

Фонд «Институт экономики города»

**Территориальная доступность местного
самоуправления в Российской Федерации**

Москва 2017

Оглавление

Оглавление	2
1. Текущая ситуация	3
1.1. Постановка проблемы	3
1.2. Территориальная организация поселенческого уровня местного самоуправления на современном этапе	8
2. Оценка территориальной доступности местного самоуправления	13
2.1. Цель и задачи исследования	13
2.2. Описание исследования	17
2.3. Результаты исследования	23
3. Варианты решения проблемы ограниченной доступности местного самоуправления для населенных пунктов	28
3.1. Образование межселенных территорий	29
3.2. Формирование на базе населенных пунктов с ограниченной территориальной доступностью поселений с ограниченными компетенциями по осуществлению местного самоуправления	35
Заключение	49
Приложение 1	51
Приложение 2	61
Северо-Западный федеральный округ	61
Южный федеральный округ	62
Приволжский федеральный округ	62
Уральский федеральный округ	62
Сибирский федеральный округ	62
Дальневосточный федеральный округ	64
Приложение 3	68

1. Текущая ситуация

1.1. Постановка проблемы

Проходящие в современном мире процессы глобализации и концентрации населения заставляют, помимо прочего, пересмотреть традиционные взгляды на сущность местного самоуправления. Рост крупных городов и развитие городских агломераций и мегалополисов привели к высокой концентрации людей, функций, интересов и пр. на компактных территориях, что вошло в определенный конфликт с традиционными схемами организации управления и местного самоуправления. С одной стороны, с ростом городов органы местного самоуправления все более отдаляются от жителей, что размывает сущность местного самоуправления. С другой стороны, естественное стремление территорий к интеграции в рамках агломерации наталкивается на барьеры в виде границ юрисдикций муниципальных образований. На передний план выходят задачи межмуниципальной кооперации, решать которые приходится методом проб и ошибок.

Как следствие, вновь приобрели актуальность вопросы, «откуда начинается» местное самоуправление и каково его место в системе взаимоотношений с другими элементами системы публичной власти в государстве.

В теории местного самоуправления принято различать общественную и государственную концепции местного самоуправления.

Согласно общественной концепции (теория свободной общины), первичным является право местного сообщества самостоятельно решать значимые для нее вопросы, и государство это право должно уважать. Иногда также говорят о «хозяйственной» природе местного самоуправления, делая упор на право местных сообществ самостоятельно решать хозяйственные вопросы, непосредственно касающиеся местных дел, и организовывать предоставление общественных услуг.

Согласно государственной концепции, напротив, местное самоуправление выстраивается «сверху» как форма распределения управленческих функций между государством и местными органами управления. Центр как бы делегирует соответствующие полномочия на места из соображений оптимизации управления.

Отчасти примиряет эти теории промежуточная концепция «муниципального дуализма», акцентирующая двойственную, «общественно-государственную» природу местного самоуправления. В самом деле, местное самоуправление – это одновременно и форма самоорганизации людей для решения своих проблем и задач, и форма «низовой» власти, хотя и обособленной от власти государственной. Обособленность при этом не означает полной независимости от государства: государство не только устанавливает и корректирует правила, по которым функционирует местного самоуправления, но и вступает во взаимодействие с органами местного самоуправления в различных формах.

Одна из ключевых составляющих той системы правил, которые государство устанавливает для местного самоуправления – система территориальной организации местного самоуправления.

Оптимальная система территориальной организации местного самоуправления предполагает решение двух принципиальных вопросов:

- минимальный необходимый размер муниципального образования;
- минимальная необходимая территориальная доступность местного самоуправления.

Ответ на эти вопросы зависит в том числе и от того, какой концепции местного самоуправления (государственной или общественной) придерживаться.

Вопрос минимального размера муниципального образования формулируется следующим образом: какая численность жителей населенного пункта (или группы территориально близких населенных пунктов) требуется для того, чтобы стало возможным формирование

институтов местного самоуправления низшего (т.е. поселенческого) уровня? Очевидно, что 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 достаточного количества специалистов определенного уровня квалификации, которых в большинстве населенных пунктов просто не может быть.

Реформа местного самоуправления начала 2000-х гг. под разумным лозунгом «приближения власти к населению» спровоцировала многократное умножение числа муниципальных образований за счет малых поселений, однако не подкрепила этот процесс в должной мере подготовкой специалистов-управленцев (даже если абстрагироваться от того, насколько задача подготовки в короткие сроки такого количества специалистов в принципе решаемая).

В результате в стране возникло огромное число (более 12 тыс.) новых муниципальных образований, формально наделенных всеми функциями по осуществлению местного самоуправления, но объективно неспособных эти функции выполнять. Следствием этой ситуации стало сначала массовое делегирование полномочий с уровня поселений на уровень муниципальных районов, а впоследствии – и укрупнение муниципальных образований, как посредством объединения и присоединения поселений, так и в форме преобразования муниципальных районов в городские округа с ликвидацией поселенческого уровня. Последний процесс приобрел наибольшие масштабы в последние годы, причем под гребенку укрупнения и ликвидации стали попадать и вполне самостоятельные муниципальные образования. Справедливо критикуя эти тенденции, вызванные скорее политическими, нежели социально-экономическими причинами, нужно не забывать, что отчасти их появление было спровоцировано проблемами территориальной организации местного самоуправления.

С ростом размера муниципальных образований, с одной стороны, формально расширяются возможности для организации технологически эффективного местного самоуправления, но, с другой стороны, сокращается доступность местного самоуправления на территории – следовательно, эффективность местного самоуправления как формы самоорганизации граждан снижается.

Территориальная доступность местного самоуправления – один из важнейших (хотя далеко не единственный) компонентов *доступа населения к местному самоуправлению*, обеспечение которого является одной из принципиальных задач организации местного самоуправления. 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.

Здесь нужно обратить внимание, что распространена тенденция трактовать доступ к местному самоуправлению в узком, «пассивном» смысле – исключительно как возможность населения получать услуги. Эта трактовка распространена среди сторонников государственной концепции местного самоуправления. Упомянутая выше кампания 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 объединенные муниципалитеты смогут более эффективно централизованно 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, органичного в первую очередь в рамках общественной концепции местного самоуправления.

Что представляет собой территориальная доступность местного самоуправления на практике? Логично понимать под ней 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 доступность населенных пунктов до местных центров. Таким образом, за индикатор территориальной доступности местного самоуправления для каждого конкретного населенного пункта целесообразно принять расстояние от границы этого населенного пункта до административного центра¹.

Необходимо отметить, что в российских условиях строгое повсеместное соблюдение принципа равенства доступа населения к местному самоуправлению априорно затруднено *чрезвычайной неравномерностью системы расселения*. Более половины площади страны составляют территории с разреженным очаговым и редкоочаговым расселением. На них 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 очевидно могут. Как правило, это населенные пункты при метеостанциях, гидрологических

¹ 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 варьировать 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.

постах, небольших (исчерпанных) месторождениях природных ресурсов и пр., население которых составляет менее десятка человек.

1.2. Территориальная организация поселенческого уровня местного самоуправления на современном этапе

Отмеченные выше проблемы могли 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»², которые могут существенно разниться в зависимости от физических возможностей человека, используемых транспортных средств и т.п.; но даже применению столь неконкретных критериев придан опциональный характер за счет оговорки «как правило».

Согласно части 15 статьи 11 Закона № 131-ФЗ «границы муниципального района 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

² Так, согласно части 11 статьи 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».

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 и недостаточно четко (ряд квалифицирующих признаков в косвенном виде разнесены по разным статьям³). С другой стороны, четких 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». Эти основания были уточнены Конституционным Судом РФ: согласно определению Конституционного Суда 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

³ Согласно статье 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...».

была использована устаревшая на тот момент формулировка «плотность населения» вместо актуальной формулировки «плотность сельского населения», введенной в Закон № 131-ФЗ в декабре 2004 г.⁴ Очевидно, что плотность населения в целом не обязана коррелировать с плотностью сельского населения, так что это расхождение представляется существенным.

Согласно части 3 статьи 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 части 3 статьи 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 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-р⁵, 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 2). 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

⁴ Федеральный закон от 28.12.2004 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "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»

отражает изменений в системе административно-территориального деления и расселения, которые произошли 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. 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.⁶

Субъект РФ	Число межселенных территорий
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
ИТОГО	79

⁶ 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

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 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 служит 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.

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, в принципе неспособных полноценно его осуществлять (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 доступности для населения местного самоуправления в части его территориальной доступности. Отдельный интерес представляет оценка корреляции степени ограниченности доступности с характером расселения на территории и с установившейся системой территориальной организации местного самоуправления.

2. Оценка территориальной доступности местного самоуправления

2.1. Цель и задачи исследования

Цель исследования – оценить долю населения России, проживающего в населенных пунктах с ограниченной территориальной доступностью местного самоуправления.

Для достижения этой цели требуется решить следующие задачи:

- предложить количественные критерии территориальной доступности местного самоуправления для населенных пунктов;

- апробировать установленные критерии на примерах отобранных субъектов РФ.

Критерий территориальной 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, превышение которых означает ограниченную доступность?).

Предлагается следующее:

- считать доступность от населенного пункта до 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:
 - при наличии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 15 км как критерий затрудненной доступности и более 25 км как критерий критической доступности⁷;
 - при отсутствии автомобильного (железнодорожного) сообщения с административным центром: более 10 км как критерий критической доступности.

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. Предполагается, что при расстоянии до центра муниципального образования более 15 км совершить в течение дня возвратную поездку в такой центр в целях получения услуг либо участия в обсуждении вопросов местного значения затруднительно, а при расстоянии более 25 км – практически невозможно.

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. 2).

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

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.

представляющих собой муниципальные районы без поселенческого уровня)¹⁰.

Таблица 2 – 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 горно-очаговая
Карачаево-Черкесская Республика (КЧР)	СКФО	Традиционная поселенческая структура	Крупноселенная и горно-очаговая
Нижегородская обл.	ПФО	Укрупненные поселения	Крупно- и среднеселенная

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.

Регион	Федеральный округ	Территориальная структура местного самоуправления	Система расселения
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

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.

2.2. Описание исследования

На первом этапе из интернета были выгружены ГИС-данные¹¹ по каждому из пилотных регионов. Выгрузка производилась в марте и мае 2017 года, однако данные по составу муниципальных районов и городских

¹¹ Все ГИС-данные выкачивались архивами для каждого региона с сайта <http://data.nextgis.com/osmshp/>

округов были актуализированы по состоянию на июль 2017 года. Таким образом, были учтены последние преобразования 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 из других источников.

Для решения этой задачи исходные ГИС-данные были дополнены информацией о численности населения центров поселений и городских округов пилотных регионов, полученной из открытых источников¹².

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.), сочтены заведомо несущественными, чтобы повлиять на результат исследования.

¹² Результаты Всероссийской переписи населения 2010 г.; реестры населенных пунктов соответствующих субъектов РФ.

Полученные из указанных источников статистические данные были добавлены на карты и представлены 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 (пример: «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 форме¹³.

