

**ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»**



**ПРОЕКТ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ НА МЕЖСЕЛЕННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ И  
ТЕРРИТОРИЯХ С НИЗКОЙ ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ**

**ЭТАП I. Методика определения территорий  
Российской Федерации по критериям отнесения к  
межселенным территориям и территориям  
с низкой плотностью населения**

**(РАБОТА ВЫПОЛНЕНА ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ЦЕЛЕВОГО КАПИТАЛА  
Фонда «Институт экономики города»)**

Москва 2017

## Оглавление

Раздел 1. Текущая ситуация .....	3
Раздел 2. Цель и задачи исследования .....	12
Раздел 3. Методика исследования .....	19
3.1 Выявление территорий с низкой плотностью населения в соответствии с предлагаемыми критериями .....	19
3.2 Выявление межселенных территорий в соответствии с предлагаемыми критериями.....	20
Приложение 1 .....	28

## Раздел 1. Текущая ситуация

Чрезвычайная неравномерность расселения и уровня социально-экономического развития в России обуславливает необходимость гибкой системы территориальной организации местного самоуправления, учитывающей местные особенности. В частности, очевидно, что двухуровневая<sup>1</sup> система местного самоуправления с муниципальными образованиями «районного» типа, которые территориально делятся без остатка на муниципальные образования «поселенческого» типа, не может эффективно работать на всей территории страны.

Так, в ряде регионов России расселение настолько разрежено, что на отдельных населенных участках их территории учреждать органы местного самоуправления поселенческого типа нецелесообразно в силу недостаточной концентрации необходимых для этого ресурсов – в первую очередь, человеческих. Часто это территории населенных пунктов при метеостанциях, гидрологических постах, небольших (исчерпанных) месторождениях природных ресурсов, где население составляет менее десятка человек. Решение большинства вопросов местного значения, закрепленных за поселениями (составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, организация снабжения населения коммунальными ресурсами, дорожная деятельность и др.), требует наличия специалистов определенного уровня квалификации, которых в таких населенных пунктах попросту нет в достаточном количестве.

При этом отнесение этих территорий к существующим поселениям или городским округам также зачастую не представляется возможным ввиду их физической удаленности от центров этих поселений (городских округов), затрудняющей управление. В частности, невозможны или крайне затруднены организация публичных слушаний, своевременное предоставление всем

---

<sup>1</sup> Формально система не является иерархичной: в законодательстве о местном самоуправлении не оговорена подчиненность поселений муниципальным районам. Однако де-факто районы и ведут себя, и воспринимаются как муниципальные образования верхнего уровня по отношению к поселениям.

потребителям социальных услуг, регулярное транспортное обслуживание и т.п.

За такими территориями утвердилось наименование «межселенных территорий»<sup>2</sup>, которое закреплено в законодательстве о местном самоуправлении. Необходимость их присутствия в правовом поле наряду с территориями городских округов и поселений представляется очевидной. Оптимальный выход для них – непосредственное включение в состав муниципальных районов, минуя поселенческий уровень местного самоуправления. В предельном случае возможна ситуация, когда вся территория муниципального района становится межселенной – иными словами, в границах муниципального района вообще не образуются поселения. В таких случаях все вопросы местного значения во всех населенных пунктах на межселенной территории решаются органами местного самоуправления района, и район с некоторыми оговорками превращается в «сельский аналог» городского округа.

Но также очевидно и то, что выделение таких территорий должно базироваться на внятных и строгих, по возможности, количественных критериях. В противном случае отнесение территории к категории межселенных может превратиться в механизм произвольного ограничения права граждан участвовать в местном самоуправлении со стороны органов государственной власти субъекта РФ. Органы местного самоуправления таким образом физически отдаляются от населения (избирателя), нарушается принцип subsidiarity в управлении, в соответствии с которым задачи должны решаться на самом низком уровне, на котором их решение наиболее эффективно.

К сожалению, действующий Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

---

<sup>2</sup> Более логичным был бы термин «межпоселенческие территории», так как «межселенные» можно понимать и как территории в составе поселения между населенными пунктами (иногда такая трактовка встречается и на практике).

Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) решает задачу выделения межселенных территорий не вполне удовлетворительно.

С одной стороны, понятие межселенной территории законом оговорено, хотя и недостаточно четко (ряд квалифицирующих признаков в косвенном виде разнесены по разным статьям). Согласно статье 2 указанного закона, межселенная территория определена как «территория, находящаяся вне границ поселений». Вхождение таких территорий в состав муниципального района однозначно следует из содержащегося в той же статье определения муниципального района: «муниципальный район – несколько поселений или поселений *и межселенных территорий, объединенных общей территорией...*». Наконец, тот факт, что на межселенных территориях могут находиться населенные пункты, вытекает из статьи 13.2 закона, согласно которой «Создание вновь образованных поселений на межселенных территориях осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, выдвинутой на сходе граждан, *проживающих в населенном пункте, расположенном на межселенных территориях...*».

С другой стороны, критериев отнесения территорий к категории межселенных Закон № 131-ФЗ не установил. Единственное косвенное упоминание оснований для этого содержится в статье 11, где указано, что «территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также *возникающие на территориях с низкой плотностью сельского населения и (или) на территориях упраздняемых поселений межселенные территории* входят в состав муниципальных районов». Отсюда следует, что межселенные территории, как минимум, *могут* возникать там, где:

- а) отмечается низкая плотность сельского населения;
- б) имеет место упразднение поселения.

