

3. Характеристика сети сельских поселений Воронежской области по критерию пешеходной доступности

Выявление проблемных сельских населенных пунктов, расположенных за пределом порогового значения пешеходной доступности осуществлялось по методике, разработанной в соответствии с требованиями, определенными Федеральным Законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Каким должно быть предельное расстояние от административного центра до границ поселения? В законе установлено – в течение рабочего дня?

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

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

- на грани порогового значения федерального критерия, расположенные на расстоянии 8 км по дороге с покрытием, 7 км по грунтовой дороге и 6 км по полевой дороге.

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

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

Это подтверждает необходимость проведения работ по оптимизации границ сельских поселений области с учетом критериев пешеходной и транспортной доступности административного центра.

Количество проблемных сельских поселений / сельских населенных пунктов по критерию пешеходной доступности административного центра

	Муниципальные районы,	число сельских поселений, ед.	Проблемные сельские поселения		число сельских населенных пунктов, ед.	Проблемные СНП	
			ед.	%		ед.	%
1	Аннинский	22	9	41	63	21	31,7
2	Бобровский	18	6	33,3	51	15	29,4
3	Богучарский	13	9	69,2	49	17	34,7
5	Бутурлиновский	14	4	28,6	39	8	20,5
6	Воробьевский	11	4	36,4	28	6	21,4
7	Вернемамонский	12	1	8,3	16	2	12,5
8	Вернехавский	17	5	29,4	64	7	10,9
9	Грибановский	16	2	12,5	42	2	4,8
10	Калачеевский	16	4	25	45	7	15,6
11	Каменский	10	4	40	40	9	22,5
12	Кантемировский	15	8	53,3	55	12	21,8
13	Каширский	14	3	21,4	29	4	13,8
14	Лискинский	21	6	28,6	73	11	15
15	Нижедевицкий	15	3	20	43	8	18,6
16	Новоусманский	16	6	37,5	53	12	22,6
17	Новохоперский	19	7	36,8	62	14	22,6
18	Ольховатский	12	4	33,3	51	7	13,7
19	Острогожский	19	5	26,3	77	6	7,8
20	Павловский	14	9	64,3	52	14	27
21	Панинский	14	5	35,7	78	13	16,6
22	Петропавловский	11	3	27,3	28	5	17,9
23	Поворинский	8	3	37,5	19	3	15,6
24	Подгоренский	15	7	46,7	72	23	31,9
25	Рамонский	15	4	26,7	64	6	9,4
26	Репьевский	11	3	27,3	36	10	27,8
27	Россошанский	17	11	64,7	85	38	44,7
28	Семилукский	12	4	33,3	73	25	34,2
29	Таловский	23	11	47,8	91	18	19,8
30	Терновский	15	1	6,7	38	1	2,6
31	Хохольский	15	5	33,3	34	10	29,4
32	Эртильский	13	5	38,5	61	10	16,4
	Воронежская область	463	161	34,8	1611	344	21,4

4. Предложения по формированию укрупненных муниципальных образований (зон межмуниципального сотрудничества)

Административно-территориальное реформирование - одна из ключевых проблем совершенствования территориальной организации российского общества. Стратегия развития Российской Федерации, регионов (в т.ч. Воронежской области) предполагает сохранение ее целостности с учетом максимального использования ресурсов каждого региона и муниципального образования. Возрождение России целесообразно осуществлять путем саморазвития, самоорганизации, самофинансирования всех ее территорий, повышения уровня и качества жизни населения, интенсификации и модернизации макро-, мезо- и микроэкономики, формирования благоприятной для человека среды жизни.

В этой связи приоритетными становятся направления по совершенствованию территориальной организации жизнедеятельности людей на всех таксономических уровнях, прежде всего, на региональном.

Совершенствование административно-территориального устройства в современных условиях на региональном уровне обусловлено становлением в России местного самоуправления. Наиболее актуальными направлениями совершенствования региональной организации жизнедеятельности населения являются:

- пространственный (территориальный) аспект организации жизнедеятельности населения;
- повышение эффективности функционирования реального сектора экономики и социальной сферы муниципальных образований;
- становление и развитие территориального управления на основе целесообразного сочетания регионального управления и местного самоуправления.

