

УДК 338:91

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© З.В. Пономарева

Ключевые слова: регион; муниципально-территориальное устройство; методика; оптимизация; муниципальное образование; территориальная организация; местное самоуправление; социально-экономическое развитие.

Раскрывается методика оптимизации территориальной организации местного самоуправления на региональном уровне. Дается обоснование необходимости трансформации муниципально-территориального устройства Воронежской области как предпосылки устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований и региона в целом.

В современных условиях реформирования, происходящих в России, одной из ключевых проблем является совершенствование территориальной организации российского общества, прежде всего, административно-территориального устройства на всех уровнях.

Стратегическая цель развития Российской Федерации заключается в сохранении ее целостности с учетом максимального использования ресурсов каждого региона и муниципального образования. В этой связи возрождение России следует осуществлять путем саморазвития, самоорганизации всех ее территорий, повышения уровня и качества жизни населения, интенсификации и модернизации макро-, мезо- и микроэкономики, формирования благоприятной для человека среды жизни.

Совершенствование территориальной организации жизнедеятельности людей на региональном обусловлено становлением в России местного самоуправления и изменением муниципально-территориального устройства в соответствии с вступлением в силу 6 октября 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон).

Россия имеет незначительный опыт формирования территориальных основ местного самоуправления, о чем свидетельствует отсутствие научно обоснованных методических подходов в определении границ муниципальных образований, особенно в звене сельских поселений.

Цель данного исследования – дать методическое обоснование совершенствования (оптимизации) муниципально-территориального устройства региона для устойчивого социально-экономического развития территории.

Мировая и отечественная практика свидетельствует о том, что местное самоуправление осуществляется как в рамках небольших территориальных единиц, так и в границах достаточно крупных по своим размерам территорий [1–2].

Эффективность реформирования экономической и организационно-управленческой системы местного

самоуправления во многом зависит от решения проблем пространственной организации муниципальных образований и территориального устройства жизнедеятельности людей.

В соответствии с федеральным законодательством в России была установлена двухуровневая система местного самоуправления с четырьмя видами муниципальных образований: городское и сельское поселение (на первом уровне), городской округ и муниципальный район (на втором уровне) [3].

Однако Закон не содержит четких критериев для установления территориальных пределов муниципальных образований, поэтому их необходимо устанавливать в законодательных актах регионов-субъектов Российской Федерации.

Границы муниципальных образований выполняют функции организации, регулирования и управления территорией, отражают местные особенности хозяйственной деятельности и жизни населения, фиксируют пространственные параметры действия органов самоуправления.

При обосновании границ, масштабов и пространственно-временных размеров муниципальных образований необходимо учитывать совокупность исторических, природных, демографических, социально-экономических, политических и иных условий и факторов.

Совершенствование муниципально-территориального устройства региона должно осуществляться с учетом направлений развития системы расселения городского и сельского населения.

Воронежская область – территория длительного заселения и хозяйственного освоения. В системе расселения преобладают сельские населенные пункты.

Городское расселение характеризуется стабильной, но несовершенной сетью городских поселений. Из 15 городов области 1 – крупнейший (Воронеж), 3 – средние (Борисоглебск, Россошь, Лиски), 11 – малые, большая часть которых имеет численность населения до 25 тыс. человек. Крупные и большие города в регионе отсутствуют.

Сельское расселение области характеризуется преобладанием сельских населенных пунктов людностью до 500 человек, сокращением численности сельского населения, деформацией половозрастной структуры, резким ежегодным сокращением числа сельских населенных пунктов, неудовлетворительной инфраструктурной обеспеченностью [4].

Особенности системы сельского расселения Воронежской области представлены на рис. 1.

Существующая система территориальной организации местного самоуправления Воронежской области не соответствует требованиям Закона. Формирование границ сельских поселений только с учетом критерия пешеходной доступности привело к тому, что более 40 % сельских поселений в Воронежской области имеют численность населения менее 1000 человек, почти 47 % – от 1000 до 3000 человек.

В Воронежской области только 56 сельских поселений (или 12,1 %) соответствуют критерию федерального законодательства и имеют численность населения более 3000 человек (табл. 1).