Рассмотрим, как эти два вида случаев раскрываются в указанном законе.

Понятие территорий с низкой плотностью сельского населения установлено частью 3 статьи 11 Закона № 131-ФЗ в следующем виде: «К территориям с низкой плотностью сельского населения относятся территории субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, плотность сельского населения в которых более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации». Следует указать, что до принятия в декабре 2004 г. изменений в Закон № 131-ФЗ<sup>3</sup> в тексте закона фигурировала не плотность *сельского* населения, а плотность населения как такового. Эта поправка существенно откорректировала логику указанной нормы, так как очевидно, что плотность населения в целом не обязана коррелировать с плотностью сельского населения.

В свою очередь, согласно статье 13.1 указанного закона, «упразднение поселений допускается на территориях с низкой плотностью сельского населения *и в труднодоступных местностях*, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек и решение об упразднении поселения будет принято на сходе граждан, проживающих в указанном поселении». Таким образом, формально получается, что межселенные территории могут быть образованы и вне территорий с низкой плотностью сельского населения – а именно в труднодоступных местностях. Но проблема в том, что определение понятия «труднодоступной местности», в отличие от понятия «территории с низкой плотностью сельского населения», Закон № 131-ФЗ не содержит.

Отмеченная правовая неопределенность в отношении образования межселенных территорий отчасти была разрешена Конституционным Судом РФ. В 2007 г. Конституционный Суд вынес определение, согласно которому «выделение межселенных территорий допускается только на территориях с

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.12.2004 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

низкой плотностью населения».<sup>4</sup> Из этой формулировки следует, что вне территорий с низкой плотностью населения межселенных территорий быть не может (поэтому упоминание в законе наряду с территориями с низкой плотностью населения труднодоступных местностей через союз «или» лишается смысла). Но в то же время возникла и новая коллизия: в определении Конституционного Суда была использована устаревшая на тот момент формулировка «плотность населения» вместо актуальной формулировки «плотность сельского населения».

Это расхождение в формулировках проявилось также в формировании Перечня территорий с низкой плотностью населения. Согласно части 3 статьи 11 Закона № 131-ФЗ, «Перечень субъектов Российской Федерации, отдельных муниципальных районов в субъектах Российской Федерации, территории которых относятся к территориям с низкой плотностью сельского населения, утверждается Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет». Такой перечень действительно был утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р<sup>5</sup>, но в силу того, что его утверждение произошло до принятия указанных выше поправок в Закон № 131-ФЗ, он носит название «Перечень субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с *низкой плотностью населения*» (см. Приложение 1). После 4 ноября 2004 г. поправки в перечень не вносились, хотя допустимый срок для их внесения миновал уже дважды. Таким образом, перечень не только дезориентирует своим названием, но и очевидным

---

4 Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П по жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан – жителей Кабардино-Балкарской республики на нарушение их конституционных прав положениями законов Кабардино-Балкарской республики «Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской республики», «О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской республике» и федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5 Распоряжение Правительства РФ от 25.05.2004 № 707-р «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения»

образом не отражает изменений в системе расселения, которые могли произойти за истекшие 12 лет, что ставит под вопрос его адекватность современной реальности.

Впрочем, на практике выделение межселенных территорий зачастую проходило вообще вне связи с плотностью населения. Так, в Кабардино-Балкарской Республике был образован ряд межселенных территорий несмотря на то, что республика в целом была отнесена к перечню территорий с высокой плотностью населения, утвержденному одновременно с перечнем территорий с низкой плотностью населения. Это решение спровоцировало обращение жителей республики в Конституционный Суд, по результатам рассмотрения которого и было вынесено указанное выше определение. По итогам этого определения в Кабардино-Балкарской Республике и ряде других регионов межселенные территории, не находящиеся на территориях с низкой плотностью населения, были упразднены и включены в состав поселений. Но некоторые межселенные территории свой статус сохранили несмотря на несоответствие положениям, содержащимся в указанном определении Конституционного Суда.

К сожалению, актуальная информация о количестве и местонахождении межселенных территорий в России в сводном виде недоступна. Последние доступные данные содержатся в итогах Всероссийской переписи населения 2010 г. Согласно этим итогам в 2010 г. в России насчитывалось 79 межселенных территорий в 16 субъектах РФ, больше всего – в Иркутской области и Пермском крае (табл. 1).



**Таблица 1 – Число межселенных территорий по субъектам Российской Федерации по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г.<sup>6</sup>**

<b>Субъект РФ</b>	<b>Число межселенных территорий</b>
Псковская область	1
Республика Адыгея	3
Пермский край	11
Тюменская область (без ХМАО и ЯНАО)	3
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	4
Ямало-Ненецкий автономный округ	8
Забайкальский край	4
Красноярский край	2
Иркутская область	20
Томская область	3
Республика Саха (Якутия)	3
Камчатский край	2
Приморский край	2
Хабаровский край	6
Магаданская область	7
<b>ИТОГО</b>	<b>79</b>

Из таблицы видно, что, по крайней мере, по состоянию на 2010 год явно противоречило определению Конституционного Суда наличие межселенных территорий в Республике Адыгея, которая целиком была отнесена к числу территорий с высокой плотностью населения. В отдельных субъектах РФ межселенные территории по состоянию на 2010 год были образованы в границах муниципальных районов, не отнесенных к числу

<sup>6</sup> Всероссийская перепись населения 2010 г. Том 1. Численность и размещение населения. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-10.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/Vol1/pub-01-10.pdf)

территорий с низкой плотностью населения – к примеру, в Чердынском муниципальном районе (Пермский край).

