

Проблемы территориальной доступности местного самоуправления Российской Федерации

А.С. Пузанов, генеральный директор Фонда «Институт экономики города»

Р.А. Попов, заместитель директора направления

«Муниципальное экономическое развитие» Фонда «Институт экономики города»

ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА



Постановка проблемы

Необходимость
обеспечения доступа
граждан к местному
самоуправлению

Vs

Неравномерность системы
расселения, отягощённая
неоптимальной «нарезкой»
муниципальных образований

**Рост концентрации населения в крупных городах
и агломерациях – фактор обострения проблемы**

Существующее положение

- Дифференциация территорий по возможности осуществлять МСУ производится на основе критерия плотности населения (институт «межселенных территорий»)
- Проблемы:
 - размытость критериев («плотность населения» или «плотность сельского населения»?)
 - опора на устаревшие данные (перечень территорий с низкой плотностью населения не обновлялся с 2004 г.)
- Следствие: институт фактически не работает, а в ряде случаев используется как предлог для централизации управления ресурсами

Предлагаемый подход

- Акцент на «точечный» подход вместо «площадного»
- Опора на критерии транспортной доступности местного самоуправления для жителей каждого населённого пункта

Критерии выделения населенных пунктов с ограниченной транспортной доступностью

1. Населенные пункты с затруднённой транспортной доступностью

- расстояние (по дороге) от центра поселения (городского округа) - **15 км и более**

2. Населенные пункты с критической транспортной доступностью

- расстояние (по дороге) от центра поселения (городского округа) - **25 км и более**

Гипотезы исследования

1. Критерий транспортной доступности позволяет более адекватно оценивать проблемы территориальной доступности МСУ в сравнении с критерием плотности населения
2. Территориальная доступность МСУ зависит от системы расселения
3. Территориальная доступность МСУ снижается при укрупнении поселений
4. Территориальная доступность МСУ снижается при упразднении поселенческого уровня МСУ

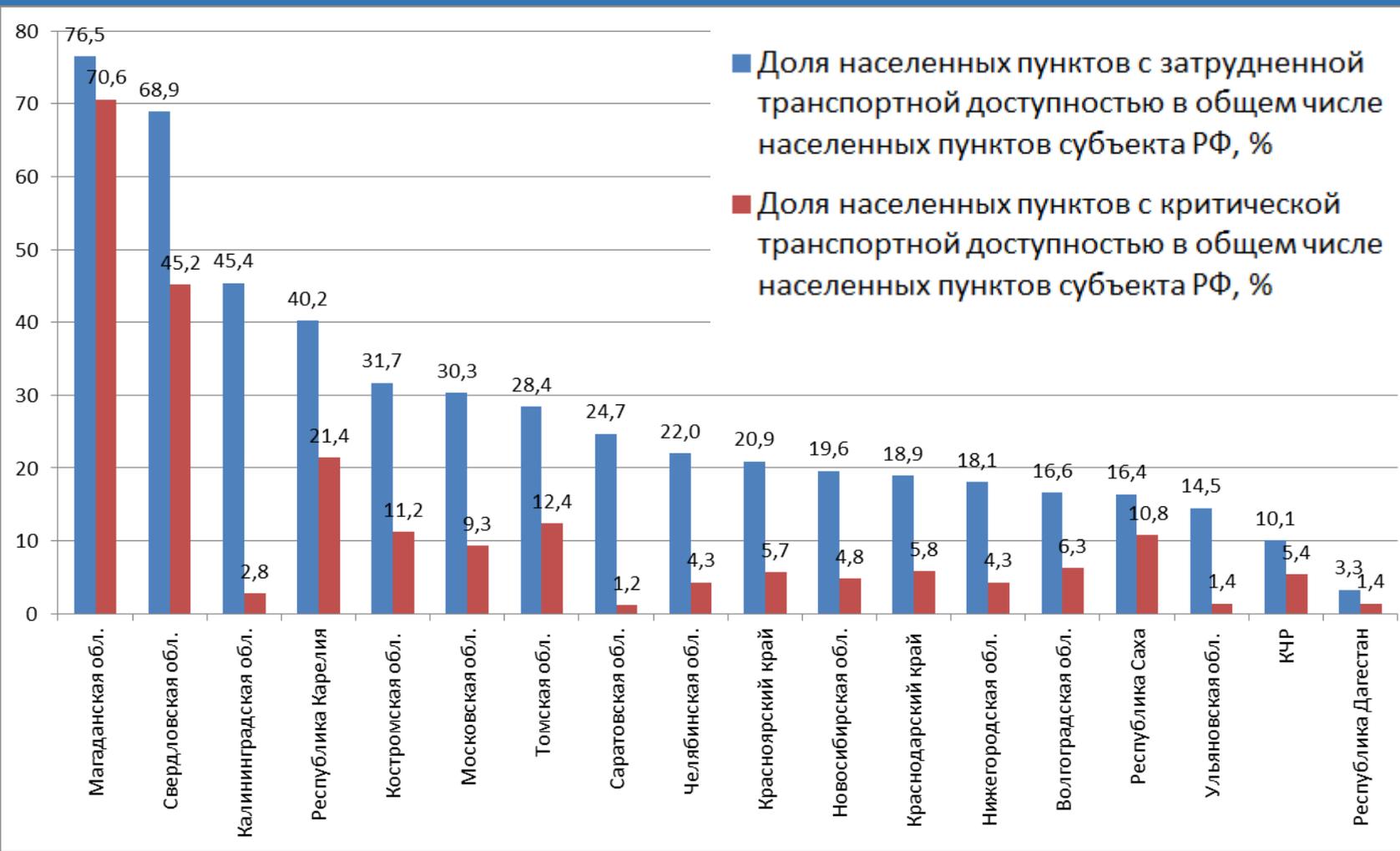
Оценка территориальной доступности местного самоуправления для населенных пунктов: регионы с традиционной поселенческой структурой МСУ