Критерий учета пешеходной доступности административного центра сельского поселения сформулирован в Законе, с одной стороны, нечетко, а с другой – вызывает сомнения.

Настоящая методика расчетов досягаемости до центра сельского муниципального образования предназначена для оценки ситуации в современных границах территориальной организации местного самоуправления Воронежской области. Она учитывает основные и специфические для области факторы и условия пешеходного движения, в т. ч.: наличие дорог и тип дорожного покрытия, пересеченность (рельеф) местности, возрастной состав населения, скорость движения на отдельных участках дороги.

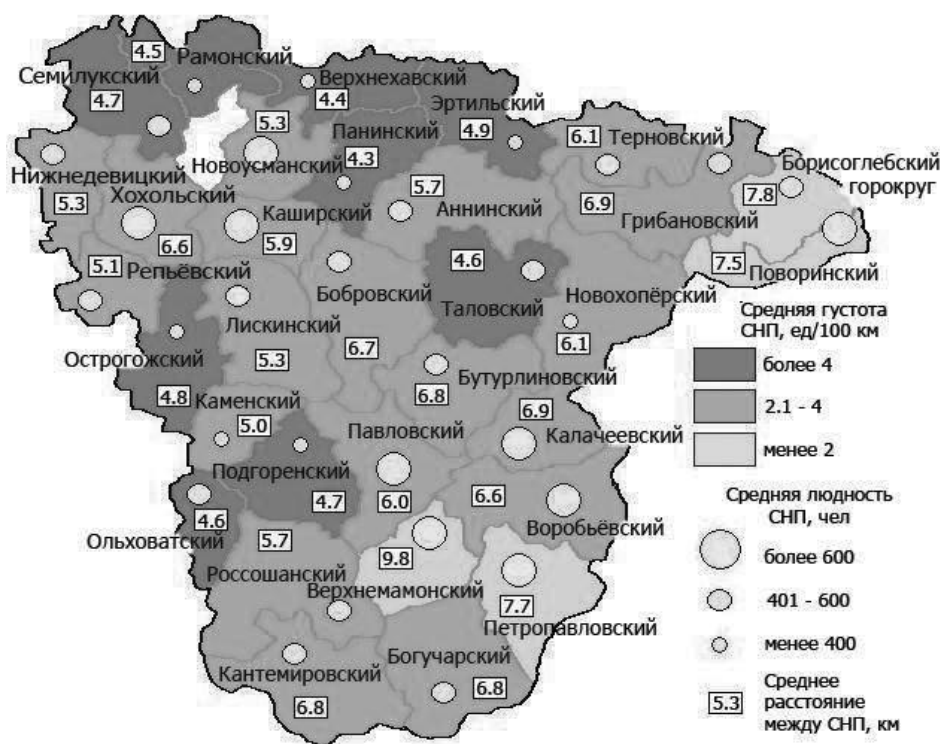


Рис. 1. Система сельского расселения Воронежской области (по данным на 01.01.2011 г.)

Таблица 1

Группировка сельских поселений Воронежской области по критерию численности населения на 01.01.2011 г.
(по предварительным данным Всероссийской переписи населения 2010 г.)

Показатели	до 500 чел.	501–1000 чел.	1001–2000 чел.	2001–3000 чел.	более 3000 чел.	Всего по области
Число сельских поселений, ед.	32	158	163	54	56	463
Число сельских поселений, %	6,9	34,1	35,2	11,7	12,1	100,0
Доля населения сельских поселений, %	1,6	15,5	29,6	16,4	36,9	100,0

Базовый показатель пешеходной доступности (досягаемости) рассчитывается по формуле:

$$Ti = \frac{R}{V},$$

где Ti – время пешеходной доступности (досягаемости) от центра i -го населенного пункта до администрации сельского поселения, ч; V – средняя скорость движения пешехода, км/ч; R – расстояние (общая протяженность дороги) от центра населенного пункта до администрации сельского поселения (муниципального образования), км.

