DOI: 10.17117/na.2015.09.341

Поступила (Received): 25.09.2015

<http://ucom.ru/doc/na.2015.09.341.pdf>**Чупрякова А.Г.****Типология муниципальных образований для целей
муниципального менеджмента****Chupryakova A.G.****Typology of municipalities for municipal management**

В статье представлена типология муниципальных образований для целей муниципального менеджмента, где последний рассматривается как социально-экономическая система, включающая субъекты и объекты управления, каждый из которых имеет свое функциональное назначение и зону ответственности. Классификация муниципальных образований позволяет описать принадлежность территории к определенному типу поселения. Представленная типология дает возможность определять направления работы администрации муниципального образования по совершенствованию его социально-экономического развития

Ключевые слова: местное самоуправление, типология муниципальных образований, муниципальный менеджмент, одномерные группировки, классификация муниципальных образований

Чупрякова Алена Григорьевна

Кандидат экономических наук, доцент
Кузбасский государственный технический
университет им. Т.Ф. Горбачева
Кемеровская область, г. Белово, пос. Инской, ул.
Ильича, 32 А

The typology of municipalities for municipal management where the last is considered as the social and economic system including subjects and objects of management is presented in article each of which has the functional purpose and a zone of responsibility. Classification of municipalities allows to describe territory belonging to a certain type of the settlement. The presented typology gives the chance to determine the areas of work of administration of municipality by improvement of their social and economic development

Key words: local government, typology of municipalities, municipal management, one-dimensional groups, classification of municipalities

Chupryakova Alyona Grigoryevna

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Kuzbass state technical university named T.F.
Gorbachev
Kemerovo region, mr. Belovo, settlement of Inskaya,
Ilyicha st., 32 A

Муниципальное образование является первичным элементом системы регионального управления. Выделение его как самостоятельной подсистемы такой суперсистемы как Российское государство обусловлено необходимостью повышения эффективности регионального управления за счет реальной самоорганизации и самоуправления социума, конкретизации в решении взаимосвязанных производственных и социальных задач для каждого представителя локального сообщества. Социально-экономические цели функционирования муниципального образования по существу детализируют цели развития области,

края, но с учетом местных исторических, экономических, природно-климатических, демографических и других условий.

В соответствии со ст.131 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Исходя из этого, можно говорить о наличии в нашей стране муниципальных образований, существенно различающихся по определенным характеристикам [1, с.43]. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», определил муниципальное образование как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [2].

Термин «муниципальный» в переводе с латинского означает – «принимая, беру на себя тяжесть, бремя забот». Применительно к территории это может означать поселение с правами самоуправления, берущее на себя заботу о жизнедеятельности населения.

М.М. Прусак, А.Г. Воронин, М.В. Глазырин рассматривают муниципальное образование как производственно-социальный комплекс, на базе которого образуется первичная территориальная административно-хозяйственная единица, обладающая достаточными экономическими возможностями и властными полномочиями, позволяющими наиболее полно и самостоятельно удовлетворять большую часть жизненно важных потребностей населения в труде и социальных благах [3]. Данная трактовка отражает двойственность природы муниципального образования (как хозяйствующего субъекта и как субъекта власти).

Кроме того, она указывает на функциональное назначение муниципального образования, но в ней не устанавливается критерий достаточности экономических возможностей и властных полномочий, а так же пределов этих полномочий. Недостатком этого определения, как нам видится, является выпадение из рассмотрения муниципальных образований курортного, туристического, музейно-исторического типа, а так же наукоградов, которые не подходят под определение «производственный».

В системе муниципального менеджмента муниципальное образование можно представить как социально-экономическую систему, включающую субъекты и объекты управления, каждый из которых имеет свое функциональное назначение и зону ответственности. Функциональное назначение реализуется в результатах, обеспечивающих социально-экономическое развитие ареала.

Исходя из системного подхода, мы считаем, что муниципальное образование представляет собой сложную, открытую, локализованную в пространстве совокупность самостоятельных динамичных объектов, находящихся между собой в довольно жестком вещественно-энергетическом и информационно-управленческом взаимодействии, выступающих в процессе своего функционирования по отношению к окружающей среде как единое динамичное целое, функционирующее в пространстве и времени ради достижения общесистем-

ных целей и получения качественных общесистемных результатов, и прежде всего роста качества жизни населения [4, с.38].

В данном случае определение позволяет говорить о муниципальных образованиях как о сложных системах управления, имеющих территориальные границы, круг постоянных жителей и определенную материально-финансовую базу (имущественный комплекс). Наличие ресурсов, а так же органов управления позволяет относить муниципальные образования к полноценным участникам не только гражданско-правовых, но и социально-экономических отношений и позволяет проводить им самостоятельную политику во многих областях и сферах местной жизни, относящейся к вопросам ведения муниципальных образований.

Многообразие муниципальных образований порождает потребность их классификации. В соответствии с признаками одномерных группировок муниципальные образования можно классифицировать следующим образом:

– *По типу поселения* муниципальные образования подразделяются на городское, сельское поселение, образующие муниципальный район, а также городской округ, внутригородскую территорию города федерального значения. Кроме того, в соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», введено новое понятие – межселенная территория.

