

Оценка территориальной доступности местного самоуправления: экономико-географическое исследование*

Пузанов Александр Сергеевич, генеральный директор Фонда «Институт экономики города»
[aruzanov@urbaneconomics.ru]
125009, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

Попов Роман Аркадиевич, заместитель директора направления «Муниципальное экономическое развитие»
Фонда «Институт экономики города»
[ropov@urbaneconomics.ru]
125009, г. Москва, ул. Тверская, 20/1

Данная статья подготовлена по результатам исследования «Территориальная доступность местного самоуправления в Российской Федерации», проведенного Фондом «Институт экономики города». В рамках исследования была предпринята попытка оценить долю населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления. На конкретных примерах показывается, что существенная доля населения страны проживает в условиях ограниченной доступности местного самоуправления, и проходящие в стране процессы преобразования муниципальных районов в городские округа эту проблему усугубляют. Приводятся возможные варианты решения проблемы.

Ключевые слова: территориальная доступность, населенный пункт, административный центр, муниципальное образование, население, муниципальные услуги, местное самоуправление.

Assessment of Territorial Accessibility of Local Self-Government: Economic and Geographic Research

Puzanov Aleksandr S., General Director of the Institute for Urban Economics Fund

Popov Roman A., Deputy Director of the Department of Municipal Economic Development of the Institute for Urban Economics Fund

The article has been prepared following the results of the Territorial Accessibility of Local Self-Government in the Russian Federation research carried out by the Urban Economics Fund. The research attempts to assess the share of the Russian population living in settlements with limited territorial accessibility of local self-government. The authors give concrete examples to show that a significant share of the country population lives in conditions of limited accessibility of local self-government and the processes of transformation of municipal districts to city districts taking place in the country make the problem even worse. The article provides possible solutions of the problem.

Key words: territorial accessibility, populated area, administrative centre, municipal structure, population, municipal services, local self-government.

Одна из принципиальных задач организации местного самоуправления — обеспечение доступа населения к местному самоуправлению. Под доступом понимается обеспечение для всех граждан равных возможностей как регулярно получать предоставляемые органами местного самоуправления услуги, так и непосредственно участвовать в осуществлении местного самоуправления: посещать муниципальные выборы, собрания и конференции, публичные слушания, иные мероприятия, организуемые органами местного самоуправления и предполагающие вовлечение общественности.

Распространена тенденция трактовать доступ к местному самоуправлению в узком, «пассивном» смысле — исключительно как возможность населения получать услуги. Существующая тенденция укрупнения муниципальных образований с ликвидацией поселенческого уровня и преобразованием муниципальных районов в городские округа оправдывается ее адептами исключительно с позиций этой ограниченной трактовки: утверждается, что объединен-

ные муниципалитеты смогут более эффективно обеспечивать жителей необходимыми услугами. Даже если вынести за скобки тот факт, что и выигрыш в части эффективного предоставления услуг в результате укрупнения не вполне очевиден, обращает на себя внимание игнорирование второго, «активного» аспекта доступа. Как отмечает в этой связи Р.В. Бабун, «вместо формирования активных местных сообществ по мере укрупнения выстраивается командно-административная система отношений населения и местной власти»¹.

Важнейший компонент доступа населения к местному самоуправлению — территориальная доступность. Под ней логично понимать достаточную территориальную близость мест проживания граждан к местам предоставления услуг и возможность непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения. Поскольку такое участие, в большинстве случаев, возможно только на территории административных центров муниципальных образований, принципиальное значение приобретает транспортная до-

* Исследование выполнено в рамках проекта «Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения», реализованного за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города». Более подробно см.: <http://www.urbaneconomics.ru/research/project/sovershenstvovanie-organizacii-mestnogo-samoupravleniya-na-mezhselennyh>.

Авторы статьи выражают признательность руководителю проектов Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив, председателю Экспертного совета Союза российских городов А.Н. Максимова за сотрудничество в формулировании предмета исследования и участие в обсуждении результатов исследования.

¹ Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения: монография / LAP LAMBERT Academic Publishing RU, Saarbrücken, 2016. С. 90.

