыше половины всех субъектов РФ имеют в своем составе от 16 до 36 МО. Наименьшее число МО (до 10) характерно для северных и восточных территорий пионерного освоения (Ненецкий и Чукотский АО, Еврейская АО, Магаданская область) и небольших горских республик Северного Кавказа (Ингушетия, Адыгея, Северная Осетия-Алания). Наибольшее число муниципальных образований (45 и более) отмечается в крупных по площади субъектах РФ в Сибири (Алтайский и Красноярский края), в целом ряде областей Урала и Поволжья (Республики Башкортостан и Татарстан, Свердловская, Нижегородская области, Пермский край), в Дагестане и Ростовской области, а также в столичной Московской области. В составе последней выделяются 74 муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов). На соотношение численности городских округов и муниципальных районов несомненное влияние оказывают характер освоения территории, уровень промышленного развития субъектов РФ и принятая в каждом из них концепция выделения городских округов. В первом случае, можно отметить, что в Свердловской области и на Сахалине на городские округа приходится порядком 90 % всех их МО, в Московской и Кемеровской областях – порядка половины, а в Челябинской, Самарской областях и Красноярском крае – порядка 1/3. Во втором случае, влияние принятой концепции выделения округов можно показать на примере областей Центрального Черноземья, которые в принципе сравнимы по уровню хозяйственного развития и территориальной организации населения. Если в Воронежской области удельный вес городских округов составляет порядка 9 %, то в быстро развивающихся на базе КМА Липецкой и Белгородской областях соответственно 10 %

и 14 %, в Курской области 15 %, а в наиболее отстающей Тамбовской области 23 %. Анализ показывает, что при выделении городских округов в Воронежской области (3 ГО) и в Тамбовской области (7 ГО) использованы разные подходы.

Нижний уровень муниципального управления представлен городскими и сельскими поселениями в составе муниципальных районов. На начало 2010 года в среднем на один район России приходилось 11,7 поселений [12]. Наибольшей многочисленностью (свыше 15-ти) при одновременной значительной людности сельских населенных пунктов выделяются плотно заселенные сельскохозяйственные регионы страны: в Центральном ФО - Курская, Липецкая, Воронежская и Белгородская области, в Приволжском - республики Татарстан, Мордовия, Башкортостан и Оренбургская область. На востоке страны к этой категории относятся Курганская и Новосибирская области. Кроме того, по рассматриваемому показателю к этой группе субъектов федерации относятся Дагестан с его горным расселением и Ненецкий АО с изреженной сетью постоянных сельских населенных пунктов, сложившейся в условиях северного оленеводства и очагово расположенных поселков по добыче нефти и газа. Напротив, наименьшим числом (до 5) поселений в составе муниципальных районов страны, как правило, выделяются северные редконаселенные территории с очаговым характером их освоения (Мурманская, Магаданская, Сахалинская области и Камчатский край). Исключение составляют Ярославская, Калининградская и Свердловская области. Все эти существенные различия во внутренней структуре муниципальных образований России не могут не отражаться на территориальной организации их общественной жизни.

Для общей характеристики МО необходимо использовать такие показатели, как средняя площадь, средняя численность населения и средняя плотность населения по субъектам РФ. Средняя площадь муниципальных образований РФ составляет 7,3 тыс. км<sup>2</sup> [12]. Гигантские размеры страны, наличие в ней как староосвоенных, так и регионов пионерного освоения, резервных («пустопорожных», как писал Н. Н. Баранский) территорий объясняют вариационный размах показателей порядка 230 раз (от минимального 0,45 тыс. км<sup>2</sup> в Республике Ингушетия до максимального 103,1 тыс. км<sup>2</sup> в Чукотском АО. В целом же в этом отношении прослеживается достаточно четкое деление страны на две зоны – освоенную и пионерного освоения, разделом между которыми высту-

пают северные границы Ленинградской, Вологодской, Кировской областей, Свердловской, собственно Тюменской (без автономных округов), Омской, Новосибирской, Кемеровской областей, Пермского края, включая и Алтайский край. В освоенной зоне наименьшие площади имеют МО в историческом центре страны (Московская, Ивановская, Курская, Орловская и Тульская области), горские республики Северного Кавказа (Адыгея, Чеченская Республика, Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская Республика и Республика Дагестан). За пределами этих двух регионов наименьшей площадью МО выделяются эксклавная Калининградская область и Чувашская Республика. В зоне пионерного освоения наибольшими размерами территории характеризуются (помимо уже упомянутого Чукотского АО) Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий АО, Магаданская область, Красноярский и Камчатский край. Такой колоссальный разрыв в размерах территории МО в России обуславливает неодинаковые требования к территориальной организации их хозяйства и населения. Например, средняя территория одного МО Чукотского округа превышает площадь Белгородской, Воронежской и Курской областей вместе взятых.