Кроме того, некоторые населенные пункты, находящиеся на межселенных территориях, достаточно крупны и инфраструктурно обеспечены, чтобы быть центрами поселений и реализовывать право на местное самоуправление в обычном порядке. Это относится, в частности, к ряду поселков и сел Туруханского района Красноярского края, в т. ч. служащих местами компактного проживания коренных народов – Келлог (306 чел. населения по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.), Фарково (278 чел.), Бахта (220 чел.) и др.

Как правило, стимулом для включения территорий в состав межселенных служило наличие на них месторождений природных ресурсов. Субъекты РФ, проводившие выделение межселенных территорий, были заинтересованы в концентрации финансовых ресурсов на более высоком уровне публичной власти, и потому для них было предпочтительнее, чтобы доходы от деятельности, связанной с эксплуатацией этих месторождений, шли в бюджет муниципальных районов, а не поселений. Поселения тем самым лишались потенциального источника доходов.

Таким образом, в реальности институт межселенных территорий служил инструментом не столько оптимизации организации местного самоуправления, сколько перераспределения бюджетных доходов между поселениями и районами в пользу последних. Подобная «дискриминация» поселений также является следствием правовой неопределенности в отношении выделения и функционирования межселенных территорий.

Обобщая отмеченное выше, можно констатировать, что существующие подходы к выделению территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий, во-первых, недостаточно четко проработаны и во многом противоречивы, во-вторых, не в полной мере соответствуют текущим реалиям. Все это затрудняет применение соответствующих инструментов на практике и создает возможности для дискриминационных манипуляций при

выделении таких территорий. Следовательно, существует потребность откорректировать подходы к выделению территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий в сторону устранения правовой неоднозначности.

## Раздел 2. Цель и задачи исследования

Цель настоящего исследования – сформировать методику отнесения территорий к категориям территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий.

Для достижения этой цели требуется решить следующие задачи:

- выработать концептуальное представление о территориях с низкой плотностью населения и межселенных территориях;
- установить количественные критерии отнесения территорий к категориям территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий;
- апробировать установленные критерии на примерах субъектов РФ и муниципальных районов;
- откорректировать критерии по итогам апробации в случае необходимости.

Аналогичные задачи ставились и решались рядом экспертов и экспертных организаций. Среди них следует выделить Комитет гражданских инициатив при Фонде Кудрина по поддержке гражданских инициатив (далее – КГИ), который подготовил пакет предложений по внесению изменений в Закон № 131-ФЗ. Ряд предлагаемых изменений касается уточнения статуса территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий. Далее мы будем опираться на предложения КГИ в части количественных критериев.

В части выработки концепции территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий, прежде всего, на наш взгляд, следует уйти от жесткой взаимоувязки этих категорий. И та, и другая категории территорий должны существовать, но **межселенные территории могут быть образованы и вне территорий с низкой плотностью населения.**

Что касается территорий с низкой плотностью населения (как субъектов РФ в целом, так и муниципальных районов), то смысл их выделения заключается в том, что на них:

- а) могут вообще отсутствовать поселения (включая городские округа), и местное самоуправление таким образом может осуществляться только на уровне муниципальных районов;
- б) возможны поселения большего размера по сравнению с поселениями на территориях с «нормальной» плотностью населения за счет более мягких критериев установления их границ<sup>7</sup>.

Далее, сам по себе критерий плотности целесообразно модифицировать. Прежде всего, следует, наш взгляд, вернуться к первоначальной формулировке Закона № 131-ФЗ (до внесения в него упомянутых выше поправок от 28.12.2004) и учитывать плотность не сельского населения, а **населения в целом**.

Это позволит исключить из числа претендентов на статус территории с низкой плотностью населения те территории, где при низкой плотности сельского населения (что характерно для всех регионов Крайнего Севера) имеется достаточно густая сеть городских населенных пунктов (в том числе, поселков городского типа, иногда довольно мелких).

Вместе с тем, применение такого подхода имеет тот негативный аспект, что в число территорий с низкой плотностью населения могут не попасть реально редконаселенные территории, в которых большая часть населения сконцентрирована в крупнейшем городе (население этого города таким образом «размажется» по территории, искусственно завывсив показатель плотности). Чтобы этого избежать, предлагается численность населения крупнейшего города из учета исключить.

---

<sup>7</sup> В Законе № 131-ФЗ критерии установления границ поселений сформулированы крайне расплывчато, в связи с чем на практике подходы к их выделению очень различались, приводя в ряде случаев к абсурдно крупной или, напротив, неоправданно дробной сетке поселений. Целесообразно установить более строгие количественные критерии максимального размера поселения через показатель расстояния от наиболее удаленного населенного пункта до административного центра поселения по автомобильной или железной дороге.

КГИ, придерживаясь аналогичных позиций, предлагает не учитывать численность населения административного центра региона. Однако, хотя чаще всего административный центр субъекта РФ одновременно является крупнейшим городом, в ряде случаев это не так.<sup>8</sup> Поэтому формулировка «крупнейший город» предпочтительнее.