ступность местных центров для жителей населенных пунктов. Таким образом, за индикатор территориальной доступности местного самоуправления для каждого конкретного населенного пункта можно принять расстояние от границы этого населенного пункта до административного центра².

В российских условиях строгое повсеместное соблюдение принципа равенства доступа населения к местному самоуправлению затруднено *чрезвычайной неравномерностью системы расселения*. Более половины площади страны составляют территории с разреженным очаговым и редкоочаговым расселением. На таких территориях много населенных пунктов, которые, с одной стороны, слишком малы, чтобы выполнять функции центров поселений в необходимом объеме, а с другой стороны, слишком удалены от ближайших населенных пунктов, которые эти функции выполнять могут. Как правило, это населенные пункты при метеостанциях, гидрологических постах, небольших (исчерпанных) месторождениях природных ресурсов и пр.

Эта проблема могла бы решаться в рамках гибкой системы территориальной организации местного самоуправления, учитывающей пространственную неоднородность страны. Однако система, установленная Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 131-ФЗ), не только не обеспечивает в должной мере решения проблемы, но, напротив, еще и усугубляет ее отсутствием четких измеряемых критериев доступности при установлении границ муниципальных образований. В качестве критериев установления границ поселений (причем только сельских) и муниципальных районов использованы достаточно размытые понятия «пешеходной доступности» и «транспортной доступности»³, которые могут существенно различаться в зависимости от физических возможностей человека, используемых транспортных средств и т.п.; но даже применительно столь неконкретных критериев придан опциональный характер за счет оговорки «как правило». В свою очередь, границы муниципального района, согласно ч. 15 ст. 11 Закона № 131-ФЗ, «устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». При этом, однако, не разъяснено, каким образом эти условия

должны быть созданы и какова зависимость между наличием этих условий и установлением границ района.

Попыткой отразить неоднородность территории страны в территориальной организации местного самоуправления явилось введение института межселенных территорий, которые формируются на территориях с низкой плотностью населения и не входят в состав поселений, а «подчиняются» непосредственно муниципальному району. К сожалению, Закон № 131-ФЗ решает задачу выделения межселенных территорий не вполне удовлетворительно.

С одной стороны, понятие межселенной территории законом оговорено, хотя его квалифицирующие признаки в косвенном виде разнесены по разным статьям⁴. С другой стороны, четких критериев отнесения территорий к категории межселенных Закон № 131-ФЗ не установил. Единственное косвенное упоминание оснований для этого содержится в ст. 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». Эти основания были уточнены Конституционным Судом РФ: согласно определению Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П, «выделение межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения». При этом, впрочем, возникла правовая коллизия, так как в данном определении была использована устаревшая на тот момент формулировка «плотность населения» вместо актуальной формулировки «плотность сельского населения», введенной в Закон № 131-ФЗ в декабре 2004 г.⁵ Очевидно, что плотность населения в целом не обязана коррелировать с плотностью сельского населения, так что это расхождение представляется существенным.

Согласно ч. 3 ст. 11 Закона № 131-ФЗ «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». Согласно той же ч. 3 ст. 11 указанного закона «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 субъек-

² По основной транспортной магистрали (выраженное либо в километраже, либо во времени в пути). При этом надо иметь в виду, что крупные города — административные центры могут сами по себе иметь значительную площадь, и доступность будет существенно варьироваться в зависимости от того, считать ее до границы города или до его центральной части («нулевого километра»). В силу того, что основные учреждения, предоставляющие необходимые услуги, сконцентрированы в центрах городов, целесообразнее принять второй из указанных вариантов расчета. Но, разумеется, относительная близость к границам центрального города при относительной удаленности от его центра при прочих равных условиях сообщает населенному пункту более высокую доступность по сравнению с населенным пунктом, удаленным как от центра, так и от границ «своего» центрального города.

³ Так, согласно ч. 11 ст. 11 Закона № 131-ФЗ «границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района — с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав».

⁴ Согласно ст. 2 закона № 131-ФЗ 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...».