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 отдельные населенные пункты, содержащиеся в статистических источниках, отсутствовали 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.

¹³ 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. 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.

На втором этапе был произведен расчет расстояния от каждого населенного пункта до центра поселения (городского округа) по протяженности автомобильной или железной дороги¹⁴.

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 по одной из следующих причин:

- большая удаленность населенного пункта от ближайшей дороги или железной дороги, делающая определение точного расстояния до административного центра муниципального образования невозможным в принципе;
- расположение населенного пункта в поселении, для которого не удалось определить центр (обычно это те поселения, где есть как минимум один населенный пункт, имеющий 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

¹⁴ 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.

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. Обще 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 3. Карты обследованных регионов представлены в Приложении 1.

Таблица 3 – Результаты расчетов значений параметров территориальной доступности местного самоуправления для населения пилотных регионов

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
Челябинская область	22,6	2,2	4,5	0,3	0	0

2.3. Результаты исследования

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%. Надо иметь в виду, что в абсолютных цифрах это десятки и сотни тысяч человек. 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 мелкоселенным 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 структуру расселения 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 практически не представлен 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 наложилась на редкоочаговое расселение, что обусловило ее «лидерство» по доле населения, проживающего в зоне затрудненной и критической транспортной доступности. Единственным регионом, где низкие показатели доступности наблюдаются при сохранении поселенческой системы территориальной организации местного самоуправления, является Республика Карелия. Очевидно, границы поселений там изначально были определены неоптимальным образом для условий низкой плотности населения.

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 традиционной 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 округа¹⁵.

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 (табл. 4). Как видно из таблицы, 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 приведенные в таблице 3 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.

¹⁵ До июля 2017 город Дедовск был самостоятельным городским поселением, но утратил этот статус в связи с преобразованием Истринского муниципального района в городской округ.

Таблица 4 – Число крупных населенных пунктов в зоне ограниченной транспортной доступности центра муниципального образования

Регион	Число населенных пунктов, расположенных в зоне ограниченной транспортной доступности	
	с численностью населения свыше 1 тыс. человек	с численностью населения свыше 5 тыс. человек
Костромская область	0	0
Краснодарский край	47	11
Карачаево-Черкесская республика	2	1
Республика Саха (Якутия)	4	0
Ульяновская область	1	0
Нижегородская область	2	0
Томская область	3	2
Свердловская область	105	10
Магаданская область	8	0
Московская область	58	4
Волгоградская область	7	0
Республика Дагестан	9	3
Калининградская область	14	0
Республика Карелия	0	0
Красноярский край	5	2
Новосибирская область	0	0
Саратовская область	5	0
Челябинская область	10	1
ИТОГО	280	34

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 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.

3. Варианты решения проблемы ограниченной доступности местного самоуправления для населенных пунктов

В ряде случаев проблема ограниченной доступности местного самоуправления для населения 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?

Для них возможны следующие варианты решения проблемы:

- a. выведение их 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;
 - непосредственного подчинения субъекту РФ с полной ликвидацией на их территории местного самоуправления;
- b. формирование на базе таких населенных пунктов поселений с ограниченным набором компетенций по осуществлению местного самоуправления.

В обоих вариантах речь идет об ограничении местного самоуправления, но если в первом варианте оно на рассматриваемых территориях ликвидируется – как минимум, на поселенческом уровне, как максимум – вообще, то во втором его сфера сокращается, подстраиваясь под потребности и возможности территории.

3.1. Образование межселенных территорий

В России используется первый из указанных вариантов, причем в мягкой форме, не предусматривающей полную ликвидацию местного самоуправления. Как отмечено выше в разделе 1.2, Законом № 131-ФЗ установлена особая категория территорий – так называемые «межселенные территории»¹⁶, которые не входят в состав поселений, а подчиняются непосредственно муниципальному району. Это нормальная практика для стран с близкими к российским диспропорциями в системе расселения, причем там применяются и более радикальные модели. В частности, в малонаселенных частях Канады выделены т.н. *unorganized areas* (буквально: «неорганизованные районы»), которые полностью исключены из системы местного самоуправления и управляются органами государственного управления соответствующей провинции или территории (примерных аналогов субъекта РФ). По сходному принципу функционируют *unincorporated areas* («невключенные районы») в Австралии, управляемые напрямую штатами или материковыми территориями (в австралийской системе существует только один уровень местного самоуправления¹⁷).

Однако выделение таких территорий должно базироваться на внятных и строгих, по возможности, количественных критериях – прежде всего, численности населения и транспортной доступности (подробнее см. ниже). В противном случае отнесение территории к категории межселенных может превратиться в механизм произвольного ограничения права граждан

¹⁶ 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).

¹⁷ Australian Standard Geographical Classification (ASGC). Australian Bureau of Statistics. 26 September 2008.

участвовать в местном самоуправлении со стороны органов государственной власти субъекта РФ.

Как показано в разделе 1.2, существующие в России подходы к выделению 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 межселенных территорий в сторону устранения правовой неоднозначности.

Какой должна быть эта корректировка? Прежде всего, на наш взгляд, следует уйти от жесткой привязки межселенных территорий к территориям с низкой плотностью населения. **Межселенные территории могут быть образованы и вне территорий с низкой плотностью населения.**

Сам по себе показатель «низкой плотности населения» в этой логике целесообразно использовать лишь для выявления территорий (как субъектов РФ, так и муниципальных районов и городских округов), для которых риски ограниченной доступности населенных пунктов для местного самоуправления наиболее велики.

При этом критерий плотности целесообразно модифицировать. В частности, следует, на 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.

Вместе с тем, применение такого подхода имеет тот негативный аспект, что в число территорий с низкой плотностью населения могут не попасть действительно редконаселенные территории, в которых большая часть населения сконцентрирована в крупнейшем городе (население этого города таким образом «размажется» по территории, искусственно завысив показатель плотности). Чтобы этого избежать, предлагается численность населения крупнейшего населенного пункта из учета исключить¹⁸.

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

Нами было проведено исследование по выявлению территорий с низкой плотностью населения в соответствии с предлагаемыми критериями. По результатам исследования число субъектов РФ с низкой плотностью населения составило 20 (24% от общего числа, без учета городов федерального значения). В них проживает 19,18 млн чел., что составляет 13% общей численности населения страны¹⁹. Подробно результаты этого исследования представлены в Приложении 3.

Закономерно, что четыре субъекта РФ с низкой плотностью населения, вошедшие в число пилотных регионов для исследования территориальной доступности местного самоуправления (Республика Карелия, Томская область, Республика Саха, Магаданская область), показали пониженные значения доступности по сравнению с другими регионами при прочих равных условиях. Исключение составил Красноярский край, показатели которого в целом на уровне субъектов РФ с нормальной плотностью населения.

В свою очередь, доля муниципальных районов с низкой плотностью

¹⁸ Эксперты Комитета гражданских инициатив (далее – КГИ), придерживаясь аналогичных позиций, предлагают 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. Поэтому формулировка «крупнейший город» предпочтительнее.

¹⁹ Надо, впрочем, иметь в виду, что в пределах территорий с низкой плотностью населения могут существовать отдельные муниципальные районы и городские округа с «нормальной» плотностью населения.

населения составила 21% от числа муниципальных районов за пределами субъектов РФ с низкой плотностью населения. На территории этих муниципальных районов проживает 4,17 млн. чел. или около 3% общей численности населения страны.

Подход к их выделению межселенных территорий также предлагается переосмыслить, а именно: применять критерии отнесения к межселенным территориям не к территории как таковой (как в действующем законодательстве – через показатель плотности населения), 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.

Количественных критериев отнесения населенного пункта к межселенным территориям, на наш взгляд, должно быть два:

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

Таким образом, определяющим является критерий транспортной доступности. Если населенный пункт удовлетворяет этому критерию, т.е.

характеризуется минимальным и выше значением транспортной доступности, он включается в состав межселенной территории. Однако если при этом численность его населения превышает максимально установленную – данный населенный пункт становится центром самостоятельного поселения.

Минимальное значение показателя транспортной доступности целесообразно увязать с установленным выше критерием затрудненной доступности местного самоуправления – т.е. расположения населенного пункта на расстоянии более 15 км от административного центра. В качестве альтернативного подхода можно взять за основу критерий критической транспортной доступности (расположение населенного пункта на расстоянии более 25 км от административного центра при наличии сообщения по автомобильной или железной дороге и более 10 км – при отсутствии такого сообщения), но этот критерий представляется чрезмерно строгим.

Критерия пороговой численности населения, выше которой территориально обособленный населенный пункт (совокупность близкорасположенных населенных пунктов) не может быть лишен статуса самостоятельного муниципального образования в действующем законодательстве нет. Для случаев упразднения поселения в Законе № 131-ФЗ установлен критерий пороговой численности населения поселения 100 человек.

Но лишение статуса муниципального образования может происходить также путем присоединения к другому поселению. В Законе № 131-ФЗ указана (с оговоркой «как правило») указана минимальная численность населения сельского поселения: в него могут входить один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения - более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек

каждый)» (пункт 6 части 1 статьи 11). При этом согласно ч. 5 статьи 12 Закона уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения – т.е. до 500 человек населения на «обычных» территориях – не может быть достаточным основанием для инициирования процедуры изменения границ поселения, в частности, присоединения к другому поселению.

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 защитит населенные пункты от подобного произвола.

На каком уровне может быть установлена эта планка? Предлагается использовать следующий критерий, изначально предложенный экспертами Комитета гражданских инициатив: «численность постоянно или преимущественно проживающих в населенном пункте лиц, наделенных избирательным правом, должно не превышать 100 человек»²⁰. Это пороговое 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.

²⁰ Следует отметить, что такой критерий, как число жителей, наделенных избирательным правом, также используется в Законе № 131-ФЗ, и тоже на уровне 100 человек. Это минимальное значение численности населения поселения, при котором в нем может быть сформирован представительный орган местного самоуправления; в противном случае вопросы местного значения решаются сходом граждан.

Что касается опции непосредственного подчинения отдельных территорий субъекту РФ с полной ликвидацией местного самоуправления, как в Канаде, Австралии и ряде других стран, то она, на наш взгляд, также имеет право на существование. Однако применять эту норму, в отличие от практики упомянутых стран, целесообразно скорее для территорий, где отсутствует население и не ведется хозяйственная деятельность (в т. ч. деятельность по добыче природных ресурсов). Таким образом, это не ограничит ни возможности граждан участвовать в местном самоуправлении, ни возможность ведения 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.

3.2. Формирование на базе населенных пунктов с ограниченной территориальной доступностью поселений с ограниченными компетенциями по осуществлению местного самоуправления

Такой вариант решения проблемы можно рассматривать как «мягкое издание» рассмотренного выше варианта: территории не переходят в прямое подчинение муниципальному району (или субъекту РФ) с ликвидацией местного самоуправления как минимум поселенческого уровня, а приобретают статус самостоятельного поселения, но ограничиваются в компетенции.