При этом сохраняется норма, согласно которой на территориях с низкой плотностью населения плотность населения должна более чем в три раза уступать средней плотности населения в субъектах РФ.

Подход к выделению межселенных территорий предлагается существенно переосмыслить, а именно: применять критерии отнесения к межселенным территориям не к территории как таковой (например, через показатель плотности населения, как в действующем законодательстве), а к **конкретным населенным пунктам**. Если населенный пункт или их совокупность подпадает под установленные критерии, он (она) формирует межселенную территорию (точнее, «ядро» межселенной территории).

Такое смещение акцента вызвано тем, что основной целью формирования межселенных территорий является оптимизация организации местного самоуправления, которое по определению возможно только там, где есть население (населенные пункты). И единственным, по большому счету, основанием для отнесения населенного пункта к межселенной территории должна быть обоснованная невозможность (крайняя затрудненность) его полноценного функционирования в составе поселения или городского округа.

Что касается количественных критериев отнесения населенного пункта к межселенным территориям, то их, на наш взгляд (разделяемый и коллегами из КГИ), должно быть два:

---

<sup>8</sup> К исключениям относятся Республика Ингушетия и Вологодская область, где административные центры, Магас и Вологда, уступают другим городам (Назрани и Череповцу соответственно), а также Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, административный центр которого, город Ханты-Мансийск, является даже не вторым, а третьим по численности населения городом региона.

- *максимальное* значение численности населения, при превышении которого населенный пункт не может быть включен в состав межселенных территорий;
- *минимальное* значение показателя транспортной доступности населенного пункта, превышение которого не позволяет населенному пункту нормально функционировать в составе поселения (городского округа) и тем самым обуславливает его отнесение к межселенным территориям.

Критерия предела численности населения применительно к межселенным территориям в действующем законодательстве нет. В Законе № 131-ФЗ присутствует критерий пороговой численности населения 100 человек, но он установлен лишь для случаев упразднения поселения, и относится к численности населения поселения в целом, а не отдельных населенных пунктов. В результате формально к межселенным территориям сейчас можно отнести сколь угодно крупный населенный пункт, включая те, где человеческий потенциал позволяет полноценно осуществлять местное самоуправление. Введение верхней планки размера населенного пункта защищает населенные пункты от подобного произвола.

На каком уровне должна быть установлена эта планка? КГИ предлагает следующий критерий: численность постоянно или преимущественно проживающих в нем лиц, наделенных избирательным правом, должно не превышать 100 человек. Это значение наследует установленному в Законе № 131-ФЗ для случаев упразднения поселений, но отнесено оно, что принципиально, не к общей численности населения, а к численности населения, наделенного избирательным правом – т.е. лиц, которые могут быть непосредственно вовлечены в местное самоуправление. Таким образом, населенные пункты, значительная часть жителей которых не может реализовать полноценное право на участие в местном самоуправлении (в силу ограничений по возрасту или регистрации за пределами места

фактического проживания), могут быть включены в состав межселенных территорий.

Критерий минимального значения транспортной доступности предполагает три составляющих: доступность до чего (до какой точки?), через что (по каким транспортным путям?) и в каких пределах (каковы пороговые значения параметров доступности?).

Предлагается, с опорой на предложения КГИ, следующее:

- считать доступность от населенного пункта до границы административного центра поселения или городского округа, к которому относится данный населенный пункт;
- считать доступность по протяженности автомобильной и (или) железной дороги (в зависимости от того, по какой из этих магистралей доступность выше);
- в качестве пороговых значений установить:
  - более 15 км при наличии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром;
  - более 10 км при отсутствии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром.

Таким образом, для населенных пунктов, имеющих дорожное сообщение с административным центром, установлен более высокий порог допустимого расстояния. Понятие «отсутствие автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром» предлагается трактовать следующим образом: населенный пункт расположен на расстоянии более 1 км от железной дороги либо автомобильной дороги не ниже чем местного значения.

КГИ предлагает также ввести норму, согласно которой отдельные межселенные территории субъекта Российской Федерации, в которых отсутствуют населенные пункты и не осуществляется хозяйственная



деятельность, могут не включаться в состав муниципального района – и, следовательно, напрямую подчиняться субъекту РФ.

Данная опция, также отсутствующая в действующем законодательстве, фактически допускает выведение отдельных территорий страны из сферы местного самоуправления (не только поселенческого, но и районного типа). Но принципиально, что предлагаемая норма касается только территорий, где отсутствует население и не ведется хозяйственная деятельность (в т. ч. деятельность по добыче природных ресурсов). Таким образом, применение этой нормы не ограничит ни возможности граждан участвовать в местном самоуправлении, ни возможности муниципальных образований получать доходы от хозяйственной деятельности на территории. Смысл этой нормы – в освобождении местного самоуправления от обременения в виде обширных ненаселенных (часто труднодоступных) территорий. Как правило, такие территории заняты лесным фондом.

Предложенные количественные критерии в части пороговых значений плотности населения, людности населенных пунктов на межселенных территориях и транспортной доступности определены экспертным образом и нуждаются в эмпирической проверке.

