

К ВОПРОСУ О ТИПОЛОГИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье представлены результаты исследований, направленных на разработку механизма сбалансированного социально-экономического развития муниципальных образований. Предложены и обоснованы авторские типологизации муниципальных образований в зависимости от характера приграничного положения, приближенности к административному центру.

Ключевые слова: типологизация, муниципальные образования, классификационные признаки, приграничное положение, управление.

Большое значение в обеспечении высокого уровня социально-экономического развития Российской Федерации имеет механизм эффективного функционирования института местного самоуправления, который призван служить инструментом управления в области формирования благоприятных социально-экономических условий жизни населения. В результате проведения реформы местного самоуправления, основой которой послужило принятие Федерального закона №131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», сформирована трехуровневая система местного самоуправления, законодательно закреплены вопросы местного значения и источники их финансового обеспечения.

Различия в географическом положении муниципальных образований, уровнях их социально-экономического развития, половозрастной структуре населения порождают неоднородные условия их функционирования, что, в свою очередь, служит причиной неравномерности развития муниципалитетов. В свете изложенного для получения более полного и достоверного представления об условиях и результатах функционирования института местного самоуправления необходимо проводить типологизацию муниципальных образований.

В экономической литературе представлены различные типы муниципалитетов. В.Г. Игнатов и В.В. Рудой по поселенческому признаку выделяют «городские территории и сельские территории» [2].

Данный подход имеет важное значение с точки зрения хозяйственной практики, поскольку обобщенно характеризует структуру муниципальной экономики. Принципиально разные экономические основы развития сельских и го-

родских муниципальных образований предполагают применение различных механизмов комплексного социально-экономического развития города и села. Учет этих требований во многом определяет эффективность функционирования социально-экономического комплекса территорий.

Так, В.Г. Игнатов и В.В. Рудой в зависимости от территориального признака выделяют следующие типы муниципальных образований:

– поселенческие муниципальные образования (города, поселки, сельские населенные пункты). К данной группе относятся муниципальные образования, в которых имеется собственная производственная и хозяйственная инфраструктура;

– территориально-поселенческие муниципальные образования (сельские районы, сельские округа и др.). Данные образования состоят из нескольких поселений, объединенных общим хозяйственным интересом, общей инфраструктурой производственной деятельности и муниципального хозяйства;

– территориальные муниципальные образования (свойственны для районов Крайнего Севера). Для данных муниципальных образований специфика основного вида деятельности исключает постоянные поселения ввиду кочевого образа жизни людей [2, с. 37; 7, с. 171].

Названные выше авторы также проводят типологизацию муниципальных образований по отраслевому критерию:

– многофункциональные муниципальные образования. К ним относятся те муниципальные образования, которые имеют на своей территории разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства (столицы субъектов Российской Федерации, крупные и средние города России).

– монофункциональные муниципальные образования – муниципалитеты, хозяйственная жизнь которых определяется одним или двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли, функционирующими в пределах соответствующего муниципального образования [1, с. 38].

Как указывает С.С. Решиев, специализация хозяйства «является важнейшей характеристикой, определяющей возможности адаптации в меняющихся экономических условиях» [5, с. 16]. Привязка хозяйственной жизни муниципальных образований к незначительному числу производств, отсутствие дифференциации экономики вызывают незащищенность муниципалитета перед рисками, связанными с модернизацией экономики, исчерпаемостью ресурсов (при сырьевой структуре экономики), экономическими кризисами.

Основной задачей местного самоуправления является оперативное решение проблем, возникающих на местном уровне, предоставление населению определенного перечня услуг [8]. Российская модель местного самоуправления более схожа с англосаксонской моделью, для которой характерно стремление обеспечивать всем гражданам страны равный доступ к социальным услугам вне зависимости от места их проживания. Согласно статье 2 Федерального закона №131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяют следующие типы муниципальных образований:

– сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов);

– городское поселение – город или поселок;

– муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

– городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого исполняют полномочия по решению установленных Федеральным законом №131-ФЗ вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации [1].

Однако, по нашему мнению, неучтенными являются следующие признаки типологизации муниципальных образований:

– исторический;

– приближенности к государственной границе;

– характера приграничного положения;

– территориального расположения к административному центру.

Это не позволяет в полной мере учитывать специфику муниципальных образований. В связи с этим нами предлагается дополнить имеющиеся типологии муниципалитетов. Предложенные подходы позволят более детально, углубленно, всесторонне изучать проблемы социально-экономического развития муниципальных образований и выбирать эффективный механизм управления ими.

