



Т. В. Бочкарева

В. Н. Калущков

ТИПЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постановка проблемы

¹ В первую очередь следует отметить следующие экономико-географические и проектно-планировочные типологические разработки: 1) по народнохозяйственным функциям городов (Саушкин, 1960; Минц, Хорев, 1961; Хорев, 1975, 1981); 2) по районоорганизующей роли поселений (Хорев, 1975); 3) по величине поселений (В. П. Семенов-Тян-Шанский и В. Г. Давидович); 4) по возрасту поселений; 5) типология городов по различию экономико-географического положения (Покишиевский, 1974); 6) типология городов по планировочной структуре (Покишиевский, 1974). Кроме того, для практической работы экспертной при отнесении конкретных муниципальных образований к определенному типу важное значение имеют картографические разработки, выполненные для территории СССР, но не потерявшие актуальность и для современной России.

За последние два-три года процесс формирования муниципальных образований охватил почти все регионы России. Постепенно эти образования заполняют собой пространство организации жизни на местном уровне. Возникая на различной административно-территориальной базе (от столиц субъектов Федерации до сельских волостей), новые муниципальные единицы демонстрируют значительное многообразие форм, отражая региональное и этнокультурное своеобразие страны.

Типологизация – один из хорошо зарекомендовавших себя методов “преодоления” разнообразия материала, широко применяемый в практике государственного строительства как за рубежом, так и в России. Отечественная наука имеет богатый опыт теоретических и прикладных территориально ориентированных исследований. Так, например, многочисленные типологические разработки были созданы в процессе градоформирования и урбанизации страны в 1950 - 1970-е годы, прежде всего в рамках экономико-географической и проектной градостроительной школ. В этих разработках, апробированных на колоссальном эмпирическом материале, особое внимание уделялось хозяйственной основе жизни города, его “народнохозяйственным функциям”.

Советский этап в истории России породил новый для нашей страны феномен – так называемые промышленные города и рабочие поселки, и потому типологические разработки советского времени были ориентированы прежде всего на различие уровня и типа промышленного освоения города, на развитость в нем индустриального начала. В то же время отличительной чертой отечественной экономико-географической школы являлось стремление к целостности (“комплексности”) исследования. Оно нашло отражение в расширении оснований для типологии городов за счет привлечения таких факторов, как народнохозяйственные (а не только производственно-промышленные) и районообразующие функции поселений, численность их населения, возраст, планировочная структура и др.

Значение подобных исследований для разработки типологии муниципальных образований трудно переоценить¹. Они позволяют выявить принципиальные различия в “стартовых условиях” муниципальных образований, учесть особенности социокультурной и хозяйственной, в том числе ресурсной, базы местного самоуправления. Иными словами, хотя муници-

пальные образования – новый объект для типологического и классификационного анализа, при его проведении можно частично опереться на уже отработанную систему методологических подходов. Тем не менее требуется и дополнительная методологическая проработка, позволяющая рассматривать муниципальные образования не только в статике, но и в динамике их функционирования и развития.

**Типология
муниципальных
образований
Российской
Федерации**

Приступая к исследованию, мы исходили из того, что типология муниципальных образований должна отвечать следующим принципам: целостность представлений, историческая преемственность критериев, иерархичность характеристик, правовая обоснованность (т.е. соответствие действующему законодательству) и “обратная связь” (с муниципальными образованиями и специалистами). На основании экспертного анализа существующих подходов к классификации поселений и территорий был выявлен круг базовых типологических характеристик муниципальных образований: 1) состав территории; 2) административное значение центрального поселения; 3) численность населения; 4) площадь; 5) географическое положение (по основным экономико-географическим районам); 6) возраст освоения территории и дата основания центрального поселения; 7) профильность хозяйства; 8) основные сферы деятельности. Рассмотрение этих характеристик показало, что для выделения типологических групп достаточно первых трех, т.е. состава территории, административного значения центрального поселения и общей численности населения.

Соответственно данным показателям (в их взаимосвязи) и были сформированы три основные типологические группы муниципальных образований: *городского, комплексного и сельского типов.*

Городская типологическая группа включает в себя четыре подгруппы: 1) города – центры субъектов Федерации (с выделением крупных² и средних городов); 2) городские поселения (средние и малые города) республиканского, краевого, областного значения; 3) городские поселения (средние и малые города), в основном бывшие районные центры; 4) поселки городского типа, рабочие поселки, военные городки.

Типологическая группа комплексных муниципальных образований состоит из: 1) агломерационных муниципальных образований (центральный город среднего и малого размера с прилегающими поселками и сельскими территориями); 2) районов (очень крупных³, крупных, средних, малых) с городским центром; 3) сельских районов с поселковым центром (поселком городского типа или рабочим поселком).

И, наконец, к *группе муниципальных образований сельского типа* относятся: 1) крупные и средние сельские районы с “внешним” административным городским центром (бывшим районным центром) – “бублики”; 2) средние и малые сельские районы с центром негородского типа; 3) “карликовые” образования (сельские округа и волости).

² К крупным отнесены города с населением свыше 250 тыс. человек, к средним – с населением от 50 до 250 тыс. человек, к малым – с населением до 50 тыс. человек.