Теоретически возможны, в частности, следующие проблемы с предложенными количественными критериями:

- пороговые значения для выявления межселенных территорий слишком низки, и число территорий, попадающих в категорию межселенных, чрезмерно велико, что недопустимо ограничивает функционирование муниципальных образований поселенческого уровня;
- пороговые значения для выявления межселенных территорий слишком велики, и число территорий, попадающих в категорию межселенных, пренебрежимо мало, что ставит под вопрос саму необходимость наличия этого института в предложенных параметрах;

- населенные пункты, подпадающие под предложенные критерии отнесения к межселенным территориям, расположены слишком дискретно, и в результате затруднительно сформировать сколько-нибудь компактные межселенные территории, не захватывая населенные пункты, не подпадающие под предложенные критерии;
- методика выявления территорий с низкой плотностью населения чрезмерно завышает/занижает число таких территорий.

В связи с этим встает задача проверки предложенных критериев путем выявления территорий с низкой плотностью населения и межселенных территорий в соответствии с предлагаемыми критериями на примере выборки субъектов РФ.

## **Раздел 3. Методика исследования**

### **3.1 Выявление территорий с низкой плотностью населения в соответствии с предлагаемыми критериями**

Работа по выявлению территорий с низкой плотностью населения в соответствии с предлагаемыми критериями включала в себя следующие последовательные шаги:

1. выявление территорий с низкой плотностью населения среди субъектов РФ:
  - a. расчёт базовой плотности населения  $D$  (средней плотности населения в субъектах РФ за пределами административных центров субъектов РФ) путем деления суммы численности населения субъектов РФ (за вычетом суммы численности населения административных центров субъектов РФ) на сумму площадей субъектов РФ<sup>9</sup>;
  - b. расчёт плотностей населения  $D_n$  каждого субъекта РФ (за исключением городов федерального значения) путём деления численности населения каждого субъекта РФ (за вычетом численности населения его административного центра) на площадь данного субъекта;
  - c. сравнение  $D$  и  $D_n$  и выбор субъектов РФ, для которых  $D/D_n > 3$  и которые являются таким образом территориями с низкой плотностью населения;
  - d. определение доли суммы площадей субъектов РФ, отнесённых к территориям с низкой плотностью населения, в общей площади Российской Федерации;
2. выявление территорий с низкой плотностью населения среди муниципальных районов:
  - a. расчёт плотностей населения  $d_n$  муниципальных районов

---

<sup>9</sup> Площадями административных центров субъектов РФ в данном случае допустимо пренебречь ввиду их относительно небольшой величины по сравнению с площадями субъектов РФ.

каждого субъекта РФ, за исключением субъектов РФ, отнесённых на предыдущей стадии к территориям с низкой плотностью населения;

- b. сравнение  $D_n$  субъектов РФ с  $d_n$  каждого из расположенных на их территории муниципальных районов и выбор муниципальных районов, для которых  $D_n/d_n > 3$  и которые являются таким образом территориями с низкой плотностью населения;
- c. определение доли суммы площадей муниципальных районов, отнесённых к территориям с низкой плотностью населения, в общей площади Российской Федерации.

### **3.2 Выявление межселенных территорий в соответствии с предлагаемыми критериями**

Для проведения работы по выявлению межселенных территорий был отобран ряд субъектов РФ, представляющих различные федеральные округа, обладающих различной плотностью населения и системой расселения, а также различными схемами территориальной организации местного самоуправления: от «мелкой нарезки» поселений в составе муниципальных районов с немногочисленными городскими округами до деления территории на крупные городские округа при отсутствии муниципальных районов.

В выборку вошли следующие субъекты РФ (далее – пилотные регионы):

1. Костромская область (Центральный федеральный округ);
2. Магаданская область (Дальневосточный федеральный округ);
3. Нижегородская область (Приволжский федеральный округ);
4. Свердловская область (Уральский федеральный округ);
5. Томская область (Сибирский федеральный округ);
6. Ульяновская область (Приволжский федеральный округ);
7. Краснодарский край (Южный федеральный округ);

8. Республика Саха (Якутия) (Дальневосточный федеральный округ);
9. Карачаево-Черкесская Республика (Северо-Кавказский федеральный округ).

Работа по выявлению межселенных территорий в соответствии с предлагаемыми критериями включала в себя следующие виды деятельности:

1. Выявление в пределах каждого пилотного региона населенных пунктов, расположенных по протяженности железной или автомобильной дороги на расстоянии более 15 км от границы административного центра поселения или городского округа, в который входит данный населенный пункт.
2. Расчет максимальных расстояний по протяженности дороги самого дальнего населенного пункта от границ административного центра поселения либо городского округа, в который входит данный населенный пункт.
3. Оценка доли населенных пунктов, попадающих в межселенные территории, в общем числе населенных пунктов пилотного региона.
4. Оценка доли населения, проживающего в населенных пунктах, попадающих в межселенные территории, в общей численности населения пилотного региона.

Основным методом проведения расчетов являлся ГИС-анализ. В качестве основы для проведения расчетов использовались ГИС-данные по пилотным регионам, выгруженные из интернета, дополненные статистическими данными, полученными из других источников.