В контексте системы территориальной организации местного самоуправления это означает введение особого типа (подтипа) муниципальных образований – поселений с ограниченным набором вопросов местного значения и/или полномочий по их решению.

Эта конструкция не нова: в соответствии с поправками в Закон № 131-ФЗ, введенными Законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ, поселениями с ограниченным набором вопросов местного значения являются все сельские

поселения – в отличие от городских²¹. Однако если сейчас все сельские поселения вне зависимости от географического положения, численности населения и экономической базы решают априори ограниченный по сравнению с городскими поселениями круг вопросов местного значения²², то в данном случае предлагается ввести такое ограничение только для определенной категории сельских поселений, выделение которой может базироваться преимущественно на количественных критериях. Иными словами, предлагается установить по возможности строгое соответствие набора вопросов местного значения реально существующим у местных сообществ возможностям их решения в условиях ограниченной транспортной доступности, т.е. еще более дифференцировать муниципальные образования по перечням вопросов местного значения, находящихся в их ведении.

Данной логике²³, очевидно следовали последние изменения в законодательстве о местном самоуправлении, установившие ограниченный перечень вопросов местного значения для сельских поселений в сравнении с городскими поселениями²⁴. В таблице 5 приведена экспертная оценка зависимости эффективности реализации соответствующего полномочия от численности населения локального местного сообщества. Предположительно, за сельскими поселениями должны были остаться полномочия, возможность и целесообразность реализации которых:

в наименьшей степени зависят от численности населения и затруднена при территориальном удалении «субъекта реализации полномочия» от объекта.

Как показывает анализ таблицы, такая логика выдерживается далеко не во всех случаях. Так из 11 вопросов местного значения сельских поселений

²¹ Другой пример муниципальных образований с ограниченным кругом полномочий, оговоренным действующим законодательством – внутригородские муниципальных образования.

²² Если только законом соответствующего субъекта РФ этот круг не будет расширен.

²³ Зависимости объема полномочий от численности населения. При этом следует оговориться, что зависимость численности населения от статуса населенного пункта не абсолютна: население крупнейшего сельского населенного пункта превышает населения самого малого города

²⁴ Федеральные законы от 27.05.2014 N 136-ФЗ и от 28.11.2015 N 357-ФЗ.

возможность и целесообразность реализации 5, по нашей оценке, в значительной степени зависит от размера муниципального образования. С другой стороны, из 29 вопросов местного значения городских поселений, которые не отнесены к ведению сельских поселений, реализация, по меньшей мере, 6 полномочий может эффективно осуществляться в муниципальном образовании практически независимо от численности его населения. Еще 6 полномочий могут быть признанными таковыми с некоторыми оговорками (при условии корректировки формулировки соответствующего вопроса местного значения).

В целом анализ таблицы 5 показывает, что могут быть выделены порядка 10 вопросов местного значения и еще около 8 установленных законодательством полномочий, не отнесенных к вопросам местного значения, – т.е. практически столько же, сколько отнесено сегодня к ведению сельских поселений, – которые могут эффективно реализовываться при организации местного самоуправления в местных сообществах с численностью населения от 150 человек (что примерно соответствует критерию 100 человек, обладающих избирательным правом).

Другое дело, что способы и инструменты реализации таких полномочий могут отличаться от традиционных и потребовать дополнительного законодательного регулирования. Кроме того, такие «сверхмалые» муниципальные образования очевидно будут не в состоянии исполнять делегированные государственные полномочия.

Таблица 5 – Оценка полномочий поселений по степени зависимости от размера муниципального образования

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразности реализации полномочия от численности населения (оценка)
Вопросы местного значения		
1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;	+	+
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;	–	–
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;	–	+/_
4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;	–	+
5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью	–	+

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации		
6) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством ;	—	+
7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;	—	+/_
7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;	—	+
7.2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных	—	—

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
(межэтнических) конфликтов;		
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;	—	—
9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;	+	—
10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	+	+
11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;	—	+
12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;	+	+/_
13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;	—	+/_
13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;	—	—
14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической	+	+

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;		
15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;	—	+
17) формирование архивных фондов поселения;	+	+
18) участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов;	—	+/_
19) утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм);	+	—
19) использование, охрана, защита, воспроизводство городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов	—	+

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
поселения ²⁵ ;		
20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений;	—	+
21) присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети (за исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, местного значения муниципального района), наименований элементам планировочной структуры в границах поселения,	+	—

²⁵ Пункт 19 части 1 статьи 14 131-ФЗ разбит на два, поскольку к вопросам местного значения сельского поселения отнесена только часть содержания пункта.

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
изменение, аннулирование таких наименований, размещение информации в государственном адресном реестре;		
22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;	—	+/_
23) организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	—	+
24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;	—	+
26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;	—	—
27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения, а также осуществление муниципального контроля в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения;	—	+
28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого и среднего предпринимательства;	+	+
30) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении;	+	—
31) осуществление в пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации, полномочий собственника водных объектов,	—	+

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
информирование населения об ограничениях их использования;		
32) осуществление муниципального лесного контроля;	—	+
33) оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;	+	—
33.1) предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;	—	+
33.2) до 1 января 2017 года предоставление сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности;	—	+
34) оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;	—	+
37) обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков для нужд поселения, проведение открытого аукциона на право заключить договор о создании искусственного земельного участка в соответствии с федеральным законом;	—	+

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразности реализации полномочия от численности населения (оценка)
38) осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения;	—	+
39) участие в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» в выполнении комплексных кадастровых работ.	—	+
Полномочия поселений, не отнесенные к вопросам местного значения (статья 14.1 ФЗ № 131)		
1) создание музеев поселения;	+	—
3) совершение нотариальных действий, предусмотренных законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса;	+	—
4) участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству;	+	—
6) создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения;	+	+/_
7) оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения;	+	+/_
8) участие в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;	+	+
8.1) создание муниципальной пожарной охраны;	+	—

Полномочие городского поселения	Отнесение к полномочиям сельского поселения	Зависимость возможности/целесообразность реализации полномочия от численности населения (оценка)
9) создание условий для развития туризма;	+	+/_
10) оказание поддержки общественным наблюдательным комиссиям, осуществляющим общественный контроль за обеспечением прав человека и содействие лицам, находящимся в местах принудительного содержания;	+	—
11) оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;	+	+/_
12) создание условий для организации проведения независимой оценки качества оказания услуг организациями в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами;	+	—
13) предоставление гражданам жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в соответствии с жилищным законодательством;	+	—
14) осуществление мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения;	+	—
15) осуществление мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».	+	+/_

Особый порядок осуществления местного самоуправления для таких поселений может выражаться не только в сокращенном перечне компетенций, определенных вопросами местного значения, но и в упрощенных процедурах реализации ряда полномочий по решению вопросов местного значения. В частности, в отношении особенностей структуры и порядка формирования органов местного самоуправления этот принцип в Законе № 131-ФЗ нашел отражение. А именно: согласно ст. 25 и 35 Закона № 131-ФЗ, в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек, представительный орган местного самоуправления не формируется, а его полномочия осуществляет сход граждан. Для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, от 100 до 300 человек, возможность проведения схода граждан для решения вопросов местного значения установлена опционально наряду с правом создания представительного органа.

Заключение

Обострение проблемы территориальной организации местного самоуправления, обеспечивающей реальный доступ к местному самоуправлению всего населения, вызванное как объективными, так и субъективными причинами, является одним из проявлений вызовов, стоящих перед местным самоуправлением на современном этапе развития общества.

Системное решение возникающих проблем должно быть связано не столько с оптимизацией «территориальной нарезки», сколько с переосмыслением самого содержания местного самоуправления. В этой связи особую актуальность приобретает содержание вопросов местного значения, которые были бы оптимальны для разных типов местных сообществ, причем не только в контексте перераспределения полномочий между уровнями публичной власти, но и с точки зрения самого набора сфер, где может формироваться «местный интерес», обязательных признаков, которыми должно обладать местное самоуправление. Например, демографическое измерение современных социально-экономических процессов определяет возрастание актуальности вопросов вовлечения старшего поколения в жизнь местного сообщества, интеграции прибывающих мигрантов именно как вопросов местного значения. Обостряющиеся экологические проблемы нередко имеют специфические локальные решения, что также должно приниматься во внимание.

Представляется, что в небольших местных сообществах, особенно в сообществах с высокой долей непостоянного населения, тем не менее имеющего законные интересы в отношении развития такого местного сообщества, будет обостряться проблема соотношения публично-правового и частно-правового регулирования вопросов жизнедеятельности.

Также значимым вызовом для таких местных сообществ в обозримой перспективе может стать размывание границ между различными формами

организации местного самоуправления, а также территориального общественного самоуправления.

Все это формирует актуальную повестку для продолжения исследований в данном направлении.

Приложение 1

Карты пилотных регионов

На представленных рисунках белыми квадратами обозначены центры поселений/городских округов, до которых рассчитаны расстояния, фиолетовыми линиями – расстояния от населенных пунктов до центров поселений/городских округов²⁶, красными треугольниками – населенные пункты, расстояние от которых не удалось рассчитать. Если от центра не идут фиолетовые линии, значит, в состав данного поселения (городского округа) входит только его центр. Фиолетовыми линиями отмечены дороги (за исключением территорий с высокой плотностью дорожной сети). Белыми линиями обозначены границы муниципальных районов/городских округов.

На карте Костромской области расстояния по дороге не указаны; сиреневыми кругами обозначены населенные пункты, расположенные на расстоянии более 1 км от автомобильной или железной дороги.

²⁶ Несмотря на то, что на карте расстояния обозначены прямыми линиями, в действительности считались расстояния вдоль дорог/железных дорог.