Большой интерес вызывает анализ средней численности населения МО по субъектам РФ, поскольку численность населения отражает не только демографический потенциал, а опосредованно и экономические возможности этих ячеек местного самоуправления. На 01.01.2010 г. в пределах одного МО России в среднем проживало 54,1 тыс. человек [12]. Вариационный размах этого показателя составлял 17 раз, что в 13,5 раза меньше аналогичного показателя по площади. Здесь тоже наблюдаются существенные различия между староосвоенными и территориями пионерного освоения, однако границы между ними в какой-то степени «размыты». Наименьшим демографическим потенциалом (до 30 тысяч человек) в России выделяются МО пионерного освоения (Чукотский и Ненецкий АО, Магаданская, Сахалинская, Амурская области, Камчатский край, Республика Саха-Якутия), некоторые республики с экстенсивными формами хозяйственной деятельности (Тыва, Алтай и Калмыкия), некоторые русские лесные области с выборочным характером освоения территории (Псковская, Новгородская и Костромская). В целом же муниципальные образования всего исторического густо заселенного центра России (Орловская, Тверская, Курская, Смоленская, Там-

бовская, Брянская, Ивановская, Калужская, Рязанская области) характеризуются несколько меньшим демографическим потенциалом – до 40 тыс. человек, чем средний показатель по России. Напротив, наибольшая (свыше 80 тыс. человек) численность населения МО характерна для Краснодарского края, двух столичных областей (Московская, Ленинградская) и некоторых индустриально развитых субъектов РФ (Самарская, Челябинская, Кемеровская области и Татарстан). Весьма немного им уступают по численности населения МО некоторых русских регионов Юга России (Астраханская, Ростовская области, Ставропольский край), некоторые горские республики Северного Кавказа (Северная Осетия-Алания, Чечня), а также Новосибирская область и Хабаровский край.

Территориальные различия в размерах территории и численности населения МО страны находят свое отражение в показателе их средней плотности населения по субъектам РФ. Такой показатель на начало 2010 г. составил 7,4 чел/км<sup>2</sup>. Вариационный размах этого показателя оказался порядка 2,5 тысяч раз (от 0,06 чел/км<sup>2</sup> в Чукотском АО до 149,5 чел/км<sup>2</sup> в Московской области, что отражает колоссальные различия в демографическом потенциале МО России. При этом четко выражены различия между территориями сплошного, выборочного и очагового освоения страны. Наиболее заселенные (свыше 50 чел/км<sup>2</sup>) МО полностью приурочены к Европейской части страны: Северный Кавказ (Ингушетия, Северная Осетия-Алания, Чечня, Кабардино-Балкария, Адыгея, Дагестан, Краснодарский край), ЦФО (Московская, Тульская, Белгородская и Ивановская области), Приволжский ФО (Чувашия, Татарстан и Самарская область). За пределами этих регионов в обозначенную группу МО попадает лишь Калининградская область. В целом же МО с высоким уровнем заселенности охватывают лесостепные, степные территории, зону смешанных лесов исторического Центра России и Поволжья. Горские республики Северного Кавказа характеризуются самой большой в стране реальной заселенностью, если принять во внимание горный характер их рельефа.