По историческому признаку муниципальные образования подразделяем на:

– исторически существующие муниципальные образования – к данному типу относятся муниципалитеты, которые после осуществления реформы местного самоуправления (основой которой послужил Федеральный закон №131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления») остались в своих исторически сложившихся территориальных границах;

– новые муниципальные образования – к ним относятся муниципальные образования, которые были образованы в ходе реализации второго этапа реформы местного самоуправления.

Всего за годы проведения реформы местного самоуправления в Российской Федерации образовано 41 муниципальное образование, из них:

– 40 сельских населенных пунктов (в Липецкой области – 1, Московской – 5, Тульской – 8, Нижегородской – 1, Ульяновской – 5, Влади-

мирской – 17; в республиках Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Башкортостан, Марий Эл – по одному сельскому поселению);

– один муниципальный район в Карачаево-Черкесской Республике.

Суммарный прирост сельского населения в результате административно-территориальных преобразований составил 28 050 человек.

Необходимость выделения данного классификационного признака муниципальных образований обоснована наличием дополнительных расходов, возникающих в процессе создания муниципального образования, которые связаны с исполнением своих функций органами местного самоуправления (строительство и/или обслуживание административных зданий, приобретение необходимого инвентаря, техники, программного обеспечения; подготовка и/или переподготовка кадров). В связи с тем, что вновь созданным муниципальным образованиям приходится решать вопросы, которые уже освоены в исторически существующих муниципальных образованиях, некорректно проводить анализ, не классифицируя данные муниципалитеты.

Изменение государственного устройства в связи с распадом СССР инициировало коренную реорганизацию в экономической и социальной деятельности приграничных регионов и муниципальных образований [3, с. 21]. Как отмечает С.Г. Горшенин, «на современном этапе развития общества наметилась тенденция децентрализации внешнеэкономических связей Российской Федерации в сторону приграничных территорий, что существенно усиливает роль последних в обеспечении социально-экономического развития как своих территорий, так и всей страны в целом» [4, с. 93]. В связи с этим целесообразно проводить дифференциацию муниципалитетов по признаку приближенности к государственной границе:

1) приграничные муниципальные образования, то есть муниципальные образования, имеющие непосредственную границу с другими государствами:

– муниципальные районы;

– городские округа, городские и сельские поселения;

2) не приграничные муниципальные образования – к ним относятся муниципальные образования, не имеющие непосредственной границы с другими государствами, но расположенные на территории приграничного региона;

3) внутренние муниципальные образования – к ним относятся муниципалитеты, не имеющие границ с другими государствами в силу своей углубленности в территорию страны.

Муниципальные образования в процессе своего функционирования подвергаются воздействиям со стороны внешних социально-экономических систем, которые могут носить не только созидательный, но и разрушающий характер. Внешние системы могут быть разнонаправлены друг к другу, при этом муниципальные образования, граничащие с ними, должны находить оптимальный для себя путь развития, не разрушая внешних связей. Поэтому чем с большим числом социально-экономических систем граничат муниципалитеты, тем большим рискам они подвержены. В связи с этим целесообразно проводить типологизацию муниципальных образований в зависимости от характера приграничного положения:

– муниципальные образования с двойной границей – к данной группе относятся приграничные муниципальные образования, имеющие также границу с одним или более соседним субъектом страны, то есть находящиеся под двойным или более воздействием со стороны внешних социально-экономических систем;

– приграничные муниципальные образования, не имеющие иных внешних границ, кроме государственной.

При этом под внешней границей муниципального образования понимается та из его границ, которая совпадает с границей субъекта Российской Федерации, в составе которого оно находится. Государственной границей в соответствии с Федеральным законом «О государственной границе Российской Федерации» является «линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющая пределы государственной территории Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации». В таблице 1 представлены муниципальные образования Оренбургской области, которые подвергаются воздействию двойной границы.

Центростремительные силы, действующие в социально-экономических системах регионов, определяют характер расселения населения. Наиболее густонаселенными являются муниципальные образования, расположенные в непосредственной близости от административного

центра. Проведенные исследования также показывают, что данные муниципальные образования являются наиболее развитыми в экономическом плане. По мере удаления от административного центра сокращается величина доходов бюджетов муниципалитетов (поскольку основным бюджетобразующим налогом является налог на доходы физических лиц), снижается уровень финансовой устойчивости бюджетов муниципальных образований, увеличивается коэффициент бюджетной зависимости и снижается коэффициент бюджетного покрытия [6, с. 31]. В связи с этим проведение исследований социально-экономического развития муниципальных образований регионов корректнее осуществлять в разрезе выделенных четырех групп муниципалитетов. Таким образом, в зависимости от территориального расположения по отношению к административному центру считаем необходимым выделить муниципальные образования:

- приближенные к административному центру;
- среднеудаленные от административного центра;
- сильно удаленные от административного центра;
- в наибольшей степени удаленные от административного центра.