³ К очень крупным районам отнесены районы с населением свыше 100 тыс. человек, к крупным – с населением от 50 до 100 тыс. человек, к средним – с населением от 25 до 50 тыс. человек, к малым – с населением до 25 тыс. человек.

**Анализ
особенностей
основных
типологических
групп**

Разработанная типология была апробирована в ходе проводившегося в 1997 - 1998 гг. общероссийского конкурса муниципальных образований⁴. На основании конкурсных анкет участвовавшие в конкурсе муниципальные образования были распределены по типологическим группам⁵. Самой большой по численности оказалась группа комплексных муниципальных образований (45% участников); в городскую группу вошли 38%, а в сельскую – 17% участников конкурса. В группе городских муниципальных образований представлено максимальное число субъектов Федерации – 36, в группе комплексных образований – 25, сельских – только 16. Географический охват городской и комплексной групп – 12 и 13 экономических районов соответственно (включая Дальний Восток, Восточную и Западную Сибирь, Урал и Кавказ); география сельской группы существенно уже – 7 экономических районов.

⁴ *Подробнее о конкурсе см. нашу статью: "Становление местного самоуправления и развитие муниципальных образований" в этом номере "Полития".*

⁵ *Показательно, что все участники семинара, проводившегося по итогам первого тура конкурса, отнесли представляемое ими муниципальное образование к той типологической группе, в какую они были предварительно определены экспертами по присланным с мест материалам.*

Муниципальным образованиям городского типа присущи городской тип организации жизнедеятельности, значительные человеческие и, как правило, незначительные территориальные ресурсы.

Комплексная форма организации снимает территориальные ограничения для развития городов и поселков муниципального образования, позволяет задействовать агломерационный потенциал города и окрестностей, с одной стороны, и ресурсы деревни – с другой. Как показывает анализ комплексных образований, значительную их часть составляют бывшие административные районы и агломерационные муниципальные единицы, включающие города, окружающие поселки, села, деревни.

Для муниципальных образований сельского типа характерны особый "деревенский" тип организации жизнедеятельности, проявляющийся в современных условиях в усилении процессов натурализации хозяйства, а также наличие, как правило, значительных территориальных ресурсов для развития.

Таким образом, анализ подтвердил, что предложенная типология имеет под собой хозяйственную, социокультурную и пространственно-территориальную основу и указывает на принципиально разные возможности и ресурсы развития.

**Содержательные
различия между
основными
типологическими
группами**

Анализ принципиальных содержательных различий между основными типологическими группами – городской, комплексной и сельской – проводился на основе материалов проходившего в рамках конкурса семинара представителей муниципальных образований. Участникам семинара было предложено определить базовые типологические характеристики муниципальных образований. В обобщенной форме их ответы можно представить в виде следующей таблицы (см.: табл. 1).

Таблица 1

БАЗОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ*	ТИПОЛОГИЧЕСКИЕ ГРУППЫ		
	городская	комплексная	сельская
территория	6	1	6
численность населения	5	2	2
органы власти и управления		3	7
промышленно-производственный и сельскохозяйственный потенциал		4	
бюджет	2	7	1
бюджет на душу населения	3		
географическое положение	4		
законодательное оформление		5	3
природные ресурсы		6	
муниципальная собственность			4
тип муниципального образования	1		
специфика производственной сферы	7		
социально-экономический потенциал			5

* Цифрами указана приоритетность характеристики в пределах одной типологической группы

Из таблицы видно, что совпадение базовых типологических характеристик для всех трех групп муниципальных образований наблюдается лишь по трем позициям: территория, численность населения и бюджет, хотя и по этим позициям уровни приоритетности разные. Так, группа комплексных муниципальных образований на 1-е место поставила территорию, а группа сельских муниципальных образований – бюджет. Последний, впрочем, является приоритетным и для городских муниципальных образований (2-е и 3-е места при разной постановке вопроса). Для всех групп безусловно актуален потенциал развития: в той или иной формулировке (промышленно-производственный и сельскохозяйственный потенциал, специфика производственной сферы, социально экономический потенциал) эту позицию выделили все типы муниципальных образований.

Для муниципальных образований городского типа на 1-е по значимости место вышла такая характеристика, как тип муниципального образования, что, вероятно, связано с большим разнообразием этой группы, куда входит и полуторамиллионный Новосибирск, и поселок Красные Баррикады с населением около 7 тыс. жителей. Кроме того, для городской группы значимо географическое положение.

Для менее населенных по сравнению с городами комплексных и сельских муниципальных образований к безусловным приоритетам относится численность населения. Для них же по-прежнему важны вопросы законодательного оформления и муниципальной собственности. Последнее, ве-

роятно, связано с традиционным консерватизмом деревни и более медленным становлением местного самоуправления.

Таким образом, можно констатировать, что выделенные типологические группы (городские, комплексные, сельские) содержательно различаются по базовым характеристикам муниципальных образований.

* * *

Конкурсные материалы подтвердили адекватность выполненной классификационной разработки : участники конкурса “заполнили” все группы и подгруппы, отражая значительное многообразие процесса муниципализации России и его региональные особенности. Выявленные в рамках конкурса принципиальные содержательные различия между основными типологическими группами муниципальных образований – городской, комплексной и сельской – отражают разные ресурсные возможности и разные скорости становления в нашей стране системы местного самоуправления как таковой.