В свою очередь, незначительным (до 1 чел/км<sup>2</sup>) уровнем заселенности выделяются самые северные МО России (помимо Чукотского еще Ненецкий и Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха-Якутия, Магаданская область и Камчатский край). Плотностью населения от 1 до 5 чел/км<sup>2</sup> характеризуется вся огромная северо-восточная зона России, граница которой с освоенной частью страны

проходит по северным окраинам Ленинградской, Вологодской, Кировской областям, Пермского края, Свердловской, Тюменской (без АО), Омской, Новосибирской, Кемеровской областям и Хакасии. На этой огромной территории несколько большим уровнем заселенности выделяются Мурманская, Сахалинская области, Приморский край и Еврейская АО. Столь неодинаковый характер заселенности МО России требует реализации принципиально разных сценариев территориальной организации их общественной жизни.

Экономические возможности МО России в какой-то степени можно определить по величине валовой региональной продукции (ВРП). При этом ВРП характеризует стоимость товаров и услуг, созданных в регионе, и исчисляется в фактических рыночных ценах. В 2008 г. величина ВРП в расчете на одно МО России составила 10,4 млрд. рублей [12]. Вариационный размах этого показателя по МО страны составил 21,8 раза (от 1,3 млрд. рублей в Республике Тыва до 28,1 млрд. рублей в Ханты-Мансийском АО). Наименьшей величиной ВРП выделяются некоторые республики Северного Кавказа (Ингушетия, Карачаево-Черкессия и Чечня), Калмыкия, территории северной окраины исторического центра России (Костромская, Псковская и Кировская области, Марий Эл), некоторые центральные российские области (Ивановская, Орловская и Брянская), часть регионов юга Сибири (Республики Тыва, Алтай и Алтайский край). Максимальной величиной ВРП (от 45 до 88 млрд. рублей) в России особенно выделяются три автономных округа, специализация хозяйства которых почти исключительно строится на добыче нефти и газа (Ханты-Мансийский - Югра, Ямало-Ненецкий и Ненецкий). Кроме того, к этой категории (от 15 до 23 млрд. рублей) относятся наиболее индустриально развитые регионы как в Европейской (Московская и Ленинградская области, Татарстан, Самарская область и Краснодарский край), так и в Азиатской России (Тюменская, Сахалинская, Кемеровская и Челябинская области).

Конечно, на общую величину ВРП МО России несомненно влияет численность их населения и размеры территории, поэтому при анализе целесообразно использовать показатель среднедушевой ВРП. Этот показатель по МО России характеризуется относительно небольшой величиной и составил в 2008 году 193,1 тыс. рублей. В тоже время вариационный размах показателя достигает значительной величины – 58,4 раза (от 37,1 тыс. рублей в Ингушетии до 2168,8 тыс. рублей в Ненец-

ком АО). Среднедушевой показатель ВРП схематично разделяет все субъекты РФ на две зоны – слабоосвоенную северо-восточную с наиболее значительным среднедушевым уровнем производства и староосвоенную юго-западную часть с наименьшей ее величиной. Низкой величиной среднедушевой ВРП характеризуются все республики Северного Кавказа, а кроме того Ивановская и Брянская области, республики Тыва, Алтай и Марий Эл. В целом же почти все регионы Центральной России существенно уступают среднему показателю по стране. Наибольшей величиной (порядка 1,3-2,2 млн. рублей) среднедушевой ВРП в стране в 2008 году выделялись МО Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов. К этой же группе лидирующих регионов относились Чукотский АО и Сахалинская область с показателями порядка 635-660 тыс. рублей, а также республики Саха (Якутия) и Коми, Тюменская область (без автономных округов) с показателями порядка 310-370 тыс. рублей.

В целом же ВРП выступает первичной основой формирования денежных доходов МО, на величины которых несомненное влияние оказывают сложившиеся в стране механизмы его социального и территориального перераспределения, а также принятая концепция формирования доходной части бюджетов муниципальных образований. В 2008 году среднедушевой доход местных бюджетов всех уровней России составил лишь 15 тыс. рублей [12]. Вариационный размах этого показателя был порядка 46 раз (от 3,5 тыс. рублей в Ингушетии до 161,3 тыс. рублей в Чукотском АО). Территориальные различия этого показателя совпадают с территориальными особенностями среднедушевого ВРП по субъектам страны. Наименьшими среднедушевыми доходами местных бюджетов – до 10 тыс. рублей – выделяются республики Северного Кавказа (Ингушетия, Чечня, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания), в Центральном федеральном округе – Брянская и Орловская области, в Приволжском – республики Башкортостан и Марий Эл, а в Сибирском – Алтайский край. В целом же все регионы Центрального, Приволжского, Кавказского и Южного федеральных округов отличаются существенно меньшей (чем среднероссийская) величиной среднедушевых доходов местных бюджетов. Наибольшей величиной среднедушевых доходов местных бюджетов (105-460 тыс. рублей) в 2008 году выделялись самые северные автономные округа России – Чукотский, Ненецкий и Ямало-Ненецкий. Среднедушевой доход местных бюд-