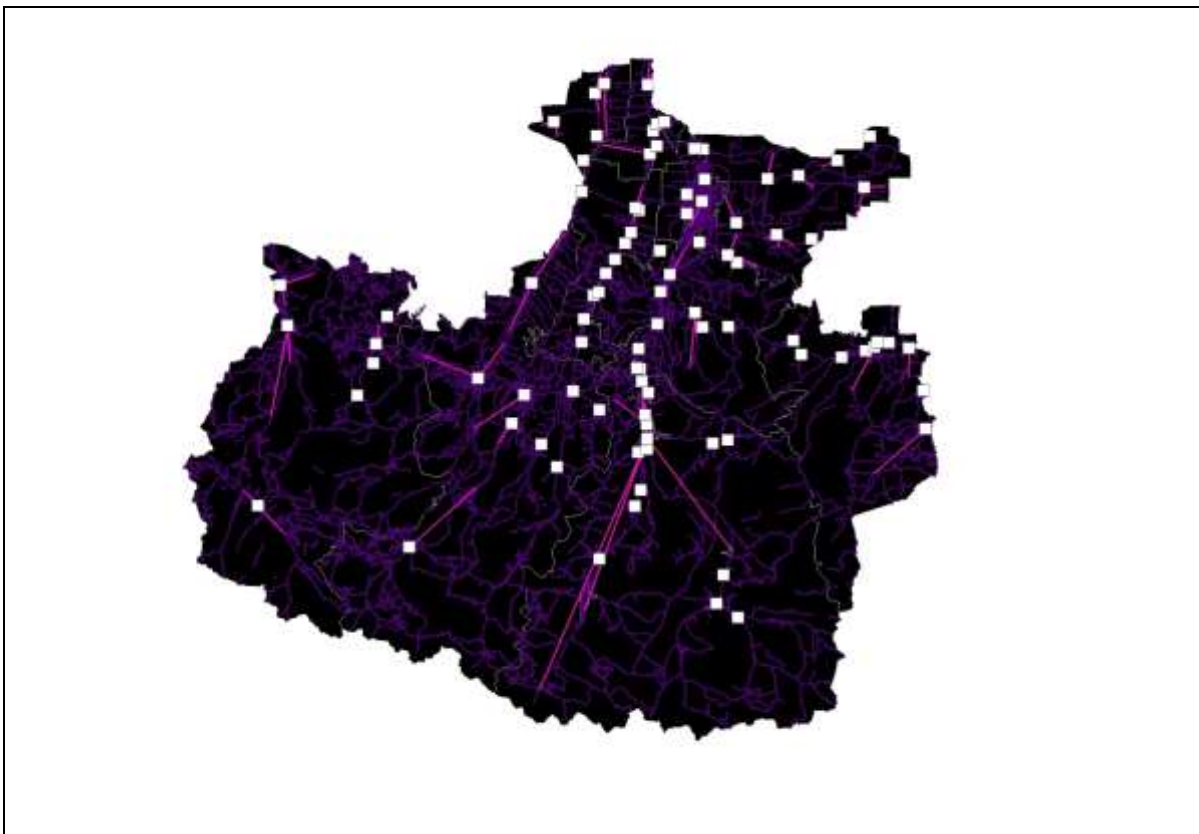


Рисунок 1 – Система расселения Карачаево-Черкесской республики

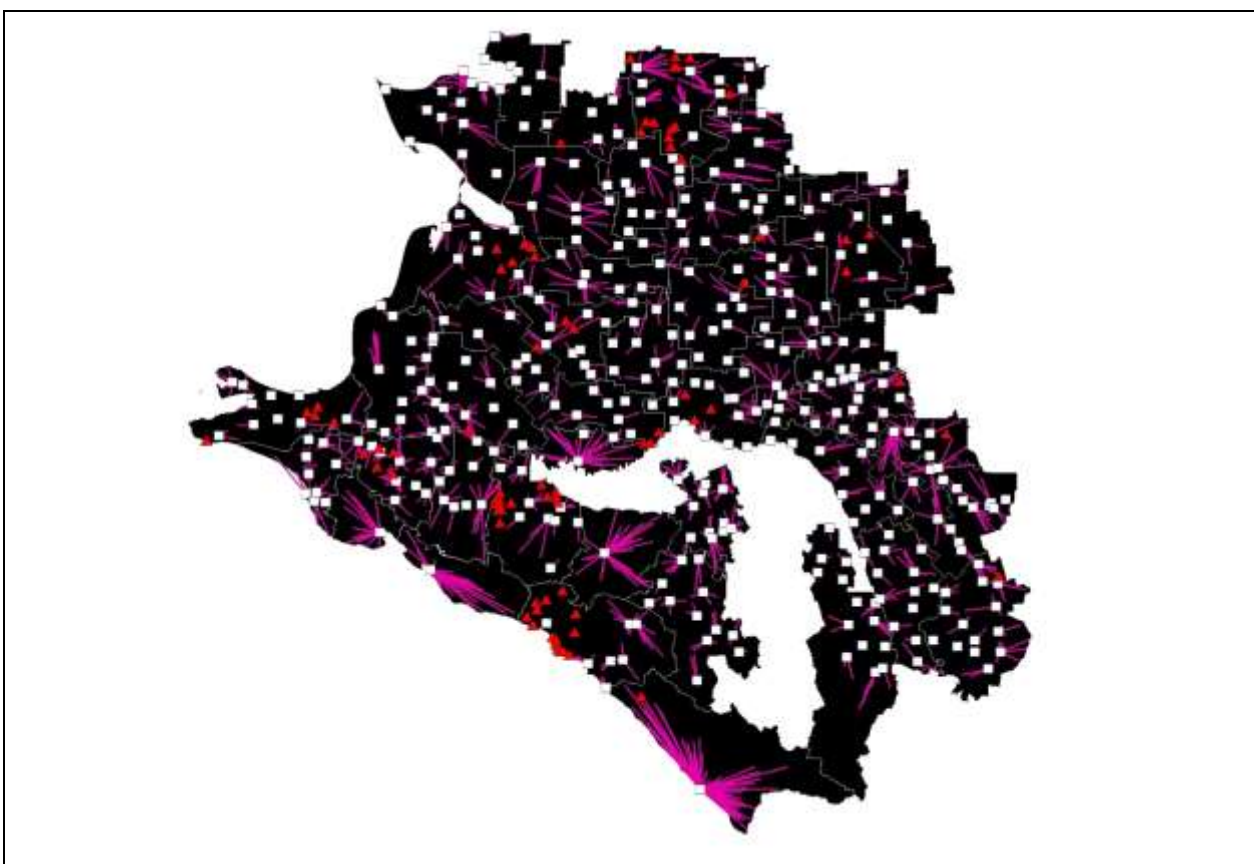


Рисунок 2 – Система расселения Краснодарского края

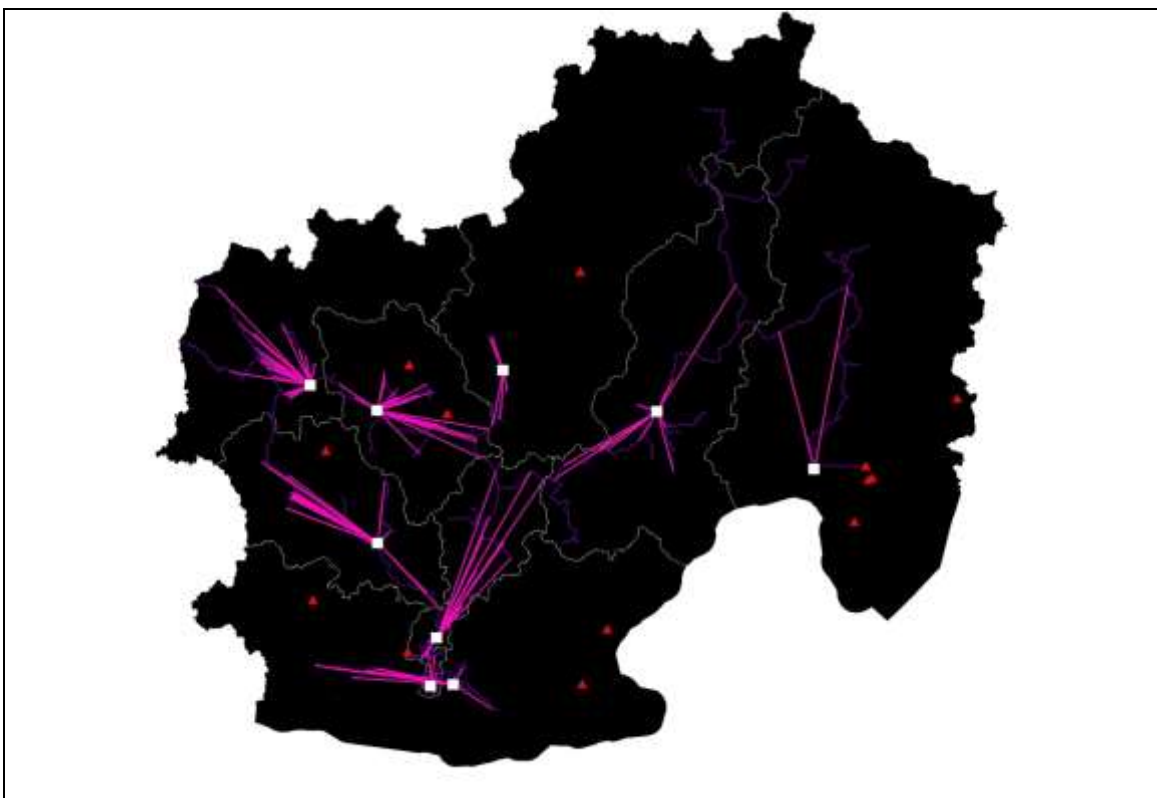


Рисунок 3 – Система расселения Магаданской области

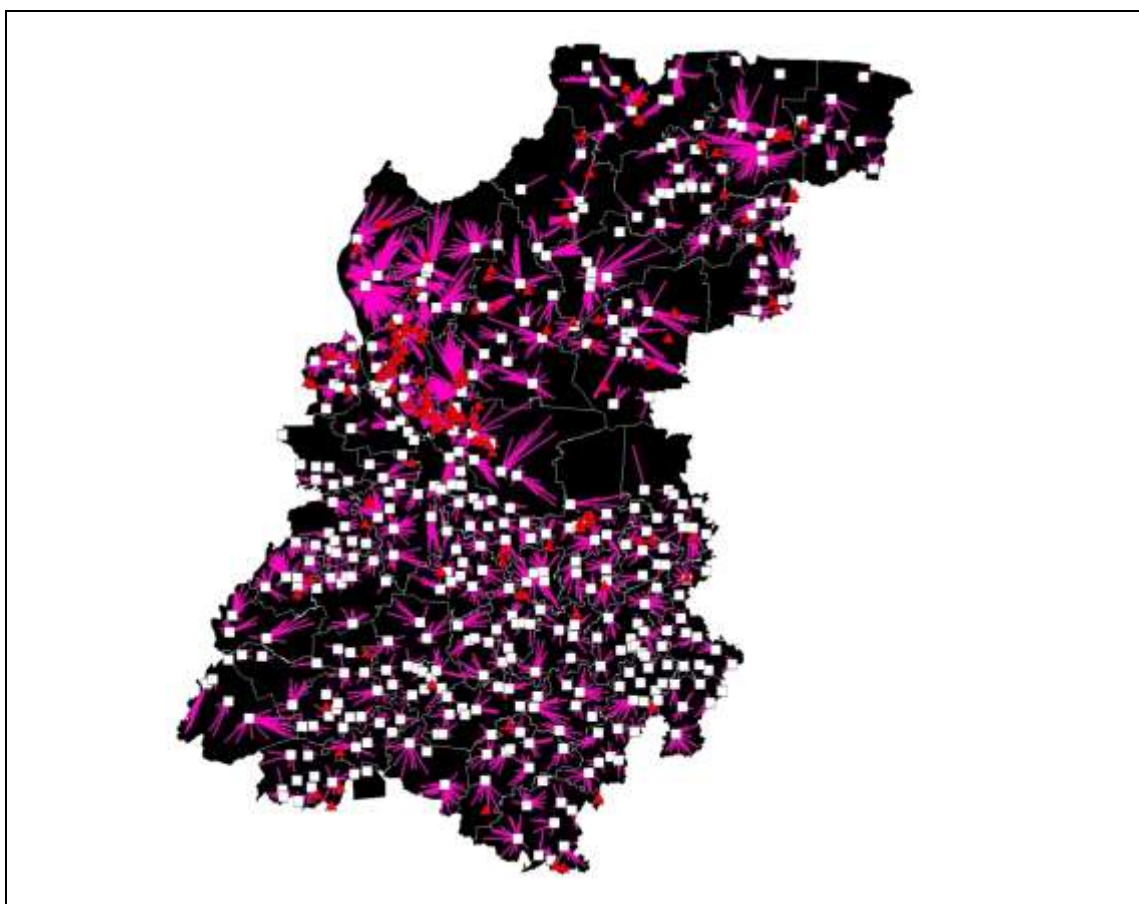


Рисунок 3 – Система расселения Нижегородской области

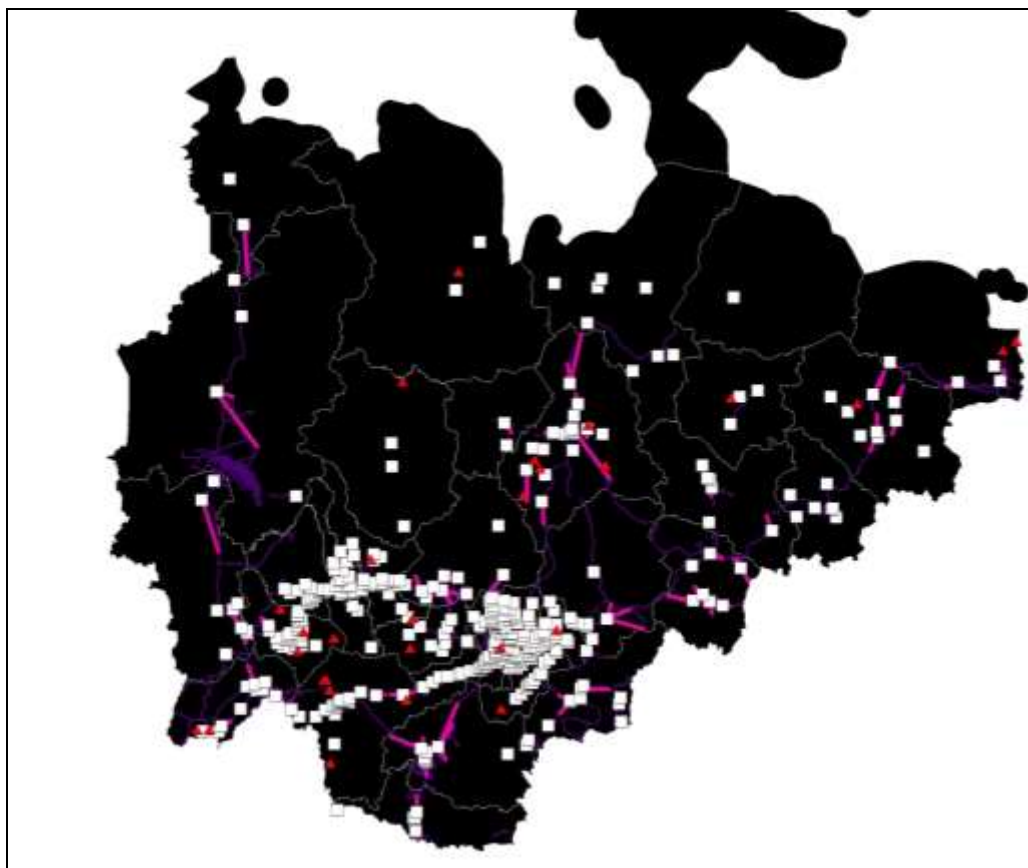


Рисунок 4 – Система расселения республики Саха (Якутия)