Термин «поселение» имеет широкое значение. С.И. Ожегов «поселение» определяет как «населенный пункт, а так же вообще место, где кто-то живет, обитает» [5].

Согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», общую схему классификации муниципальных образований по данному признаку можно представить следующим образом [6, с.38-39]:

– сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

– городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных указанным Федеральным законом 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;

– 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 РФ.

Данная классификация позволяет описать принадлежность территории к определенному типу поселения. Кроме того, большое значение эта классификация имеет с точки зрения хозяйственной практики, так как обобщенно характеризует структуру муниципальных полномочий.

– По уровню бюджетообразующего потенциала можно выделить следующие муниципальные образования: муниципальные образования – реципиенты; муниципальные образования – доноры; самообеспечивающиеся муниципальные образования.

Данная классификация также важна для целей муниципального менеджмента особенно в условиях передачи конкретных расходных полномочий с соблюдением принципа субсидиарности на нижестоящие уровни иерархии управления.

– По отраслевому (или градообразующему) критерию муниципальные образования можно подразделить на две базовые группы – многоотраслевые и моноотраслевые.

В этой связи можно, по нашему мнению, не согласиться с В.Г. Игнатовым и В.В. Рудым, которые предлагают классифицировать муниципальные образования по функциональному критерию на многофункциональные и монофункциональные, так как абсолютно все муниципальные образования, по крайней мере, российские, призваны осуществлять целый спектр функций [7, с.38].

Мы считаем, что к многоотраслевым муниципальным образованиям относятся такие, которые имеют на своей территории разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в различных отраслях производства и сферах экономики. К моноотраслевым относятся муниципальные образования, хозяйственная деятельность которых определена одним-двумя крупными предприятиями, расположенными на данной территории, либо несколькими предприятиями одной отраслевой принадлежности, функционирующими в пределах соответствующего муниципального образования.

– По численности населения. На основании проведенного анализа научных и учебных источников, до недавнего четкого критерия разграничения муниципальных образований по численности населения не было. Регламентом или Уставом Главного Магистра впервые в 1721 году российские города были официально классифицированы на пять групп [8]:

– большие главнейшие города: Санкт-Петербург, Москва, Новгород, Казань, Рига и др., в которых дворов от двух до трех тысяч и выше; города, в которых от 1 до 1,5 тысяч дворов; города, в которых от 500 до 1 тыс. дворов; небольшие города, в которых от 250 до 500 дворов; все малые города и слободы, «где какие обретаются».

В современных научных и периодических изданиях классифицируются города по численности населения так: малые – до 50 тыс. человек; средние –

50-100 тыс. человек; большие – 100-250 тыс. человек; крупные – 250-1000 тыс. человек; крупнейшие – свыше 1 млн. человек.

– По степени остроты проблем социально-экономического развития можно выделить: муниципальные образования депрессивного характера (отличающиеся наибольшей остротой проблем); муниципальные образования стагнирующего характера (с меньшей остротой социально-экономических проблем); муниципальные образования с относительно устойчивым состоянием.

Для наглядности данные подходы к классификации, сведенные автором воедино, схематично представлены на рисунке 1.

Рис. 1. Типология муниципальных образований для целей муниципального менеджмента

Такая классификация муниципальных образований для целей муниципального менеджмента позволяет определить направления работы администрации муниципального образования по снятию социального напряжения и разработке механизма решения проблем социально-экономического развития конкретного муниципального образования.

Рассмотренные варианты классификации (рисунок 1) важны с точки зрения общих подходов к решению муниципальных проблем, возможного применения к ним единых методов разработки и реализации концептуальных основ их функционирования, стратегий их социально-экономического развития.

Кроме того, классификация муниципальных образований важна с точки зрения исследования методов повышения эффективности местного само-

управления, а так же для целей сравнения эффективности функционирования российских муниципальных образований с эффективностью функционирования муниципальных образований развитых стран мира.

Список используемых источников:

1. Конституция Российской Федерации. Новосибирск: Сибирское университетское издательство, 2003.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131 – ФЗ от 06 октября 2003 г.
3. Прусак М.М., Воронин А.Г., Глазырин М.В. Новгородский опыт реформ экономики региона и муниципальных образований. Москва-Великий Новгород, 1998. 302 с.
4. Косинский П.Д., Чупрякова А.Г., Меркурьев В.В. Муниципальный менеджмент: системный подход. Москва: Институт исследования товаропродвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. 214 с.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Азбуковник, 1997. 944 с.
6. Чупрякова А.Г. Муниципальный менеджмент: реинжиниринг административных процессов. Томск: Издательство Томского гос. педагогического университета, 2008. 154 с.
7. Игнатов В.Г., Рудой В.В. Местное самоуправление. Ростов-н/Д.: Феникс, 2003. 79 с.
8. Регламент (или Устав) Главного Магистра от 16 января 1721 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собр. I, T.IV № 3708.

© 2015, Чупрякова А.Г.

Типология муниципальных образований для целей
муниципального менеджмента

© 2015, Chupryakova A.G.

Typology of municipalities for municipal
management