#### 1 этап. Сбор исходных данных на базе ГИС

Из интернета выгружены ГИС-данные (актуальные по состоянию на ноябрь 2016 года)<sup>10</sup> по каждому из пилотных регионов. Для удобства при

---

<sup>10</sup> Все ГИС-данные выкачивались архивами для каждого региона с сайта <http://data.nextgis.com/osmshp/>

проведении дальнейших расчетов выгруженные данные представлены в формате таблиц MS Excel по каждому пилотному региону. Каждая таблица включала в себя:

- названия населенных пунктов;
- названия муниципальных районов, к которым относится каждый населенный пункт;
- названия поселений или городских округов, к которым относится каждый населенный пункт;
- указание на статус центров поселений или городских округов у тех населенных пунктов, которые имеют этот статус.

В то же время для проведения полноценных расчетов ГИС-данных недостаточно. В них содержится картографическая информация о границах всех муниципальных районов, но информация о границах поселений и городских округов представлена лишь частично (степень полноты представления информации варьирует по регионам). Поэтому возникла необходимость дополнить эти данные информацией из других источников.

## 2 этап. Дополнение ГИС-данных информацией из других источников

Выгруженные ГИС-данные дополнены информацией о численности населения центров поселений и городских округов пилотных регионов, полученной из следующих открытых источников:

- результаты Всероссийской переписи населения 2010 г;
- реестры населенных пунктов соответствующих субъектов РФ.

Изменения, произошедшие в период с 2010 г. по 2016 г. (упразднение населенных пунктов, образование новых населенных пунктов, изменение их границ и т.п.), сочтены заведомо несущественными, чтобы повлиять на результат исследования.

Полученные из указанных источников статистические данные были добавлены на карты и представлены в формате таблиц MS Excel,

аналогичных таблицам, полученным в результате ГИС-анализа с тем, чтобы их можно было сопоставлять.

### 3 этап. Формирование сводной информационной базы

Сформированные по каждому пилотному региону таблица на базе ГИС-набора и таблица на базе статических данных, полученных из иных источников, были сопоставлены и сведены в сводную атрибутивную таблицу с данными по всем населенным пунктам соответствующего пилотного региона. При сопоставлении таблиц проводилась проверка соответствия названий районов и поселений в двух наборах, т.к. в некоторых случаях наблюдались расхождения типа «Городской округ Северск» в данных переписи 2010 г. и «ЗАТО Северск» в ГИС-данных, и был риск двойного учета муниципальных образований и населенных пунктов. Все названия были приведены к единой форме.

Отдельную проблему представляло большое количество одноименных населенных пунктов, в том числе, одноименных с центрами муниципальных образований, что создавало риск ошибки при атрибуции населенных пунктов как центров поселений или городских округов. В связи с этим была проведена дополнительная работа по выявлению и идентификации населенных пунктов с повторяющимися названиями. Например, название «Ильинское» встречается в выгрузке ГИС-данных по Костромской области 7 раз, а в данных переписи 2010 г. населенный пункт с названием «Ильинское» фигурирует в составе трех сельских поселений в разных муниципальных районах. На основе картографического анализа было выявлено соответствие конкретных локализованных на карте Ильинских центрам муниципальных образований.

В ряде случаев, тем не менее, добиться точного соотнесения населенных пунктов из ГИС-данных с населенными пунктами из статистических источников не удалось. Это связано как с тем, что населенные пункты, содержащиеся в статистических источниках, могут

отсутствовать в ГИС-наборе, так и с расхождениями в написании названий населенных пунктов в ГИС-наборе и статистических источниках. Например, один и тот же населенный пункт в данных ГИС-набора фигурирует как *Коломои*, а в данных Всероссийской переписи населения – как *Коломой*. Автоматизированное выявление таких расхождений затруднено. Однако общий процент потерь в результате этих несоответствий в целом незначителен – от 1 до 7% населенных пунктов по региону, и на результаты исследования существенного влияния не оказывает. Поэтому данные, полученные на остальной выборке, могут быть экстраполированы на оставшиеся территории.

#### 4 этап. Расчет доступности населенных пунктов

На данном этапе производился расчет расстояния от каждого населенного пункта до центра поселения (городского округа) по протяженности автомобильной или железной дороги. Для решения этой задачи на языке Python был написан код для программы Arcstar, с помощью которого были построены матрицы расстояний для каждого муниципального образования.

Алгоритм программы следующий:

1. каждая строка из списка центров поселений и городских округов берется за отправную точку;
2. для каждого центра фильтруются точки назначения по названию района и поселения (городского округа);
3. строятся кратчайшие расстояния от центра до всех населенных пунктов поселения с использованием двух форм передвижения: по железной дороге и по автомобильной дороге.

В случаях, когда населенный пункт имеет сообщение с центром как по автомобильной, так и по железной дороге, программа автоматически учитывала кратчайшее из этих расстояний.



При расчете расстояния по протяженности автомобильной дороги учитывались дороги, качество которых достаточно высоко для того, чтобы их можно было распознать на спутниковых снимках. Это примерно соответствует статусу не ниже дорог местного значения.

На выходе для каждого пилотного региона была сформирована таблица, где указаны исходный пункт, пункт назначения и расстояние между ними в километрах, а также муниципальный район (городской округ) или поселение, к которым эти точки относятся для всех населенных пунктов в каждом из пилотных регионов.