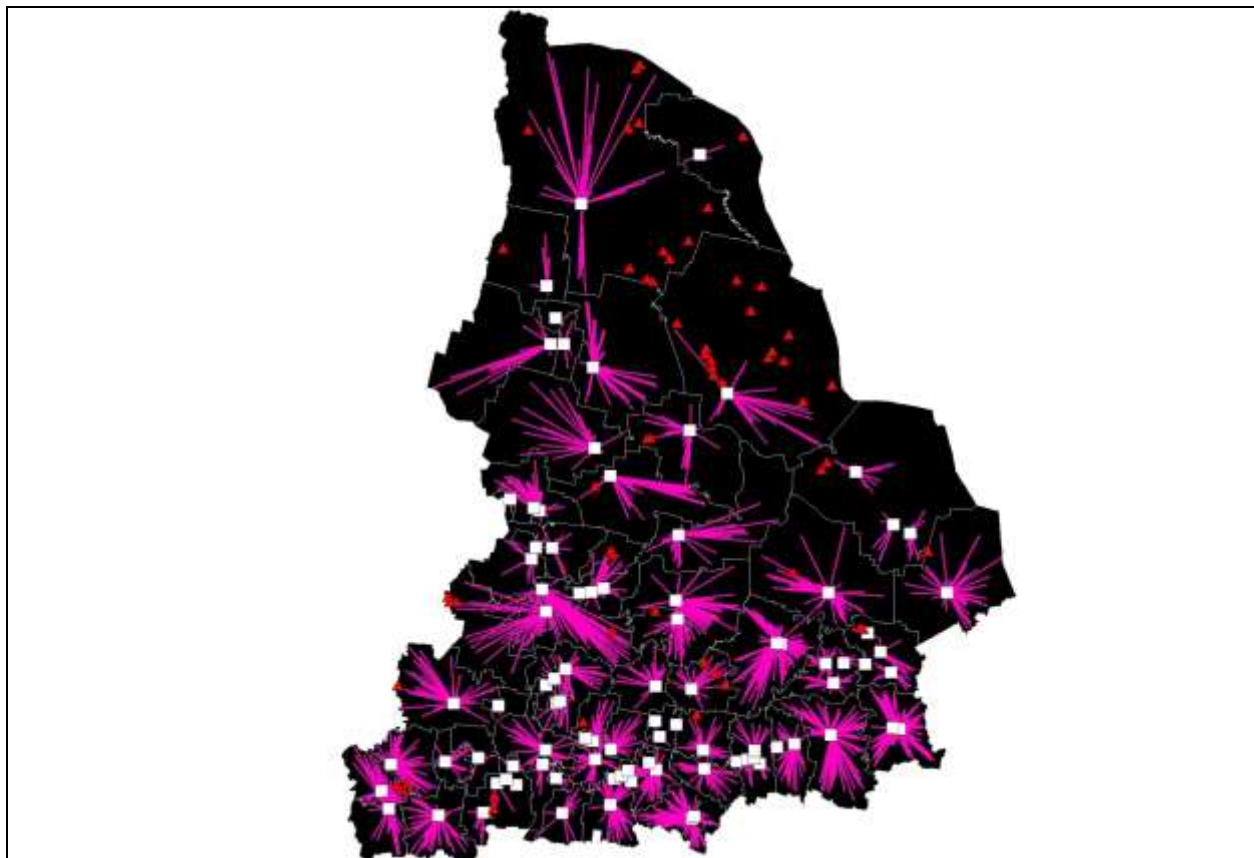


Рисунок 5 – Система расселения Свердловской области

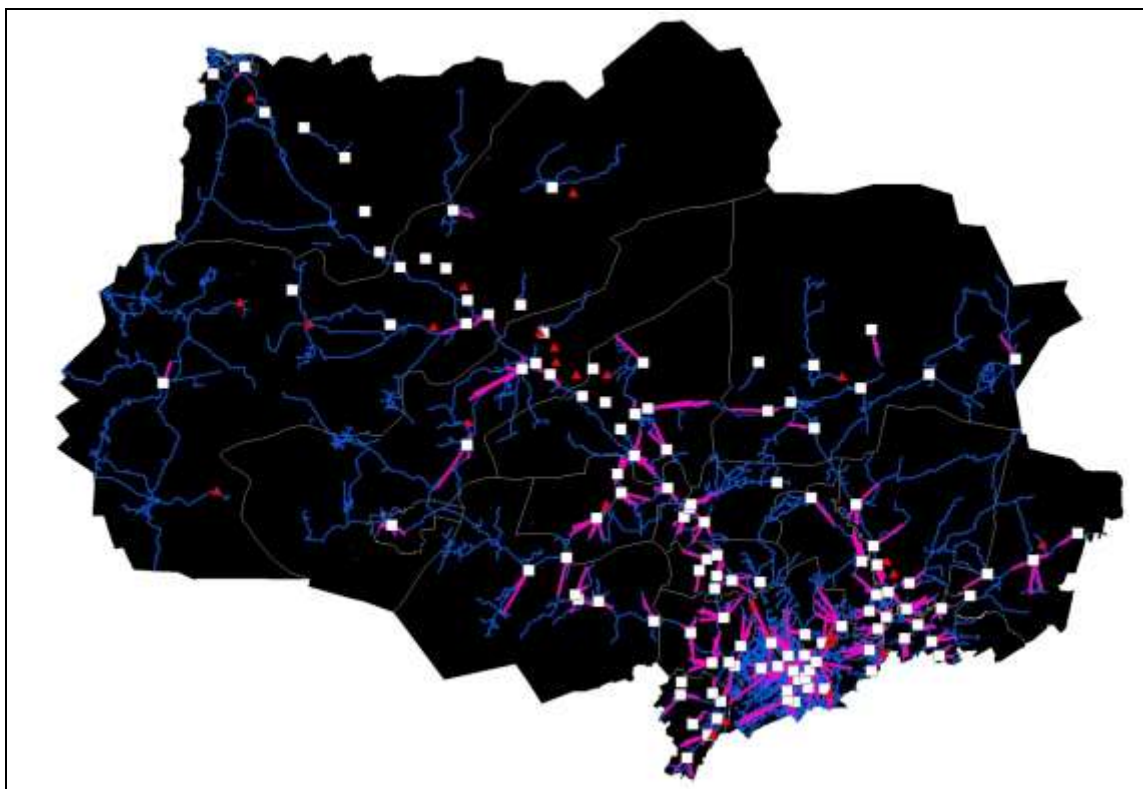


Рисунок 6 – Система расселения Томской области

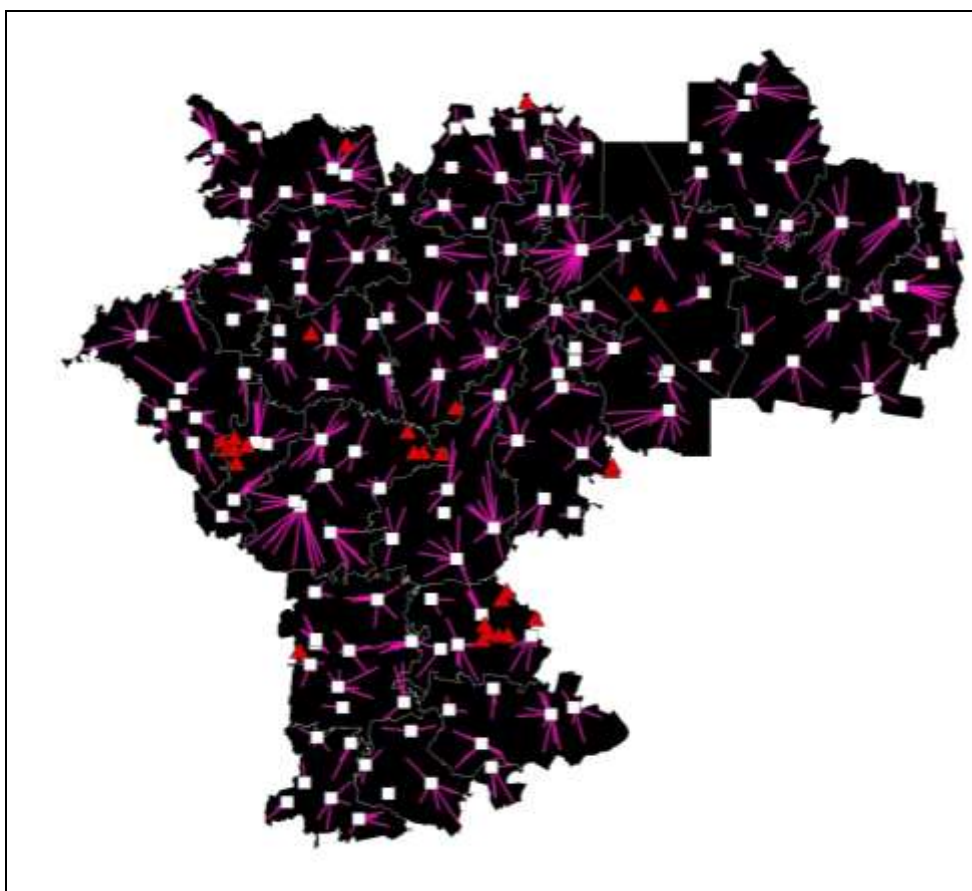


Рисунок 8 – Система расселения Ульяновской области

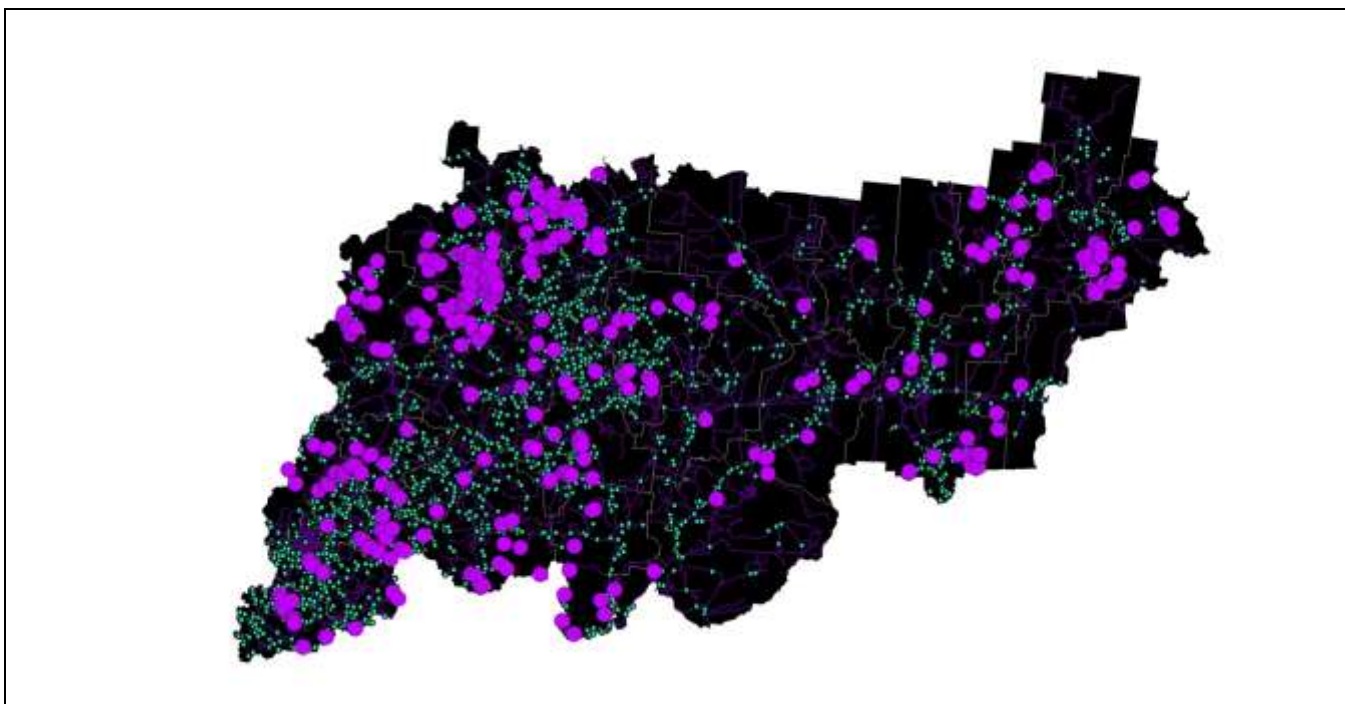


Рисунок 7 – Система расселения Костромской области

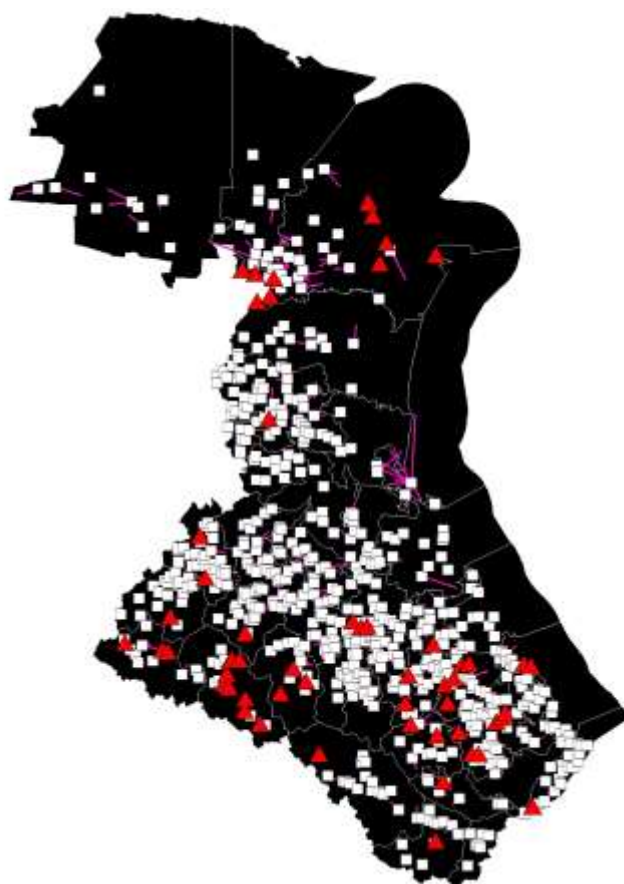


Рисунок 10 – Система расселения Республики Дагестан

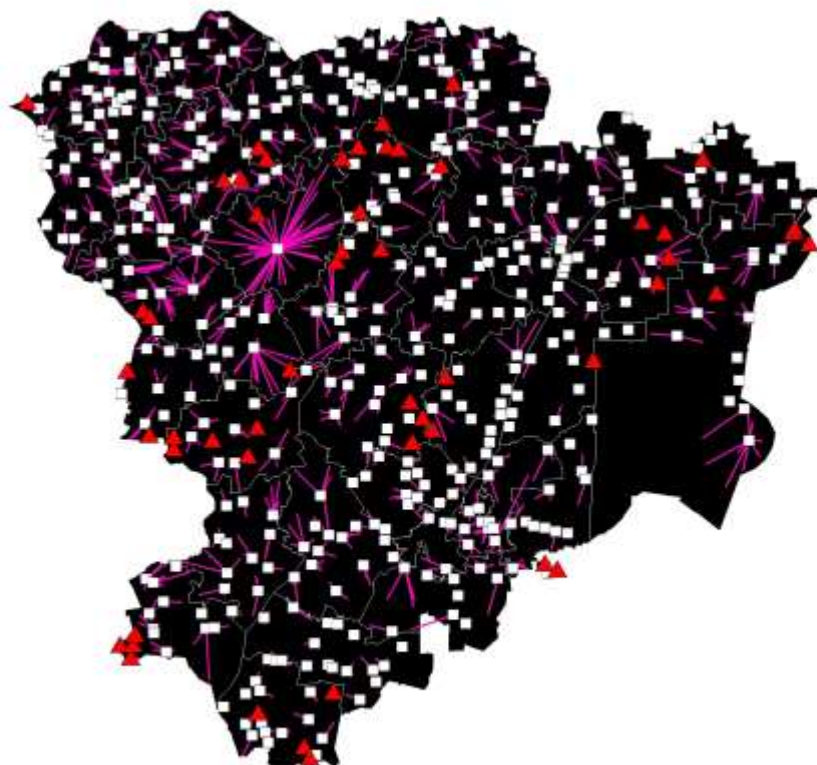


Рисунок 11 – Система расселения Волгоградской области

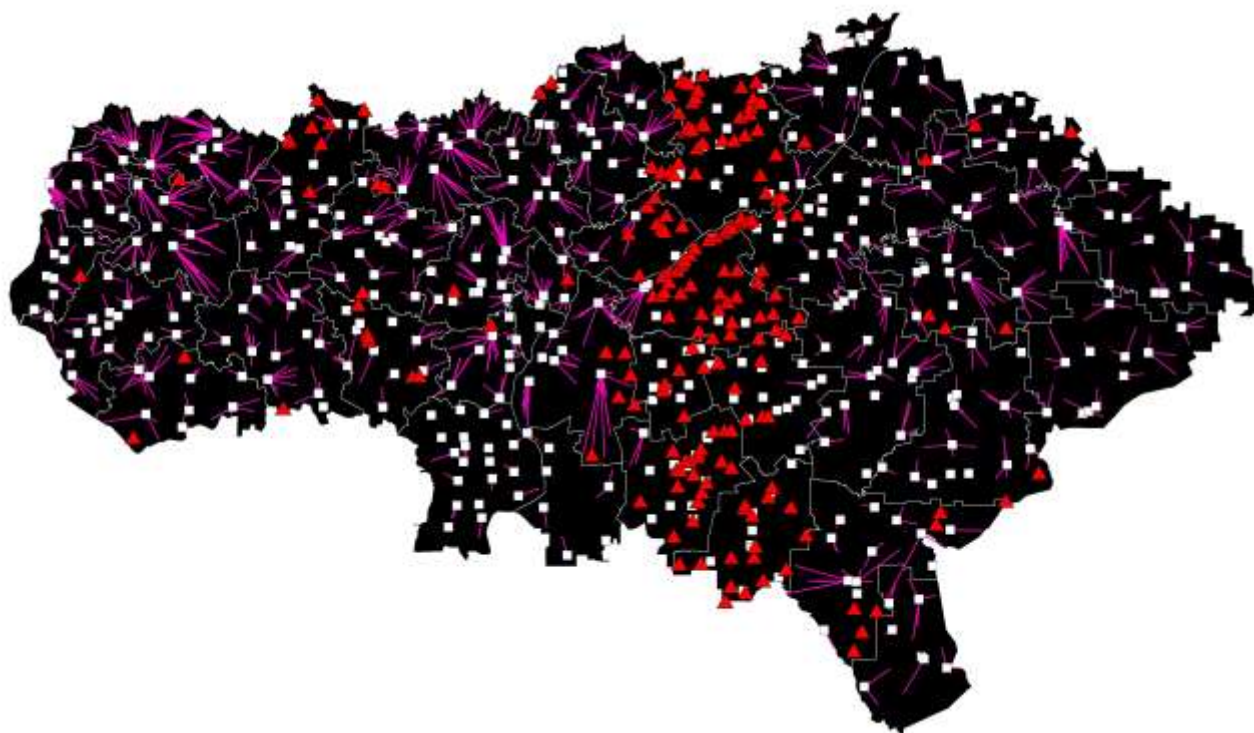


Рисунок 12 – Система расселения Саратовской области

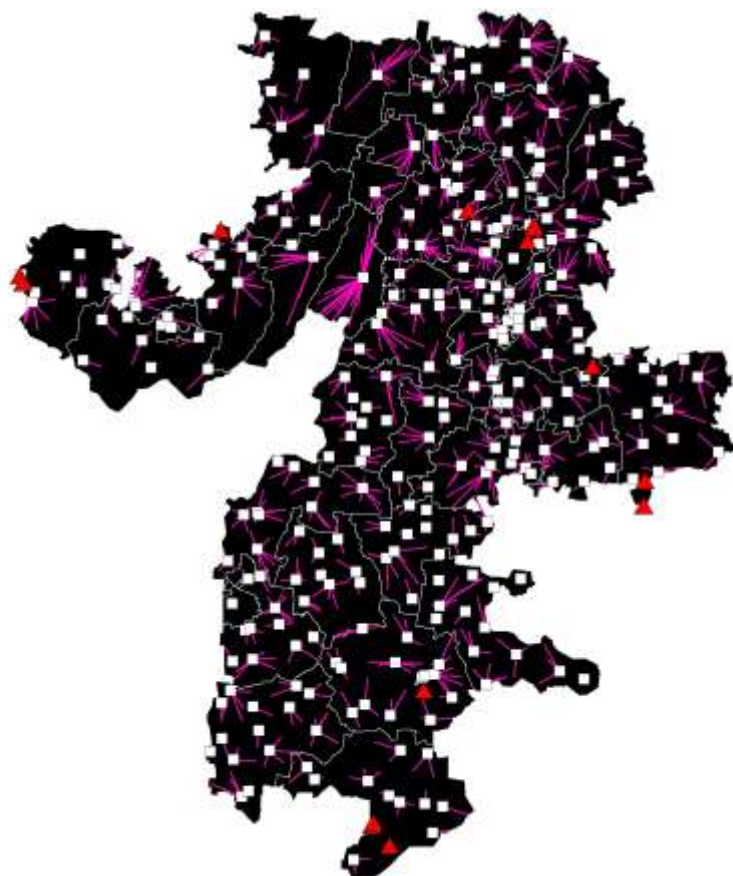


Рисунок 13 – Система расселения Челябинской области

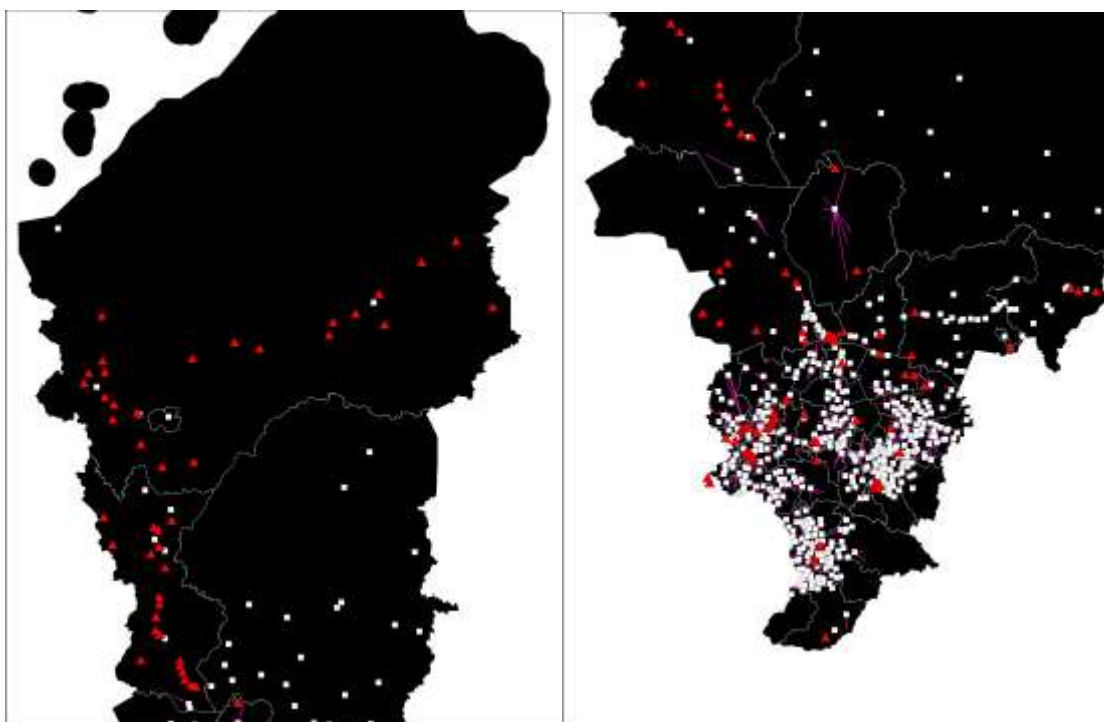


Рисунок 14 – Система расселения Красноярского края

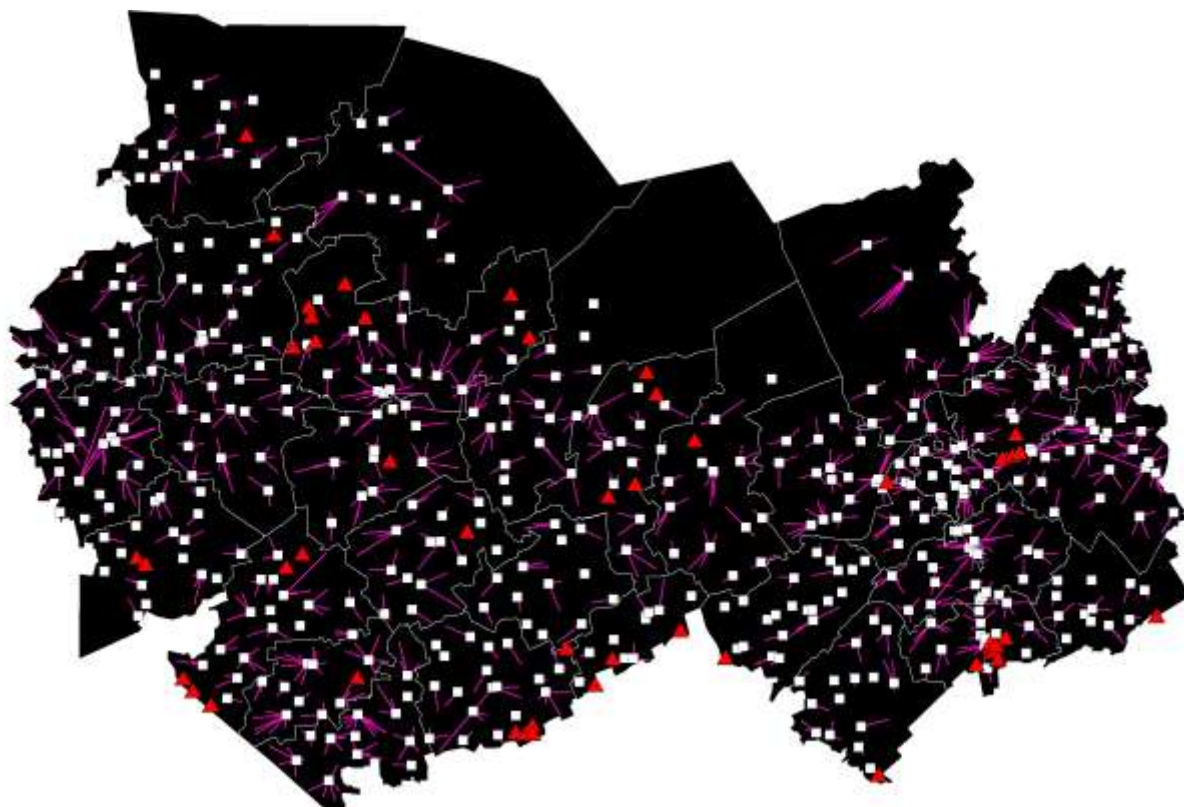


Рисунок 15 – Система расселения Новосибирской области

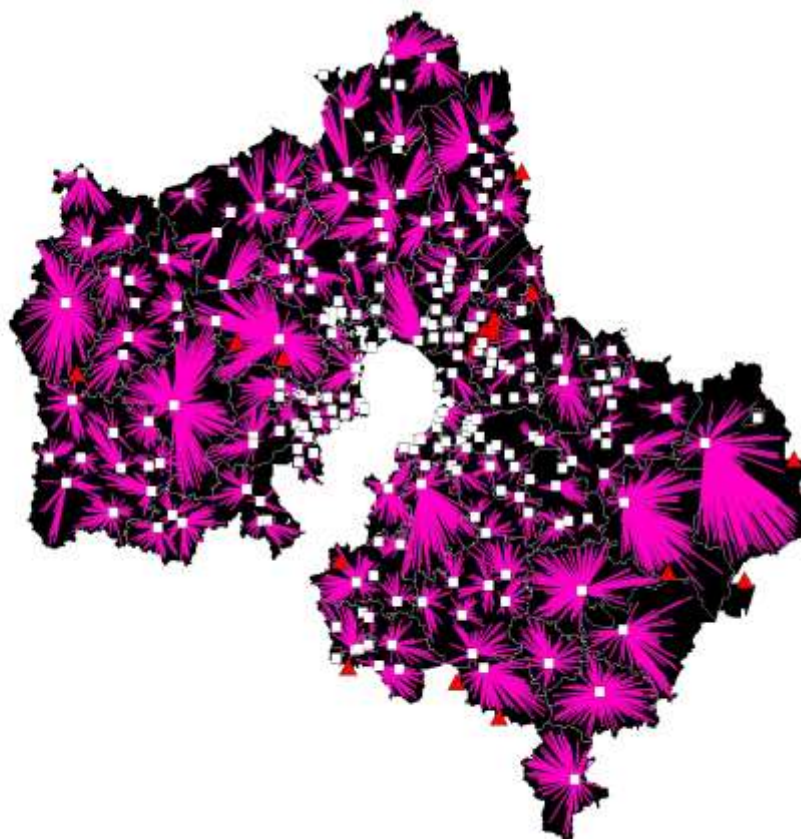


Рисунок 16 – Система расселения Московской области



Рисунок 17 – Система расселения Калининградской области

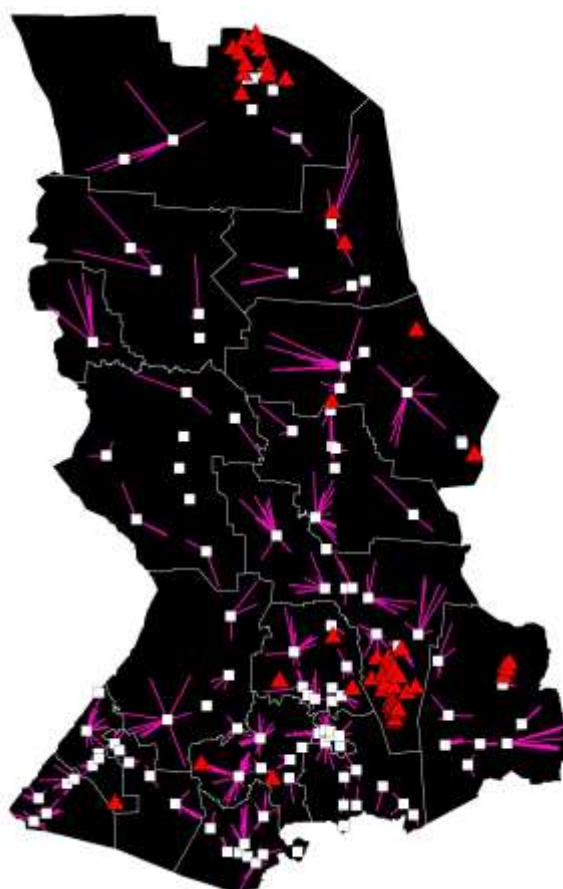


Рисунок 18 – Система расселения Республики Карелия

**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

Бакcharский 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

Дальневосточный федеральный 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

Приложение 3

Результаты расчета плотности населения субъектов Российской Федерации²⁷

Субъект РФ	Численность населения, чел.	Площадь, км ²	Центр субъекта РФ	Население центра, чел.	Численность населения субъекта РФ без центра, чел.	Плотность населения, чел./км ²	Отношение плотности населения к плотности населения РФ, раз
Республика Адыгея	453366	7792	Майкоп	144055	309311	39,70	0,17
Республика Калмыкия	277803	74731	Элиста	104005	173798	2,33	2,95
Республика Крым	1912168	26081	Симферополь	336460	1575708	60,42	0,11
Краснодарский край	5570945	75485	Краснодар	853848	4717097	62,49	0,11
Астраханская область	1018866	49024	Астрахань	531719	487147	9,94	0,69
Волгоградская область	2535202	112877	Волгоград	1016137	1519065	13,46	0,51