При расчете базового показателя доступности использовались количественные параметры скорости пешеходного движения, которые определены на основе существующих нормативов и их экспертной оценки в условиях Воронежской области. При этом учитывался возрастной состав сельского населения области (около 50 % которого составляют лица пенсионного и предпенсионного возраста), тип дороги, пересеченность местности. В этой связи в методике предлагается учитывать разную скорость передвижения, и вводятся поправочные коэффициенты изменения скорости с учетом рельефа местности.

Скорость движения пешехода и поправочные коэффициенты, установленные экспертным путем, даны в табл. 2.

Таким образом, конкретная пешеходная доступность от населенного пункта до центра сельского поселения (администрации сельского муниципального образования) рассчитывается по следующей формуле:

$$Ti = \frac{R1}{V1 \times k} + \frac{R2}{V2 \times k} + \frac{Rn}{Vn \times k},$$

где Ti – время пешеходной доступности от i -го населенного пункта до центра (администрации) сельского поселения (муниципального образования); $R1, R2, \dots, Rn$ – протяженность участка дороги от i -го населенного пункта до административного центра сельского поселения с учетом типа дороги; $V1, V2, \dots, Vn$ – скорость передвижения пешехода по отдельным участкам дороги; k – поправочный коэффициент скорости движения пешехода с учетом рельефа местности и сезонности.

В соответствии с Законом максимальное время пешеходной доступности ($\max Ti$) от центра населенного пункта до административного центра сельского поселения установлено в 7 часов (туда и обратно).

Для Воронежской области с учетом характера рельефа, возрастного состава населения, на основе существующих нормативов усредненной скорости движения пешехода, экспертной оценки было определено отнести к категории «проблемные» сельские населенные пункты:

- не соответствующие критерию федерального законодательства «пешеходная доступность административного центра в течение рабочего дня», расположенные на расстоянии 9 км и далее по дороге с покрытием; 8 км по грунтовой дороге; 7 км – по полевой дороге;
- на грани порогового значения федерального критерия, расположенные на расстоянии 8 км по дороге с покрытием, 7 км по грунтовой дороге и 6 км по полевой дороге.

Среднее расстояние составляет 5–7 км, что соответствует показателю среднего расстояния между сельскими населенными пунктами Воронежской области.

В результате проведенного анализа выявлено 161 сельское поселение и 344 сельских населенных пунктов, отнесенных к категории «проблемные».

Таким образом, предлагаемая методика дополнена оценкой *транспортной доступности*, основными параметрами которой являются удаленность, транспортная освоенность территории, «барьерность», понимаемая как ограничения в осуществлении устойчивой и постоянной связи в виде естественных рубежей (рек) и низкого качества транспортной сети, а также удорожание определенных расходов, вызванных отрицательной рентой положения [5].

В зависимости от близости населенных пунктов к центру, определяющей плотность расселения населения, нами выделены: центральные места, компактные, слабо дисперсные, дисперсные, сильно дисперсные локальные системы расселения населения. Определена внутренняя (пешеходная) и внешняя (транспортная) доступность центра муниципалитета сельского поселения (табл. 3).

Реструктуризацию муниципально-территориального устройства Воронежской области на поселенческом уровне следует проводить путем укрупнения размеров территории сельских поселений за счет их слияния (преобразования, упразднения), введя критерий *транспортной доступности* центра сельского муниципального образования. Однако укрупнение сельских поселений требует проведения детальной оценки бюджетного, финансового, экономического, демографического потенциалов, а также учета границ землепользования, которые не всегда совпадают с границами сельских поселений.