⁵ Федеральный закон от 28.12.2004 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ектов 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-р⁶, 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*». 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 (плотность населения вообще, а не сельского), но и очевидным образом не отражает изменений в системе административно-территориального деления и расселения, которые произошли за истекшие 12 лет, что ставит под вопрос его адекватность современной реальности.

Как следствие, в России сложилась парадоксальная ситуация, когда средний размер поселений (по численности населения и площади территории) — и, следовательно, доступность местного самоуправления для граждан — существенно варьирует по территории страны, но логика этого варьирования не всегда коррелирует с объективно сложившимися условиями. Иными словами, в одних регионах местное самоуправление учреждено на территориях, не способных его осуществлять в полной мере (в частности, в многочисленных малых сельских поселениях), в других — население отчуждено от участия в решении вопросов местного развития, несмотря на наличие объективных возможностей для этого (в частности, в крупных населенных пунктах на территориях городских округов, удаленных от центров этих городских округов).

В этой связи представляет интерес оценка масштаба проблемы ограничения доступа населения к местному самоуправлению в части территориальной доступности. Отдельный интерес представляет оценка корреляции степени ограниченности доступности с характером расселения на территории и с установившейся системой территориальной организации местного самоуправления.

Фонд «Институт экономики города» провел исследование с целью оценки доли населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления. Это предполагало установление количественных критериев территориальной доступности местного самоуправления для населенных пунктов и их апробацию на примерах отобранных субъектов Российской Федерации.

Критерий территориальной доступности включает в себя три составляющих: доступность до чего (до какой точки?), через что (по каким транспортным путям?) и в каких пределах (каковы пороговые значения параметров доступности, превышение которых означает ограниченную доступность?).

Предложено было следующее:

а) считать доступность от населенного пункта до границы административного центра поселения или городского округа, к которому относится данный населенный пункт;

б) считать доступность по протяженности автомобильной и (или) железной дороги (в зависимости от того, по какой из этих магистралей доступность выше);

в) в качестве пороговых значений установить:

— при наличии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 15 км как критерий затрудненной доступности и более 25 км как критерий критической доступности;

— при отсутствии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 10 км как критерий критической доступности.

Таким образом, для населенных пунктов, не имеющих дорожного сообщения с административным центром, установлен более высокий порог допустимого расстояния⁸.

Для проведения оценки были отобраны 18 субъектов РФ (далее — пилотные регионы), представляющие различные федеральные округа, характеризующиеся различной системой расселения и территориальной структурой местного самоуправления (табл. 1).

Используемая характеристика систем расселения базируется на классификации С.А. Ковалева⁹. В отношении территориальной структуры местного самоуправления принята следующая классификация:

— традиционная поселенческая структура — «классическая» двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления (муниципальные районы + поселения), не претерпевшая существенных изменений после 2004 г. и в целом преемственная по отношению к советской системе административно-территориального деления (районы + сельсоветы);

— укрупненные поселения — также двухуровневая система территориальной организации местного самоуправления, но претерпевшая после 2004 г. трансформацию в сторону массового укрупнения поселений посредством объединения (присоединения);

— преимущественно или только городские округа — одноуровневая (в случае Калининградской и Свердловской областей — с отдельными исключениями) система территориальной организации местного самоуправления на базе крупных городских округов (де-факто представляющих собой муниципальные районы без поселенческого уровня)¹⁰.

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 источников¹¹.

На первом этапе исследования из Интернета были выгружены ГИС-данные¹² по каждому из пилотных регионов, при этом данные по составу муниципальных районов и городских округов были актуализированы по состоянию на июль 2017 г. Таким образом, были учтены последние преоб-

⁶ 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» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ В идеале расстояние следовало бы оценивать через показатель времени доступности. Однако в силу отсутствия возможностей для оценки этого параметра в необходимом объеме допустимо оперировать показателем доступности в километрах.

⁸ Понятие «отсутствие автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром» трактуется следующим образом: населенный пункт расположен на расстоянии более 1 км от железной дороги либо автомобильной дороги не ниже чем местного значения.

⁹ См.: Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР. М., 1980. С. 220.