Целесообразность выделения данного количества групп показана ранее проведенными исследованиями [6, с. 28]. Группировка осуществляется с применением формулы Стерджесса:

$$n = 1 + 3,322 \lg N,$$

где n – число групп;

N – число единиц совокупности (муниципальных образований).

Величины интервала групп определяем с применением формулы:

$$h = \frac{R}{n},$$

где $R = x_{\max} - x_{\min}$ – размах вариации;

x_{\max}, x_{\min} – максимальное и минимальное значение признака в совокупности (расстояние между самым приближенным и наиболее удаленным от центра муниципальным образованием);

n – число групп.

Посредством применения метода статистических группировок была осуществлена классификация муниципальных образований Оренбургской области, результаты которой сведены в таблицу 2.

Таблица 1. Муниципальные образования Оренбургской области, имеющие двойную границу

Кваркенский район	Республика Казахстан на востоке
	Челябинская область на севере
Гайский район	Республика Казахстан на юге
	Республика Башкортостан на севере
Кувандыкский район	Республика Казахстан на юге
	Республика Башкортостан на севере
Первомайский район	Республика Казахстан на юге
	Саратовская область на западе
	Самарская область на северо-западе

Расстояние, в пределах которого лежат границы группы, рассчитывается по единой методике индивидуально для каждого субъекта Российской Федерации, что позволяет сравнивать муниципальные образования различных субъектов страны, а также имеет точное количественное определение, что отличает данную типологизацию от имеющихся в экономической географии, которые носят более теоретический характер.

Разработанные способы типологизации позволяют выработать эффективные методы управления муниципальными образованиями. Благодаря группировке однородных в социально-экономическом отношении муниципальных образований становится возможным применение по отношению к ним единых методов решения муниципальных проблем, что повышает эффективность системы управления сбалансированным социально-экономическим развитием муниципалитетов.

В существующем в настоящее время механизме межбюджетного выравнивания муниципальных образований, который направлен на обеспечение всем гражданам страны равного доступа к социальным благам, не учтены многие функциональные особенности муниципалитетов. Отсутствие поправочного коэффициента на приграничное положение снижает финансовые возможности приграничных территорий, так как в связи с особенностями своего расположения они испытывают дополнительную нагрузку на бюджет при отсутствии дополнительных источников финансирования.

При выравнивании бюджетной обеспеченности муниципальных образований также не делается поправка на территориальное положение муниципалитета по отношению к административному центру. Вторым местным налогом

Таблица 2. Классификация муниципальных образований Оренбургской области в зависимости от удаленности от административного центра (г. Оренбург)

№ п/п	Группы муниципальных образований в зависимости от территориального расположения по отношению к административному центру	Расстояние от г. Оренбурга, в пределах которого лежат границы группы, км	Муниципальные образования, входящие в данную группу	Количество муниципальных образований в группе (муниципальные районы/ городские округа)
I	Приближенные к административному центру	до 123	Муниципальные районы: Оренбургский район Сакмарский район (с. Сакмара, 36 км) Переволоцкий район (п. Переволоцкий., 73 км) Соль-Илецкий район (г. Соль-Илецк, 70 км) Октябрьский район (с. Октябрьское, 77 км) Беляевский район (с. Беляевка, 110 км) Новосергиевский район (п. Новосергиевка, 118 км) Саракташский район (п. Саракташ, 105 км) Городские округа: г. Оренбург	8/1
II	Среднеудаленные от административного центра	от 124 до 204	Муниципальные районы: Акбулакский район (п. Акбулак, 127 км) Илекский район (с. Илек, 128 км) Тюльганский район (п. Тюльган, 130 км) Шарлыкский район (с. Шарлык, 148 км) Александровский район (с. Александровка, 158 км) Сорочинский район (г. Сорочинск, 170 км) Кувандыкский район (г. Кувандык, 194 км) Ташлинский район (с. Ташла, 162 км) Тоцкий район (с. Тоцкое, 200 км) Городские округа: г. Сорочинск (170 км)	9/1
III	Сильно удаленные от административного центра	от 205 до 366	Муниципальные районы: Пономаревский район (с. Пономаревка, 220 км) Красногвардейский район (с. Плешаново, 319 км) Бузулукский район (г. Бузулук, 246 км) Матвеевский район (с. Матвеевка, 280 км) Абдулинский район (г. Абдулино, 280 км) Курманаевский район (с. Курманаевка, 260 км) Гайский район (г. Гай, 234 км) Грачевский район (с. Грачевка, 230 км) Новоорский район (п. Новоорск, 288 км) Бугурусланский район (г. Бугуруслан, 360 км) Асекеевский район (с. Асекеево, 254 км) Городские округа: г. Орск (273 км) г. Бузулук (246 км) г. Гай (234 км) г. Медногорск (224 км) г. Новотроицк (276 км) г. Бугуруслан (360 км)	12/6
IV	В наибольшей степени удаленные от административного центра	от 367 до 528	Муниципальные районы: Адамовский район (п. Адамовка, 440 км) Северный район (с. Северное, 450 км) Ясенский район (г. Ясный, 480 км) Кваркенский район (с. Кваркено, 450 км) Светленский район (п. Светлый, 522 км) Домбаровский район (п. Домбаровский, 402 км) Городские округа: ЗАТО Комаровский (456 км)	6/1