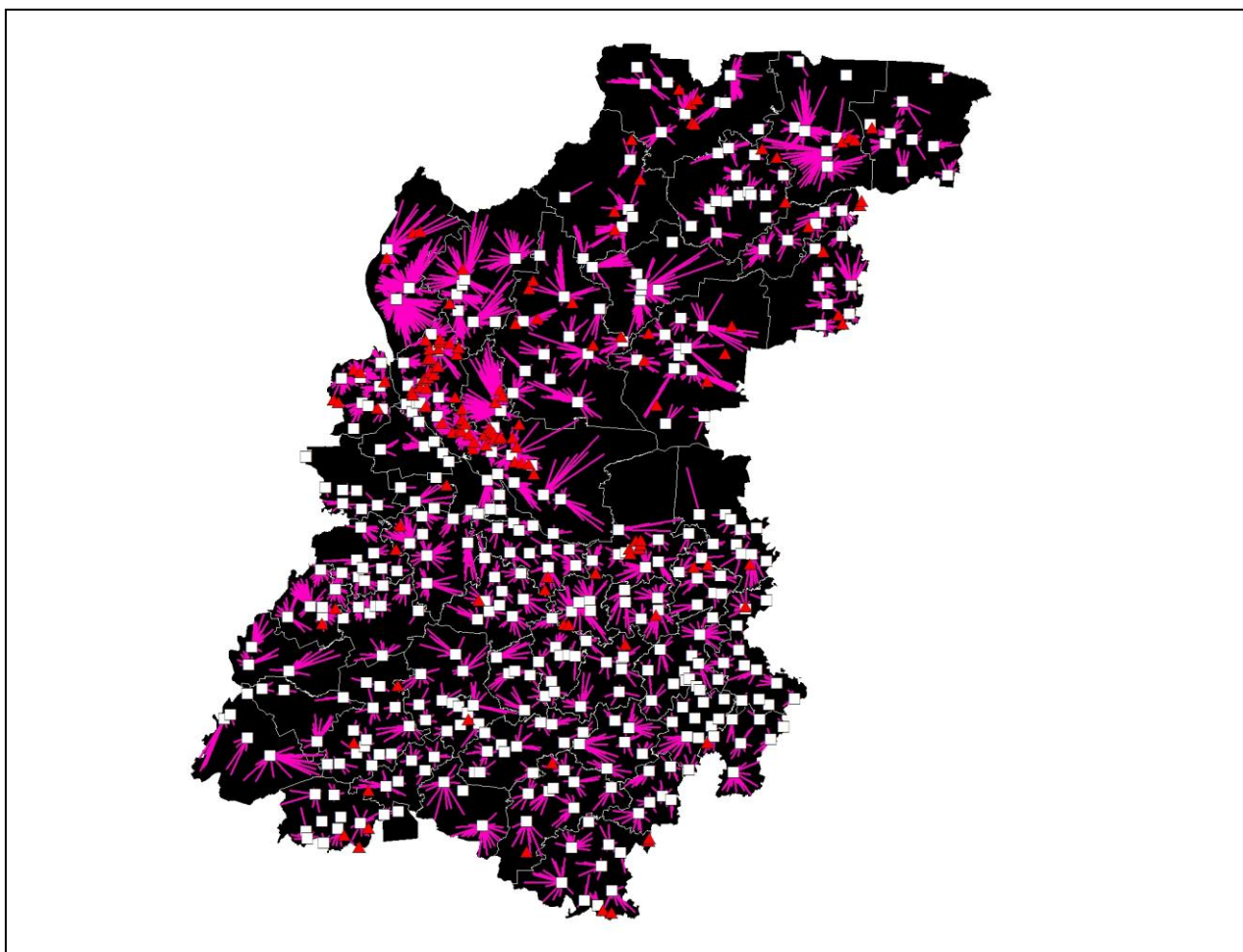
Для ряда населенных пунктов из финальной выборки не удалось определить точное расстояние до центра поселения. Этому есть две причины:

- большая удаленность населенного пункта от ближайшей дороги или железной дороги, делающая определение точного расстояния до центра муниципального образования невозможным в принципе;
- расположение населенного пункта в поселении, для которого не удалось определить центр (обычно это те поселения, где есть два или более населенных пунктов, имеющих название, аналогичное названию центра данного поселения).

В то же время, число пунктов, для которых не удалось определить расстояние до центра поселения (городского округа), незначительно в сравнении со всей выборкой: 3-5% по каждому региону. Исключение составляет Магаданская область, где число таких населенных пунктов достигло 15%.

На рисунке 1 на примере Нижегородской области представлен внешний вид карты пилотного региона, включающей в себя данные о размещении населенных пунктов, статусе центров поселений (городских округов) и расстояниях от населенных пунктов до центров поселений (городских округов), базирующиеся на ГИС-данных и дополненные данными из статических источников.

На карте белыми квадратиками обозначены центры поселений/городских округов, до которых рассчитаны расстояния, фиолетовыми линиями – расстояния от населенных пунктов до центров поселений/городских округов, красными треугольниками – населенные пункты, расстояние от которых не удалось рассчитать.



**Рисунок1 – Система расселения Нижегородской области (пример отображения данных)**

#### 4 этап

Отдельно на основе ГИС-анализа был получен список населенных пунктов, находящихся от ближайшей дороги на расстоянии дальше, чем в 1 км. Среди этих населенных пунктов выделялись те, которые находятся дальше 10 км от центра поселения (городского округа). На выходе для каждого пилотного региона был сформирован перечень таких населенных

пунктов, которые дополнили перечень населенных пунктов, подпадающих под критерии межселенных территорий, выделенных на предыдущих этапах исследования.