Субъект РФ	Федеральный округ	Система расселения
Костромская обл.	ЦФО	Мелко- и среднеселенная
Республика Карелия	СЗФО	Очаговая
Волгоградская обл.	ЮФО	Преимущественно крупноселенная
Краснодарский край	ЮФО	Крупноселенная
Республика Дагестан	СКФО	Преимущественно горно-очаговая
Карачаево-Черкесская Республика	СКФО	Крупноселенная и очаговая
Челябинская обл.	УФО	Крупноселенная
Новосибирская обл.	СФО	Крупно- и среднеселенная
Красноярский край	СФО	Преимущественно редкоочаговая и очаговая
Республика Саха	ДФО	Очаговая

Оценка территориальной доступности местного самоуправления для населенных пунктов:
регионы с укрупненными поселениями/
преобладанием городских округов

Субъект РФ	Федеральный округ	Система расселения
Ульяновская обл.	ПФО	Среднеселенная
Нижегородская обл.	ПФО	Крупно- и среднеселенная
Саратовская обл.	ПФО	Крупноселенная
Томская обл.	СФО	Очаговая
Московская обл.	ЦФО	Мелко- и среднеселенная
Калининградская обл.	СЗФО	Мелко- и среднеселенная
Свердловская обл.	УФО	Преимущественно очаговая
Магаданская обл.	ДФО	Редкоочаговая