¹⁰ В эту группу входят как те регионы, где такая система была установлена изначально при вступлении в силу Закона № 131-ФЗ, так и те регионы, где эта система является продуктом целенаправленных преобразований изначальной территориальной структуры.

¹¹ Выгрузка ГИС-данных и расчеты на их основе проведены М.Д. Малашенко.

¹² Все ГИС-данные выкачивались архивами для каждого региона с сайта <http://data.nextgis.com/osmshp>

Таблица 1

Пилотные регионы для исследования территориальной доступности местного самоуправления

Регион	Федеральный округ	Территориальная структура местного самоуправления	Система расселения
Костромская обл.	ЦФО	Традиционная поселенческая структура	Мелко- и среднеселенная
Московская область	ЦФО	Укрупненные поселения, тенденция к модели городских округов	Мелко- и среднеселенная
Калининградская область	СЗФО	Преимущественно городские округа	Мелко- и среднеселенная
Республика Карелия	СЗФО	Традиционная поселенческая структура	Очаговая
Волгоградская область	ЮФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно крупноселенная
Краснодарский край	ЮФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная
Республика Дагестан	СКФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно горноочаговая
Карачаево-Черкесская Республика (КЧР)	СКФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная и горноочаговая
Нижегородская обл.	ПФО	Укрупненные поселения	Крупно- и среднеселенная
Саратовская область	ПФО	Укрупненные поселения	Крупноселенная
Ульяновская обл.	ПФО	Укрупненные поселения	Среднеселенная
Свердловская обл.	УФО	Преимущественно городские округа	Преимущественно очаговая
Челябинская область	УФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная
Новосибирская область	СФО	Традиционная поселенческая структура	Крупно- и среднеселенная
Томская обл.	СФО	Укрупненные поселения	Очаговая
Красноярский край	СФО	Традиционная поселенческая структура	Преимущественно редкоочаговая и очаговая
Республика Саха	ДФО	Традиционная поселенческая структура	Очаговая
Магаданская обл.	ДФО	Только городские округа	Редкоочаговая

разования муниципальных районов в городские округа, в том числе произошедшие в Московской области, и существенно повлиявшие на результаты расчетов.

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

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

Предварительный анализ сформированных таблиц показал недостаточность ГИС-данных для проведения полноценных расчетов. 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 о численности населения центров поселений и городских округов пилотных регионов, полученной из открытых источников¹³. Эта информация была добавлена на карты и представлена в формате таблиц MS Excel, аналогичных таблицам, полученным в результате ГИС-анализа.

Сформированные по каждому пилотному региону таблица на базе ГИС-набора и таблица на базе статистических данных, полученных из иных источников, были сведены в единую 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 (например, «Городской округ Северск» в данных переписи 2010 г. и «ЗАТО Северск» в ГИС-данных), и был риск двойного учета населенных пунктов. Все названия были приведены к единой форме¹⁴. В ряде случаев добиться точного соотношения

¹³ Использовались результаты Всероссийской переписи населения 2010 г.; реестры населенных пунктов соответствующих субъектов РФ. Изменения, произошедшие с сетью населенных пунктов в период с 2010 г. по 2016 г. (упразднение населенных пунктов, образование новых населенных пунктов, изменение их границ и т.п.), были сочтены заведомо несущественными, чтобы повлиять на результат исследования.

¹⁴ Отдельную проблему представило 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.

населенных пунктов из ГИС-данных с населенными пунктами из статистических источников по разным причинам не удалось, однако общий процент потерь в результате этих несоответствий в целом незначителен (от 1 до 7% населенных пунктов по региону) и на результаты исследования существенно не повлиял.

На втором этапе был произведен расчет расстояния от каждого населенного пункта до центра поселения (городского округа) по протяженности автомобильной или железной дороги¹⁵. 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.

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.

Число населенных пунктов, для которых не удалось определить расстояние до центра поселения (городского округа)¹⁶, незначительно в сравнении со всей выборкой: 3–5% по каждому региону. Исключение составили Республика Дагестан, где число таких населенных пунктов достигло 31%, Магаданская область (15%) и Саратовская область (11%).