### 5 этап

На основе полученных на предыдущих этапах данных для каждого пилотного региона были рассчитаны значения:

- доли населенных пунктов, расположенных на территориях, подпадающих под критерии межселенных территорий, в общем числе населенных пунктов региона;
- доли населения, проживающего на территориях, подпадающих под критерии межселенных территорий, в общей численности населения региона.

Интерпретация полученных значений позволяет сделать выводы о степени обоснованности введенных количественных критериев отнесения населенных пунктов к межселенным территориям. В случае недостаточной обоснованности значения критериев могут быть изменены с учетом результатов исследования.

**ПЕРЕЧЕНЬ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОТДЕЛЬНЫХ  
РАЙОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(В СУЩЕСТВУЮЩИХ ГРАНИЦАХ),  
ОТНОСЯЩИХСЯ К ТЕРРИТОРИЯМ С НИЗКОЙ  
ПЛОТНОСТЬЮ НАСЕЛЕНИЯ**

(в ред. распоряжения Правительства РФ от 04.11.2004 № 1397-р)

Северо-Западный федеральный округ

Республика Карелия

Беломорский район

Калевальский национальный район

Кемский район

Республика Коми

Княжпогостский район

Троицко-Печорский район

Удорский район

Усть-Цилемский район

Архангельская область

муниципальное образование «г. Онега и Онежский район» (район)

муниципальное образование «Лешуконский район»

муниципальное образование «Мезенский район»

муниципальное образование «Новая Земля»

Мурманская область

Ненецкий автономный округ

## Южный федеральный округ

### Астраханская область

муниципальное образование «г. Ахтубинск и Ахтубинский район»

муниципальное образование «Енотаевский район»

муниципальное образование «Камызякский район»

муниципальное образование «Наримановский район»

муниципальное образование «Приволжский район»

## Приволжский федеральный округ

### Республика Марий Эл

Килемарский район

Юринский район

### Пермская область

Горнозаводский район

Красновишерский район

## Уральский федеральный округ

### Свердловская область

Гаринский район

Новолялинский район

Таборинский район

### Тюменская область

Уватский район

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра

Ямало-Ненецкий автономный округ

## Сибирский федеральный округ

Республика Алтай

Улаганский район

Республика Бурятия

Баргузинский район

Баунтовский район

Еравнинский район

Муйский район

Окинский район

Северо-Байкальский район

Красноярский край

Богучанский район

Енисейский район

Кежемский район

Мотыгинский район

Северо-Енисейский район

Туруханский район

Иркутская область

муниципальное образование «Бодайбо и Бодайбинский район»

муниципальное образование «Жигаловский район»

муниципальное образование «Казачинско-Ленский район»

муниципальное образование «Катангский район»

муниципальное образование «Качутский район»

муниципальное образование «Киренский район»

муниципальное образование «Мамско-Чуйский район»

муниципальное образование «Нижеилимский район»

муниципальное образование «Нижеудинский район»

муниципальное образование «Ольхонский район»

муниципальное образование «Слюдянский район»

муниципальное образование «Усть-Илимский район»

муниципальное образование «Усть-Кутский район»

муниципальное образование «Усть-Удинский район»

муниципальное образование «Чунский район»

Кемеровская область

муниципальное образование «г. Междуреченск - Междуреченский район»

муниципальное образование «г. Таштагол - Таштагольский район»

Томская область

Александровский район

Бакчарский район

Верхнекетский район

Каргасокский район

Колпашевский район

Парабельский район

Тегульдетский район

Читинская область

Газимуро-Заводской район

Каларский район

Красночикойский район

Могочинский район

Сретенский район

Тунгиро-Олекминский район

Тунгокоченский район

Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ

Эвенкийский автономный округ

Республика Саха (Якутия)

Абыйский район

Алданский район

Аллаиховский район

Амгинский район

Анабарский район

Булунский район

Верхневиллюйский район

Верхнеколымский район

Верхоянский район

Виллюйский район

Горный район

Жиганский район

Кобяйский район

Ленский район

Мирнинский район

Момский район

Нерюнгринский район

Нижнеколымский район

Нюрбинский район

Оймяконский район

Олекминский район

Оленекский район

Среднеколымский район

Сунтарский район

Томпонский район

Усть-Майский район

Усть-Янский район



Хангаласский район

Эвено-Бытантайский национальный район

Приморский край

Тернейский район

Хабаровский край

Аяно-Майский район

Ванинский район

Верхнебуреинский район

г. Амурск с Амурским районом

г. Николаевск-на-Амуре и Николаевский район

г. Советская Гавань с Советско-Гаванским районом

Нанайский район

Охотский район

район им. Полины Осипенко

Солнечный район

Тугуро-Чумиканский район

Ульчский район

Амурская область

Архаринский район

Зейский район

Магдагачинский район

Мазановский район

Селемджинский район

Сковородинский район

Тындинский район

Шимановский район

Камчатская область

Алеутский район

Быстринский район

Елизовский район

Мильковский район

Соболевский район

Усть-Большерецкий район

Усть-Камчатский район

Магаданская область

Сахалинская область

Александровск-Сахалинский район

Невельский район

Ногликский район

Охинский район

Поронайский район

Томаринский район

Корякский автономный округ

Чукотский автономный округ