Ростовская область	4231355	100967	Ростов-на-Дону	1119875	3111480	30,82	0,22
Республика Дагестан	3041900	50 270	Махачкала	587876	2454024	48,82	0,14
Республика Ингушетия	480474	3 685	Магас	6880	473594	128,52	0,05
Кабардино-Балкарская Республика	864454	12 470	Нальчик	239040	625414	50,15	0,14
Карачаево-Черкесская Республика	466432	14277	Черкесск	123128	343304	24,05	0,29
Республика Северная Осетия - Алания	703262	7 987	Владикавказ	325410	377852	47,31	0,15
Чеченская Республика	1414865	15 647	Грозный	287410	1127455	72,06	0,10
Ставропольский край	2804383	66 160	Ставрополь	429571	2374812	35,89	0,19
Республика Алтай	217007	92903	Горно-Алтайск	62861	154146	1,66	4,14

²⁷ Субъекты Российской Федерации, попавшие в категорию территорий с низкой плотностью населения, выделены заливкой

Субъект РФ	Численность населения, чел.	Площадь, км²	Центр субъекта РФ	Население центра, чел.	Численность населения субъекта РФ без центра, чел.	Плотность населения, чел./км²	Отношение плотности населения к плотности населения РФ, раз
Республика Бурятия	984134	351 334	Улан-Удэ	430550	553584	1,58	4,36
Республика Тыва	318550	168 604	Кызыл	115871	202679	1,20	5,71
Республика Хакасия	537668	61 569	Абакан	179163	358505	5,82	1,18
Алтайский край	2365680	167 996	Барнаул	635585	1730095	10,30	0,67
Забайкальский край	1078983	431 892	Чита	343511	735472	1,70	4,03
Красноярский край	2875301	2 366 797	Красноярск	1066934	1808367	0,76	8,99
Иркутская область	2408901	774846	Иркутск	623424	1785477	2,30	2,98
Кемеровская область	2708844	95 725	Кемерово.	553076	2155768	22,52	0,30
Новосибирская область	2779555	177 756	Новосибирск	1584138	1195417	6,73	1,02
Омская область	1972682	141 140	Омск	1178079	794603	5,63	1,22
Томская область	1078891	314 391	Томск	569293	509598	1,62	4,24
Республика Карелия	627083	172 400	Петрозаводск	277111	349972	2,03	3,38
Республика Коми	850554	415 900	Сыктывкар	243536	607018	1,46	4,71
Архангельская область	1165750	587 400	Архангельск	351226	814524	1,39	4,95
Вологодская область	1183860	145 700	Вологда	312686	871174	5,98	1,15
Калининградская область	986261	15 100	Калининград	459560	526701	34,88	0,20