является земельный налог, сумма поступлений по нему имеет обратную зависимость от положения муниципального образования, поскольку он исчисляется в зависимости от кадастровой стоимости земли, при определении которой учитывается удаленность от административного центра. То есть чем более удалено муниципальное образование, тем ниже кадастровая стоимость его земель. Таким образом, муниципальные образования, расположенные удаленно от административного центра, имеют заведомо

меньше поступлений в бюджет. В связи с этим при определении размера дотации муниципальным образованиям необходимо включать коэффициент удаленности от административного центра в разрезе предложенных групп.

Представленные в статье типологизации муниципальных образований являются одним из этапов разработки эффективного механизма управления, направленного на сбалансированное социально-экономическое развитие муниципальных образований.

31.05.2011

Список литературы:

1. Законодательство России. Законы. Федеральный закон от 06.10.2003 года №131-ФЗ (в ред. от 10.06.2008 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Консультант Плюс
2. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. – Ростов н/Д: «Феникс», 2001. – 416 с.
3. Немирова Г.И. Социально-экономическое развитие приграничного региона: теория и практика / Г.И. Немирова. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 381 с. ISBN 978-5-282-03008-2.
4. Регионы в системе внешнеэкономических связей Российской Федерации [Текст] / под ред. С.Г. Горшенина. – Оренбург, 1998. – 256 с. ISBN 5-88788-049-X.
5. Решиев С.С. Роль типологического подхода при выборе стратегии развития макрорегиона (на примере Южного федерального округа) // Региональная экономика: теория и практика, №4 (139), 2010. ISBN 978-5-8024-0060-9.
6. Г.И. Немирова, Ю.В. Чайко. Стратегия антикризисного управления экономическим развитием Российской Федерации. VIII Международная научно-практическая конференция: сборник статей. – Пенза: РИО ПГСХА, 2009. - 200 с.
7. Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и муниципальное управление. – М.: Ассоциация авторов и издателей «Тандем». Издательство «ЭКМОС», 2001. – 304 с.
8. R. Batley, G. Stoker (eds.). Local Government in Europe. Trends and Developments, Hampshire&London: Macmillan, 2003.

**Статья публикуется при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда,
проект №11-32-00704м**

Сведения об авторах:

Немирова Гульзида Иксановна, заведующий кафедрой таможенного дела
Оренбургского государственного университета, доктор экономических наук, доцент
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 3140, тел. (3532) 372474,
e-mail: ktd@mail.osu.ru; nemirova@bk.ru

Чайко Юлия Владимировна, ассистент кафедры таможенного дела
Оренбургского государственного университета
460018, г. Оренбург, пр-т Победы, 13, ауд. 3140, тел. (3532) 372474, e-mail: UliaChajko@yandex.ru.

UDC 332.1

Nemirova G.I., Chaiko Yu.V.

Orenburg state university, e-mail: nemirova@bk.ru, UliaChajko@yandex.ru

TO A QUESTION ABOUT TYPOLOGIZATION OF MUNICIPAL FORMATIONS

The authors represented the results of studies, directed toward the development of the mechanism of the balanced social and economic development of municipal formations. Author's typologizations of municipal formations depending on the nature of near-boundary position, proximity to the administrative to center are proposed and substantiated.

Key words: typologization, municipal formations, classification signs, near-boundary position, control