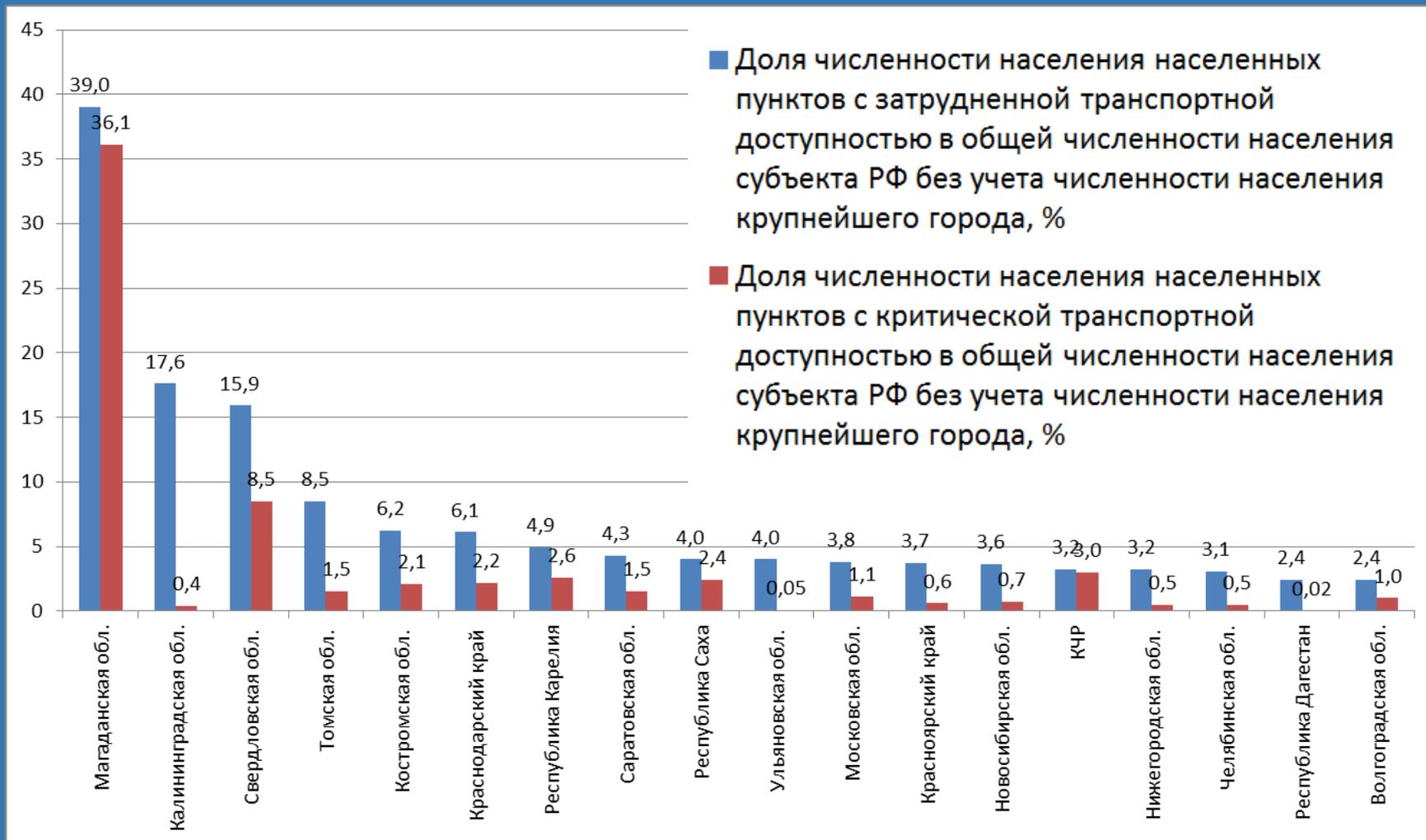
Результаты оценки - 1



Результаты оценки - 2



Результаты оценки - 2а



Вывод 1 - Между системой расселения и доступностью местного самоуправления для населения нет прямой связи

Регион	Система расселения	Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью	
		в общем числе населенных пунктов региона, %	в общей численности населения региона, %
Краснодарский край	Крупноселенная	18,9	5,2
Нижегородская обл.	Крупно- и среднеселенная	18,1	1,8
Красноярский край	Преимущественно редкоочаговая и очаговая	20,9	2,4
Республика Саха	Очаговая	16,4	2,8

Вывод 2 - Укрупнение поселений, учитывающее особенности системы расселения, не обязательно приводит к сокращению доступности местного самоуправления

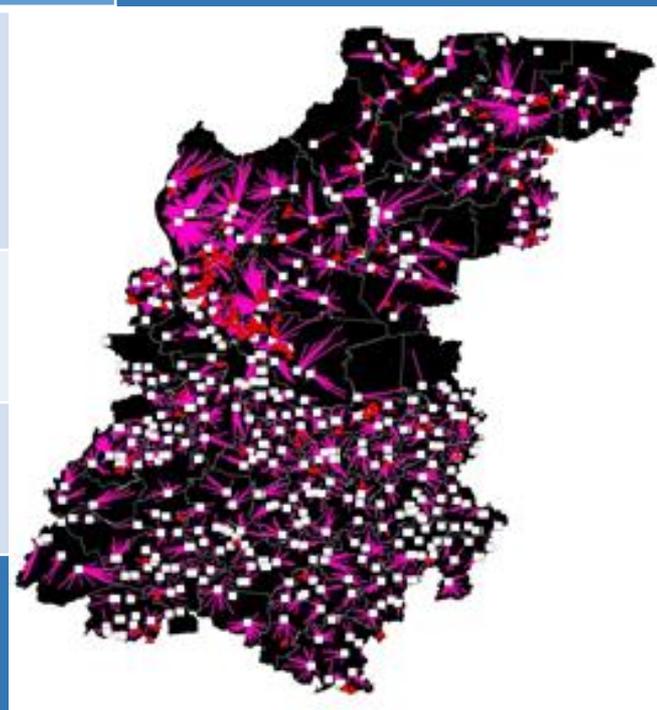
Регион	Территориальная структура местного самоуправления	Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью	
		в общем числе населенных пунктов региона, %	в общей численности населения региона, %
Краснодарский край	Традиционная структура	18,9	5,2
Волгоградская обл.	Традиционная структура	16,6	1,5
Ульяновская обл.	Укрупнённые поселения	14,5	1,9
Нижегородская обл.	Укрупнённые поселения	18,1	1,8

Вывод 3 - Упразднение поселенческого уровня приводит к отчуждению значительной части населения от участия в местном самоуправлении