жетов порядка 50-53 тыс. рублей отмечен в Сахалинской области, Республике Саха (Якутия) и Ханты-Мансийском АО, а порядка 20-30 тыс. рублей – в Мурманской области, Камчатском и в Красноярском краях.

Настоятельная необходимость полноценного финансирования муниципальных бюджетов России вызывается помимо всего прочего задачами содержания принадлежащих им учреждений социальной инфраструктуры. На 01.01.2010 года в Российской Федерации насчитывалось 98,6 тыс. учреждений образования, 7,4 тыс. учреждений здравоохранения, 34,6 тыс. учреждений культуры и 5,5 тыс. учреждений спорта муниципального уровня [12]. Особенно большую финансовую нагрузку несут при этом органы самоуправления высшего уровня – муниципальные районы и городские округа. Так, на бюджете муниципальных районов находилось финансирование 63,4 % всех учреждений образования, 45,5 % учреждений здравоохранения, 34,5 % учреждений культуры и 37,7 % учреждений спорта. В свою очередь, на бюджете городских округов находилось 32,2 % учреждений образования, 44,9 % учреждений здравоохранения, 15,6 % учреждений культуры и 42,1 % учреждений спорта. Для городских поселений заметна доля учреждений спорта (11 %) и культуры (6,7 %), а для сельских поселений – культуры (43,2 %), здравоохранения (8 %) и спорта (6,5 %). В последнем случае культура представлена сельскими клубами, а здравоохранение – фельдшерско-акушерскими пунктами и в меньшей степени – участковыми больницами.

Проблемы с финансированием МО России находят и некоторое отражение в дефицитности их бюджетов. В 2010 году дефицитность бюджета МО, то есть превышение расходов над доходами, составила 78,7 млрд. рублей или 3,7 % по отношению к уровню доходов [12]. Принципиальное несовершенство финансовой системы местного самоуправления отражает тот факт, что только в восьми субъектах РФ (Вологодская область, республики Ингушетия, Карачаево-Черкессия, Северная Осетия-Алания, Чечня, Пермский край, Ульяновская область, Ямало-Ненецкий АО) муниципальные бюджеты бездефицитны или профицитны, а в 90 % субъектов страны они сведены с дефицитом. Обращает на себя внимание, что наиболее значительным (свыше 10 %) дефицитом местных бюджетов выделяются не самые бедные в финансовом отношении субъекты страны (Сахалинская и Ярославская области, Краснодарский край и Та-

тарстан). Это объясняется тем, что существенное превышение расходов над величиной доходов местных бюджетов могут позволить себе лишь регионы, которые смогли найти внутренние или внешние дополнительные источники финансирования уже после официального утверждения бюджетов. От 5 % до 10 % дефицит бюджета характерен для таких разных по их экономическому состоянию регионов России, как Брянская, Смоленская, Тверская, Костромская, Мурманская, Калининградская и Амурская области, республики Чувашия, Адыгея и Дагестан. Остаточный принцип финансирования местных бюджетов и хроническая их дефицитность четко прослеживается по типам муниципальных образований за 2010 год. Прослеживается тенденция снижения уровня дефицитности с верхнего слоя муниципальных образований к нижнему: городские округа – 5 %, внутригородские территории городов федерального значения – 3,7 %, городские поселения – 2,8 %, муниципальные районы – 2,4 % и сельские поселения – 1,9 %.