Отдельно на основе ГИС-анализа был получен список населенных пунктов, находящихся от ближайшей дороги на расстоянии дальше 1 км. Среди этих населенных пунктов выделялись те, которые находятся дальше 10 км от административного центра поселения (городского округа). На выходе для каждого пилотного региона был сформирован перечень таких населенных пунктов, которые дополнили перечень населенных пунктов с ограниченной доступностью местного самоуправления, выделенных на предыдущих этапах исследования. Общее число таких населенных пунктов по всем пилотным регионам превысило 400.

На третьем этапе на основе полученных данных для каждого пилотного региона были рассчитаны значения:

— доли населенных пунктов, расположенных на территориях с затрудненной и критической (при наличии и отсутствии транспортного сообщения) доступностью местного самоуправления, в общем числе населенных пунктов региона;

— доли населения, проживающего на территориях с затрудненной и критической (при наличии и отсутствии транспортного сообщения) доступностью местного самоуправления, в общей численности населения региона.

Результаты расчетов по каждому пилотному региону представлены в таблице 2.

В целом исследование показало, что доля населения, проживающего в зоне ограниченной транспортной доступности местного самоуправления, значима. По большинству

регионов она варьирует в пределах 2–4% общей численности населения региона, а в отдельных регионах превышает 10%. Если экстраполировать результаты расчетов в пилотных регионах на всю территорию страны, предположив, что в каждом субъекте РФ (за исключением городов федерального значения) доля таких жителей составляет в среднем 3%, то общее число населения России, проживающего в условиях физической ограниченности доступа к местному самоуправлению, составит около 4 миллионов человек.

Также по итогам пилотных расчетов можно констатировать отсутствие ярко выраженной прямой связи между системой расселения и доступностью местного самоуправления для населения. Регионы с различной системой расселения — от крупноселенного Краснодарского края до Республики Саха с очаговым расселением — показали близкие значения доли населенных пунктов и населения в зоне затрудненной доступности. В то же время регионы с очаговым и редкоочаговым расселением более резко выделяются в отношении параметров критической доступности, хотя доля населения, попадающего в эту зону, почти везде крайне невелика.

Еще один вывод состоит в том, что укрупнение поселений, если оно проведено с учетом особенностей региональной системы расселения, не обязательно вызывает сокращение доступности местного самоуправления по рассматриваемым параметрам: Ульяновская и Нижегородская области, где такое укрупнение прошло, почти не отличаются по показателям доступности от сохранивших территориальную структуру местного самоуправления Челябинской и Волгоградской областей и Республики Саха. Во всех этих регионах доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в общем числе населенных пунктов находится в пределах 14–22%, а в общей численности населения — в пределах 1,5–2,5%.

При этом существенно выделяются на общем фоне в сторону сниженной доступности по всем параметрам те регионы, где поселенческий уровень представлен слабо или полностью отсутствует, а именно Свердловская, Калининградская и Магаданская области. Доля населенных пунктов, находящихся в зоне затрудненной доступности, у них в 3–4 раза превышает аналогичный показатель других регионов, а в отношении населения — на порядок. Еще более существенный контраст с другими регионами наблюдается у них в отношении показателей критической доступности.

В Магаданской области «беспоселенческая» структура территориальной организации местного самоуправления наложила на редкоочаговое расселение, что обусловило ее «лидерство» по доле населения, проживающего в зоне затрудненной и критической транспортной доступности. Единственный регион, где низкие показатели доступности наблюдаются при сохранении поселенческой системы территориальной организации местного самоуправления, — Республика Карелия. Очевидно, границы поселений там изначально были определены неоптимальным образом для условий низкой плотности населения.

¹⁵ 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:

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

¹⁶ Причинами служили либо большая удаленность населенного пункта от ближайшей дороги или железной дороги, делающая определение точного расстояния до административного центра муниципального образования невозможным в принципе, либо расположение населенного пункта в поселении, для которого не удалось локализовать центр (обычно это те поселения, где есть как минимум один населенный пункт, имеющий название, аналогичное названию центра данного поселения).