Ленинградская область	1791916	84 500			1 791 916	21,21	0,32
Мурманская область	757621	144 900	Мурманск	301572	456049	3,15	2,18
Новгородская область	612522	55 300	Великий Новгород	221868	390654	7,06	0,97
Псковская область	642164	55 300	Псков	209840	432324	7,82	0,88
Ненецкий автономный округ	43937	176 810	Нарьян-Мар	24535	19402	0,11	62,59

Субъект РФ	Численность населения, чел.	Площадь, км²	Центр субъекта РФ	Население центра, чел.	Численность населения субъекта РФ без центра, чел.	Плотность населения, чел./км²	Отношение плотности населения к плотности населения РФ, раз
Республика Саха (Якутия)	962835	3 083 523	Якутск	303836	658999	0,21	32,14
Камчатский край	314729	472 300	Петропавловск-Камчатский	180963	133766	0,28	24,25
Приморский край	1923116	165 900	Владивосток	606653	1316463	7,94	0,87
Хабаровский край	1333294	788 600	Хабаровск	611160	722134	0,92	7,50
Амурская область	801752	363 700	Благовещенск	224335	577417	1,59	4,33
Магаданская область	145570	461 400	Магадан	92081	53489	0,12	59,25
Сахалинская область	487344	87 100	Южно-Сахалинск	193669	87 100	1,00	6,87
Еврейская автономная область	164217	36 000	Биробиджан	74559	89658	2,49	2,76
Чукотский автономный округ	49822	737 700	Анадырь	14899	34923	0,05	145,09
Республика Башкортостан	4066972	143 600	Уфа	1130000	2936972	20,45	0,34
Республика Марий Эл	684684	23 200	Йошкар-Ола	265044	419640	18,09	0,38
Республика Мордовия	807453	26 200	Саранск	307698	499755	19,07	0,36
Республика Татарстан	3885253	68 000	Казань	1216965	2668288	39,24	0,18
Удмуртская Республика	1516826	42 100	Ижевск	643496	873330	20,74	0,33
Чувашская Республика	1235863	18 300	Чебоксары	480741	755122	41,26	0,17
Кировская область	1291684	120 800	Киров	496986	794698	6,58	1,04
Нижегородская область	3247713	76 900	Нижний Новгород	1266871	1980842	25,76	0,27
Оренбургская область	1989589	124 000	Оренбург	562569	1427020	11,51	0,60
Пензенская область	1341526	43 200	Пенза	524632	816894	18,91	0,36

Субъект РФ	Численность населения, чел.	Площадь, км²	Центр субъекта РФ	Население центра, чел.	Численность населения субъекта РФ без центра, чел.	Плотность населения, чел./км²	Отношение плотности населения к плотности населения РФ, раз