Многие сложнейшие проблемы местного самоуправления России возникли еще в 90-ые годы прошлого века на этапе формирования новой политической системы. Концепция местного самоуправления в постсоветской России оказалась непродуманной, поскольку исходила из абстрактных теоретических представлений о демократии и не учитывала реалий страны. В результате произошел разрыв вертикали власти. Государственная власть была представлена федеральным уровнем и органами власти субъектов РФ. Все, что ниже – даже областные центры и бывшие административные, а ныне муниципальные районы, стали относить к сфере местного самоуправления. Страна пережила этап местничества – по-существу неподотчетность глав районных администраций и областных центров руководству субъектов РФ. В последующем «вертикаль власти» была восстановлена, но фактические функции управления МО (районов и городских округов, не говоря уже о городских и сельских поселениях) стали весьма ограниченными. Такая неопределенность нашла свое отражение и на законодательном уровне. Так, в законе о местном самоуправлении весьма подробно определены полномочия органов госвласти, но весьма кратко и не совсем четко определены полномочия органов управления самих МО. Создается иллюзия, что городские и сельские муниципалитеты отвечают «за все и ни за что», как бывшие сельские советы. Законодательно слабо определена финансово-экономическая база местного самоуправ-

ления, в силу чего преобладающая часть муниципалитетов (особенно сельских) не имеют достаточно средств для решения своих элементарных проблем. К тому же широко практикуется порочная практика, когда на федеральном и субъектном уровнях принимаются решения по тем или иным социальным проблемам, а их реализация возлагается на органы местного самоуправления в зависимости от их финансовых возможностей.

В условиях сложившегося в стране механизма рыночной экономики возникла кризисная ситуация во многих сельских муниципалитетах, мелких городах и городских поселений. Деградация их экономической базы происходит в условиях сложнейшей демографической ситуации, обострения экономической обстановки и мало эффективного механизма управления. Все это в совокупности обуславливает значительную актуальность научных исследований процессов развития, организации и управления муниципальных образований. В этой связи особое значение приобретают комплексные (на стыке социально-экономической географии и регионоведения, региональной экономики, региональной социологии, региональной политологии, муниципального права) исследования небольших по площади территорий и локалитетов, имеющие прикладное значение, то есть нацеленные на решение их острейших местных проблем. Такой подход неизбежно приводит к смещению «центра тяжести» социально-экономической географии на прикладные крупномасштабные исследования.

Для реализации такого направления исследований на факультете географии, геоэкологии и туризма Воронежского государственного университета 25-26 ноября 2011 г. была проведена Всероссийская межведомственная научно-практическая конференция «Муниципальные образования центральных регионов России: проблемы исследования, развития и управления» [9]. В работе конференции приняли участие около 80 специалистов разных отраслей науки, но преимущественно социально-экономической географии из Воронежа, Москвы, Белгорода, Твери, Ростова и других городов. Помимо региональной тематики преимущественно по центральным регионам России на конференции были сделаны доклады общетеоретического характера [2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 14]. Для закрепления подобной тематики было принято решение провести аналогичную конференцию в конце 2012 года, обратив особое внимание на анализ современной системы правового обеспечения деятельности органов муниципальной власти, на

оценку современной системы управления на уровне муниципальных образований, их финансового и кадрового обеспечения, на исследования экономического, социального, демографического, природно-ресурсного и рекреационного потенциалов и проблем их эффективного использования.

Переход к рыночной экономике и представительной демократии вызывает необходимость осмысления с позиции теории регионоведения конечного результата самого процесса совершенствования и управления муниципальных районов. С нашей точки зрения, основной целью муниципального управления района должно выступать достижение такой, упорядоченности и взаимосогласованности управленческих решений, которые, во-первых, должны обеспечить максимально возможное в данных сложившихся условиях производство ВРП и дохода, чтобы обеспечить возможности МО самостоятельно формировать свой бюджет, во-вторых, создать условия и обеспечить уверенный рост уровня и качества жизни населения, что гарантирует преемственность власти в условиях представительной демократии, в третьих, управленческие решения должны обеспечить рациональное природопользование и благоприятную среду обитания людей.

Достижение этой триединой цели возможно лишь при последовательном решении на уровне муниципальных районов целого ряда задач.

1. Определение потенциала муниципального района. При этом под потенциалом понимаются возможности развития района как в настоящее время, так и в ближайшей перспективе. В функциональном отношении выделяются различные виды потенциалов: экономический, финансовый, инновационный, транспортно-логистический, трудоресурсный, природно-ресурсный, природно-экологический, демографический, социально-культурный и другие.