Таблица 2

Результаты расчетов значений параметров территориальной доступности местного самоуправления
для населения обследованных регионов

Пилотный регион	Доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью		Доля населенных пунктов с критической транспортной доступностью (при наличии транспортного сообщения)		Доля населенных пунктов с критической транспортной доступностью (при отсутствии транспортного сообщения)	
	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %	в общем числе населенных пунктов субъекта РФ, %	в общей численности населения субъекта РФ, %
Костромская область	31,7	3,7	11,2	1,3	3,2	0,3
Краснодарский край	18,9	5,2	5,8	1,9	0	0
Карачаево-Черкесская республика	10,1	3,0	5,4	2,9	0	0
Республика Саха (Якутия)	16,4	2,8	10,8	1,7	5,6	0,06
Ульяновская область	14,5	1,9	1,4	0,02	0,5	0,0
Нижегородская область	18,1	1,8	4,3	0,3	0,3	0,0004
Томская область	28,4	3,7	12,4	0,7	2,7	0,08
Свердловская область	68,9	11,0	45,2	5,9	1,1	0,005
Магаданская область	76,5	14,9	70,6	13,8	14,7	0,6
Московская область	30,3	3,8	9,3	1,1	0	0
Волгоградская область	16,6	1,5	6,3	0,6	2,9	0,1
Республика Дагестан	3,3	1,9	1,4	0,02	0,5	0,04
Калининградская область	45,4	9,6	2,8	0,2	1,3	0,03
Республика Карелия	40,2	2,9	21,4	1,6	3,1	0,008
Красноярский край	20,9	2,4	5,7	0,4	2,9	0,3
Новосибирская область	19,6	1,6	4,8	0,3	2,5	0,1
Саратовская область	24,7	2,7	1,2	1,0	2,9	0,2
Костромская область	31,7	3,7	11,2	1,3	3,2	0,3

В свою очередь, Московская область, эволюционирующая в сторону модели организации местного самоуправления на основе городских округов, закономерно демонстрирует «промежуточные» показатели: ее показатель доли населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью ниже, чем у Свердловской, Калининградской и Магаданской областей, но выше, чем у регионов с традиционной поселенческой структурой. В то же время доля населения, проживающего в зоне ограниченной транспортной доступности, в Московской области существенно ниже, чем в «беспоселенческих» и «малопоселенческих» регионах, и близка к показателям регионов с традицион-

ной поселенческой структурой. Это объясняется тем, что большая часть населения Московской области сконцентрирована в первом спутниковом поясе столичной агломерации (т.е. на территориях, примыкающих к МКАД), где нарезка муниципальных районов/городских округов достаточно «дробная». Абсолютное же число жителей Подмосковья, попадающих в зону ограниченной транспортной доступности, весьма велико: свыше 270 тыс. человек. Только в Московской области и Республике Дагестан отдельные населенные пункты, расположенные на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, насчитывают более 10 тыс. жителей. Лидер — город Дедовск

с численностью населения 29,4 тыс. человек, расположенный на расстоянии 19 км от города Истры — центра одноименного городского округа¹⁷.

Общее число населенных пунктов с численностью населения свыше 1 тыс. человек, расположенных на расстоянии свыше 15 км от центров поселений или городских округов, составило в пилотных регионах 280, из них 34 населенных пункта насчитывают свыше 5 тыс. жителей. Лидируют по этим показателям регионы с территориальной структурой на базе городских округов. Исключение составляет Краснодарский край, высокие показатели которого обусловлены крупноселенной системой расселения.

Вместе с тем излишне драматизировать эти цифры не стоит. В действительности большинство населенных пунктов-«тысячников», формально попадающих в зону ограниченной транспортной доступности местного самоуправления, находятся в агломерациях крупных городов — административных центров субъектов РФ. И если отсчитывать расстояния от них не до физических центров этих городов, а до их границ, доступность будет существенно выше.