Ульяновская область	1252887	37 300	Ульяновск	621514	631373	16,93	0,41
Самарская область	3203679	53 600	Самара	170910	3032769	56,58	0,12
Саратовская область	2479260	100 200	Саратов	843460	1635800	16,33	0,42
Пермский край	2632097	160 600	Пермь	1041876	1590221	9,90	0,69
Белгородская область	1552865	27 134	Белгород	387090	1165775	42,96	0,16
Брянская область	1220530	34 857	Брянск	405921	814609	23,37	0,29
Владимирская область	1389599	29 084	Владимир	354827	1034772	35,58	0,19
Воронежская область	2335408	52 216	Воронеж	1032382	1303026	24,95	0,28
Ивановская область	1023170	21 437	Иваново	408025	615145	28,70	0,24
Калужская область	1014570	29 777	Калуга	341986	672584	22,59	0,30
Костромская область	648157	60 211	Кострома	276691	371466	6,17	1,11
Курская область	1122893	29 997	Курск	443212	679681	22,66	0,30
Липецкая область	1156221	24 047	Липецк	510020	646201	26,87	0,26
Московская область	7423470	44329			7423470	167,46	0,04
Орловская область	754816	24 700	Орел	319651	730116	29,56	0,23
Рязанская область	1126739	39 605	Рязань	534762	1087134	27,45	0,25
Смоленская область	953201	49 779	Смоленск	328906	903422	18,15	0,38
Тамбовская область	1040327	34 462	Тамбов	288414	1005865	29,19	0,24
Тверская область	1296799	84 201	Тверь	416442	1212598	14,40	0,48
Тульская область	1499417	25 679	Тула	485930	1473738	57,39	0,12
Ярославская область	1270736	36 177	Ярославль	606703	1234559	34,13	0,20
Курганская область	854109	71 488	Курган	325189	782621	10,95	0,63
Свердловская область	4329341	194 307	Екатеринбург	1455904	4135034	21,28	0,32
Тюменская область	3660030	1 464 173	Тюмень	720575	2195857	1,50	4,58

Субъект РФ	Численность населения, чел.	Площадь, км ²	Центр субъекта РФ	Население центра, чел.	Численность населения субъекта РФ без центра, чел.	Плотность населения, чел./км ²	Отношение плотности населения к плотности населения РФ, раз
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1646078	534 801	Ханты-Мансийск	96936	1111277	2,08	3,31
Челябинская область	3502323	88 539	Челябинск	1198858	3413784	38,56	0,18
Ямало-Ненецкий автономный округ	536049	769 250	Салехард	48467	487582	0,63	10,84