2. Выявление «узких мест» (проблем, диспропорций, неблагоприятных явлений и тенденций), которые сдерживают развитие данного муниципального района.

3. Анализ реализуемых программ социально-экономического развития муниципального района, краткосрочный прогноз (до 5 лет) его развития и обоснование основных направлений муниципальной политики [10].

В отличие от традиционных научных описательно-фактологических исследований регионоведческий подход обладает определенной специфичностью, которая находит свое отражение в

некоторых принципах такого исследования (системность, конструктивность, достаточность, моделирование). *Системность* – муниципальное образование рассматривается как сложная территориальная социально-экономическая система, целью управления которой выступает оптимизация взаимодействия всех элементов. *Конструктивность* – в отличие от традиционных географических описаний и характеристик регионоведение имеет прикладной характер. На первый план выходит не исследование ради исследования, а анализ, прогноз и конкретные предложения по управлению муниципалитетами. *Достаточность* – для каждого типа работ должны быть определены нормативы информации и проведения ее генерализации (отбор). *Моделирование* – широкое использование экономико- и социально-статистических моделей, на основе которых определяются потенциал, «узкие места» и основные варианты развития муниципалитета.

Таким образом, на уровне муниципальных образований России сложились исключительно сложные институциональные, экономические, финансовые, демографические и социальные проблемы, эффективное решение которых требует проведения междисциплинарных комплексных географо-регионоведческих исследований.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2006. – 176 с.
2. Диденко О. В. Местное самоуправление в современных научных исследованиях / О. В. Диденко // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 64-68.
3. Дробижев В. З. Историческая география СССР : учеб. пособие / В. З. Дробижев, И. Д. Ковальченко, А. В. Муравьев. – М. : Высш. шк., 1973. – 320 с.
4. Зеленцова С. Ю. Проблемы оптимизации муниципального управления и социальной безопасности Воронежской области / С. Ю. Зеленцова // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 79-85
5. Игнатов В. Г. Местное самоуправление : российская практика и зарубежный опыт / В. Г. Игнатов, В. И. Бутков. – М. : Науча, 2007. – 307 с.
6. Кирьянчук В. Е. Проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления Воронежской области / В. Е. Кирьянчук, З. В. Пономарева // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 16-21.
7. Комов И. В. Проблемы формирования бюджетов муниципальных образований в Российской Федерации / И. В. Комов // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 44-49.
8. Крупко А. Э. Проблемы развития муниципального управления ЦЧР / А. Э. Крупко // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 36-41.
9. Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.) / ред. кол. : Ю. В. Поросенков, И. В. Комов. – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – 220 с.
10. Поросенков Ю. В. Проблемы исследования, развития и управления муниципальными образованиями (на примере Воронежской области) / Ю. В. Поросенков // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 8-16.
11. Поросенков Ю. В. Паспорт городских и сельских поселений как базовый источник их исследования / Ю. В. Поросенков, О. Ю. Сушкова // Муниципальные образования центральных регионов России : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Воронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 100-103.
12. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010 : стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 996 с.
13. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». – М., 2011.
14. Шарыгин М. Д. Теоретико-методические основы изучения проблем местного самоуправления / М. Д. Шарыгин, В. А. Столбов, А. А. Телепнев // Муниципальные образования центральных регионов Рос-

сии : Проблемы исследования, развития и управления : материалы Всерос. межведом. науч.-практ. конф. (Во-

ронеж, 25-26 нояб. 2011 г.). – Воронеж : Воронеж. гос. пед. ун-т, 2011. – С. 21-26.

Поросенков Юрий Васильевич

доктор географических наук, профессор, заведующий кафедрой социально-экономической географии и регионоведения факультета географии, геоэкологии и туризма Воронежского государственного университета, г. Воронеж, т. 8(473) 266-56-54, E-mail: [ecgeograf@mail.ru](mailto:ecgeograf@mail.ru)

Porosyonkov Yuriy Vasil'yevitch

Doctor of Geography, professor, head of the chair of social-economic geography and regional researches of the department of geography, geoecology and tourism, Voronezh State University, Voronezh, tel. 8(473) 266-56-54, E-mail: [ecgeograf@mail.ru](mailto:ecgeograf@mail.ru)