Для подтверждения зависимости между системой территориальной организации местного самоуправления и его территориальной доступностью для граждан было проведено следующее расчетное моделирование. Было сделано предположение, что Нижегородская область пойдет, аналогично Московской области, по пути ликвидации поселенческого уровня с преобразованием существующих муниципальных районов в городские округа. Для этой гипотетической ситуации были рассчитаны показатели территориальной доступности местного самоуправления в части затрудненной доступности. Результаты расчетов показали, что доля населенных пунктов с затрудненной транспортной доступностью в «преобразованной» Нижегородской области составила бы 67,0% (при существующей 18,1%), а доля населения, проживающего в зоне затрудненной транспортной доступности — 15,4% (сейчас — 1,8%). Получившиеся показатели близки к существующим показателям Свердловской области.

Интерес представляет также «обратное» расчетное моделирование. Если бы в Калининградской области сохранялось муниципальное деление на базе муниципальных районов и поселений, принятое в 2004 г. и затем частично измененное, то в зону затрудненной транспортной доступности вместо нынешних 45% населенных пунктов попали бы только около 20%, в таких населенных пунктах проживали бы около 3,5% населения вместо нынешних 9,6%.

Таким образом, можно заключить, что упразднение поселенческого уровня чревато отчуждением значительной части населения от участия в местном самоуправлении.

В частности, доля населенных пунктов с затрудненной доступностью может возрасти в 2,5–3 раза, а доля населения, для которого местное самоуправление фактически недоступно — в 3–8 раз.

Как можно разрешить проблему ограниченной доступности местного самоуправления для населения?

В ряде случаев проблема решается изменением сетки муниципальных образований. Так, населенный пункт может быть переподчинен другому поселению, до административного центра которого у него существует лучшая транспортная доступность. Если населенный пункт с ограниченной транспортной доступностью достаточно велик и экономически развит, он (один или вместе с несколькими ближайшими населенными пунктами) может быть выделен в самостоятельное поселение.

Однако существует немало населенных пунктов, для жителей которых обеспечить полноценный доступ к местному самоуправлению на поселенческом уровне невозможно при любой нарезке границ поселений. Все центры существующих поселений для них труднодоступны, и при этом ресурсы для самостоятельного выполнения поселенческих функций в определенном законодательством объеме недостаточны. Как быть с такими населенными пунктами?

«Радикальный» вариант решения проблемы — выведение этих населенных пунктов из сферы поселенческого уровня местного самоуправления путем включения их в состав муниципального района «напрямую», как это сейчас имеет место в отношении населенных пунктов на межселенных территориях, или же непосредственного подчинения субъекту РФ. Последний вариант, предполагающий полную ликвидацию на территории местного самоуправления, применяется в ряде стран с близкими к российским контрастами в системе расселения (Австралии, Канаде). Однако очевидно, что выделение таких территорий должно базироваться на внятных и строгих количественных критериях доступности.

Но возможен и более мягкий вариант: формирование на базе таких населенных пунктов поселений с ограниченным набором компетенций по осуществлению местного самоуправления. Ограничение может выражаться как в сокращении набора вопросов местного значения за счет тех вопросов, решение которых «чувствительно» к размеру муниципального образования, так и в упрощенных процедурах реализации полномочий по решению вопросов местного значения.

Все это формирует актуальное поле для проведения дальнейших исследований и продолжения экспертной и общественной дискуссии об оптимальных моделях местного самоуправления на территориях разных типов.

¹⁷ До июля 2017 г. город Дедовск был самостоятельным городским поселением, но утратил этот статус в связи с преобразованием Истринского муниципального района в городской округ.

Литература

1. Бабун Р. Местное самоуправление в современной России: проблемы и решения : монография / Бабун Р. LAP LAMBERT Academic Publishing RU, Saarbrücken, 2016. 124 с.
2. Ковалев С.А., Ковальская Н.Я. География населения СССР / С.А. Ковалев, Н.Я. Ковальская. М. : Изд-во МГУ, 1980. 286 с.
3. Совершенствование организации местного самоуправления на межселенных территориях и территориях с низкой плотностью населения. М. : Фонд «Институт экономики города», 2017. 34 с. На правах рукописи.