Таблица 2

Показатели для расчета пешеходной доступности центра сельского муниципального образования

Тип дороги	Скорость движения пешехода с учетом типа дороги, км/ч		Поправочный коэффициент скорости движения пешехода с учетом рельефа местности и сезонности (k)	
			слабохолмистый	пересеченный
Асфальто-бетонное покрытие	V1	3,0	–0,1	–0,2
Щебеночно-гравийное покрытие	V2	2,7	–0,2	–0,2
Грунтовая дорога	V3	2,5	–0,2	–0,3
Проселочная, полевая, лесная дорога	V4	2,0	–0,3	–0,4

Таблица 3

Параметры ключевых типов транспортной доступности локальных систем

Внутренняя (пешая) доступность (к центру локальной системы – ЦЛС)					
Расстояние до ЦЛС, км	до 2	от 2 до 3	от 3 до 5	от 5 до 7	более 7
Путь в часах (пешеходных)	0,75	0,75–1,0	1–1,75	1,75–2,3	> 2,3
Тип ЛС	центральные места	компактные	слабо дисперсные	дисперсные	сильно дисперсные
	муниципальные центры	близкие к МЦ	относительно близкие к МЦ	средне удаленные	сильно удаленные
Расстояние до МЦ, км	1	от 2 до 20	от 20 до 40	41–60	более 60
Путь в часах (автомобильных)		до 0,5	до 1	до 1,5	более 1,5
Внешняя (транспортная) доступность (от центра ЛС до центра муниципалитета – МЦ)					

Проведенное исследование позволило обосновать предложения по совершенствованию (оптимизации) системы муниципальных образований Воронежской области:

- реформирование (реструктуризация) муниципальных образований Воронежской области вызвано практической необходимостью совершенствования (оптимизации) муниципальных образований;

- процесс реструктуризации сельских поселений требует детальных научных исследований в границах каждого муниципального образования с последующим согласованием предложений и рекомендаций;

- формирование границ сельских поселений необходимо осуществлять на основе критерия *транспортной* доступности, используя научно обоснованную методику. Критерий транспортной доступности административного центра для сельского поселения установить 30–45 мин. – 1 час с учетом категории дорог, покрытия, технических характеристик, наличия регулярного автобусного сообщения;

- установить в Воронежской области критерий численности населения для сельских поселений муниципальных районов с мелкоселенной системой расселения не менее 2000 человек с крупноселенной в соответствии с критерием федерального законодательства – не менее 3000 человек, учитывая исторически сложившиеся особенности расселения населения и современную демографическую ситуацию, особенно в сельской местности;

- провести детальную оценку бюджетного, финансового, экономического, демографического потенциалов в границах муниципальных образований при рассмотрении вопросов по упразднению муниципальных образований;

- привести в соответствие границы землепользования и границы сельских поселений, наименования сельских поселений и их административных центров;

- создать полноценные межхозяйственные центры для целей повышения внутренней связности населенных пунктов, доступности получения качественных муниципальных услуг;

- в целях повышения эффективности регионально-го управления и местного самоуправления, обеспече-

ния гарантий самофинансирования и саморазвития на основе комплексного использования природно-ресурсного, экономического, социального потенциалов территории муниципальных образований рассмотреть предложения по формированию укрупненных зон (ассоциаций) межмуниципального сотрудничества;

- проводить работу по информированности населения, повышению уровня законодательной культуры населения, повышения качества кадрового потенциала муниципальных служащих, эффективности управления и развития территориального общественного самоуправления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под общ. ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 2011. 317 с.
2. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. М.: КРАСАНД, 2010. 320 с.
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 10.07.2012).
4. Пономарева З.В. Совершенствование административно-территориального устройства на региональном уровне (на примере Воронежской области) // Трансформация российского пространства: социально-экономические и природно-ресурсные факторы (полномасштабный анализ): сб. докл. 25 сессии МАРС. М.: ИГ РАН, 2008. С. 199-205.
5. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / кол. авт.; Коми науч. центр УрО РАН. Сыктывкар, 2008. 344 с.

Поступила в редакцию 11 сентября 2012 г.

Ponomareva Z.V. IMPROVEMENT OF MUNICIPAL AND TERRITORIAL STRUCTURE OF VORONEZH REGION AS PRECONDITION OF REGIONAL SUSTAINABLE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

The technique of optimization of the territorial organization of local government at regional level is considered. The need of transformation of the municipal and territorial device of Voronezh region is envisaged as preconditions of sustainable social and economic development of municipalities and the region as a whole.

Key words: region; municipal and territorial structure; technique; optimization; municipality; territorial organization; local government; sustainable social and economic development.