Регион	Территориальная структура местного самоуправления	Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью	
		в общем числе населенных пунктов региона, %	в общей численности населения региона, %
Волгоградская обл.	Традиционная структура	16,6	1,5
Ульяновская обл.	Укрупнённые поселения	14,5	1,9
Московская обл.	Тенденция к модели городских округов	30,3	3,8
Калининградская обл.	Преимущественно городские округа	45,4	9,6
Свердловская обл.	Преимущественно городские округа	68,9	11,0

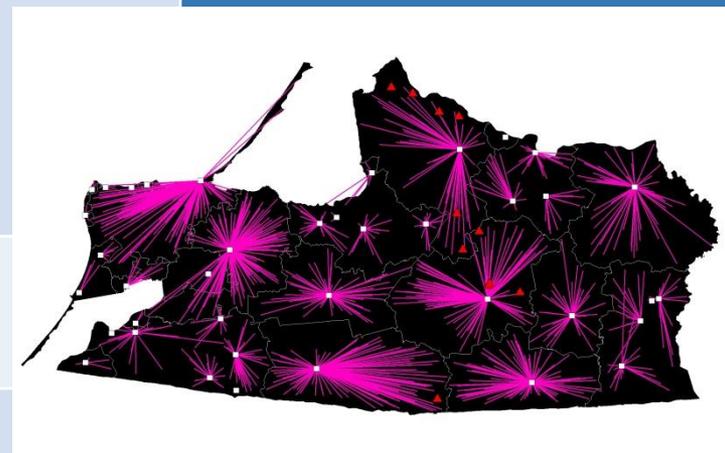
Моделирование изменения системы территориальной организации МСУ – Нижегородская область

	Существующее положение	Положение в случае преобразования муниципальных районов в городские округа
Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью		
в общем числе населенных пунктов, %	18,1	67,0
в общей численности населения, %	1,8	15,4



Моделирование изменения системы территориальной организации МСУ – Калининградская область

	Существующее положение	Положение в случае преобразования городских округов в муниципальные районы
Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью		
в общем числе населенных пунктов, %	45,4	20,0
в общей численности населения, %	9,6	3,5



Экстраполяция результатов исследования

- Около 4 млн человек проживает в условиях ограниченной территориальной доступности местного самоуправления
- При этом на территориях, имеющих статус межселенных, в настоящее время проживает только около 5 тыс. человек

Варианты решения проблемы ограниченной территориальной доступности МСУ

1. Выведение населённого пункта из поселенческого уровня МСУ
2. Изменение сетки муниципальных образований
3. Формирование на базе населённого пункта или их группы поселения с ограниченным набором компетенций по осуществлению МСУ

Вариант 1. Выведение населенного пункта из поселенческого уровня МСУ

- Реализация модели местного самоуправления на межселенных территориях (в трактовке 131-ФЗ)
- Непосредственное подчинение населенного пункта субъекту РФ (опыт Австралии и Канады – unincorporated/unorganized areas)

Вариант 2. Изменение сетки муниципальных образований

- Переподчинение населенного пункта или их группы другому поселению, с лучшей доступностью центра
- Выделение населенного пункта или их группы в самостоятельное поселение
 - проблема минимальной численности населения населенного пункта, позволяющей осуществлять полноценное местное самоуправление

Вариант 3. Формирование на базе населенного пункта или их группы поселения с ограниченным набором компетенций по осуществлению МСУ

- Ограниченный набор вопросов местного значения
 - около 20 существующих вопросов местного значения городских поселений «нечувствительны» к численности населения поселения (экспертная оценка)
- Уточнение формулировок вопросов местного значения (пожарная охрана)
- Формулирование новых вопросов местного значения, отражающих специфику муниципального образования

Дифференциация перечней вопросов местного значения по типам муниципальных образований: существующее положение

Тип муниципального образования	Количество вопросов местного значения
Городской округ	44
Муниципальный район	40
Городское поселение	39
Сельское поселение	13
Внутригородской район	13
Внутригородское муниципальное образование города федерального значения	23 (Москва) 41 (Санкт-Петербург)

Содержательные основания дифференциации перечня вопросов местного значения

- Размер муниципального образования?
- Виды экономической деятельности (производство и потребление)?
- Интегрированность/изолированность в рамках локальной системы расселения?

НАШИ КОНТАКТЫ

Россия, 125009 Москва
ул. Тверская, 20, стр. 1

www.urbanecomomics.ru

mailbox@urbanecomomics.ru

тел./факс: +7(495) 363 50 47
+7(495) 787 45 20

facebook.com/UrbanEconomics

twitter.com/UrbanEconRu

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ
ГОРОДА