Территориальная организация жизни населения на региональном уровне имеет объективный характер, как явление реализуется в форме админист-

ративно-территориальных единиц (АТЕ), муниципальных образований, территорий общественного самоуправления (ТОСУ), а как процесс – проявляется в постоянном пространственно-временном воспроизводстве всех сфер жизнедеятельности населения.

Совершенствование пространственной организации и самоорганизации жизнедеятельности населения на региональном уровне представляется возможным осуществить на основе дробно-регионального подхода с учетом циклов жизнедеятельности населения.

На наш взгляд, основной операционной единицей территориального управления на региональном уровне должен стать муниципальный (социально-экономический) округ или *зона межмуниципального сотрудничества*.

Зона межмуниципального сотрудничества (социально-экономический округ, внутриобластной район) – это целостные территориальные совокупности всех сфер жизнедеятельности людей. Они функционируют как объективные ячейки жизни общества, как звенья в рыночной структуре и системе территориального разделения и интеграции труда, услуг, культуры, информации и т.д. Для них характерны такие черты как компактность и контактность территории, сформировавшаяся территориальная общность людей, локальное хозяйственное сочетание, единое инфраструктурное обустройство, включающее производственное, социальное, рыночное, экологическое, информационное, правовое и другие виды обслуживания.

Территориальные параметры *зон межмуниципального сотрудничества* формируют входящие в их состав муниципальные образования (муниципальные районы, городские и сельские поселения). Они формируются на основе межмуниципальных связей и отношений, включают в свой состав несколько муниципальных образований, имеют лидирующий центр – ядро социально-экономического притяжения окружающей городской и сельской местности. Функцию ядра будет выполнять муниципальное образование с мощным влиянием на прилегающую территорию (городское поселение).

В работе предлагаются схемы укрупненных зон межмуниципального сотрудничества (муниципальных округов, ассоциаций): Воронежская, Борисоглебская, Россошанская, Лискинская, Павловская, Калачеевская, Бутурлиновская, Аннинская (рис.).

Варианты укрупненных зон межмуниципального сотрудничества Воронежской области рекомендуются в целях повышения эффективности регионального управления местного самоуправления, обеспечения гарантий самофинансирования и саморазвития на основе комплексного использования природно-ресурсного, экономического, социального потенциалов территории муниципальных образований.

Совершенствование административно-территориального устройства и региональной организации жизнедеятельности населения необходимо проводить на основе научно обоснованного системного и детально-регионального подходов с использованием методов SWOT-анализа, социально-экономического микрорайонирования, программно-целевого управления, социально-экономического мониторинга.

Выводы

Проведенное исследование позволило обосновать предложения в проект постановления Правительства Воронежской области «О совершенствовании (оптимизации) системы муниципальных образований Воронежской области»:

1. Реформирование (реструктуризация) муниципальных образований Воронежской области вызвана практической необходимостью совершенствования (оптимизации) муниципальных образований.

2. Процесс реструктуризации сельских поселений требует детальных научных исследований в границах каждого муниципального образования с последующим согласованием предложений и рекомендаций.

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

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

5. Провести детальную оценку бюджетного, финансового, экономического, демографического потенциалов в границах муниципальных образований при рассмотрении вопросов по упразднению муниципальных образований.

6. Привести в соответствие границы землепользования и границы сельских поселений, наименования сельских поселений и их административных центров.

7. Создать полноценные межхозяйственные центры для целей повышения внутренней связности населенных пунктов, доступности получения качественных муниципальных услуг.

8. В целях повышения эффективности регионального управления и местного самоуправления, обеспечения гарантий самофинансирования и саморазвития на основе комплексного использования природно-ресурсного, экономического, социального потенциалов территории муниципальных образований рассмотреть предложения по формированию укрупненных зон (ассоциаций) межмуниципального сотрудничества.

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

Литература

1. Агибалов Ю.В. Местное самоуправление: экономико-организационные и правовые основы: Учебное пособие / Ю.В.Агибалов. – Воронеж, 2006. – 576 с.
2. Административно-территориальное деление Воронежской области по итогам Всероссийской переписи населения 2002 года. – Воронеж, 2004. – 67 с.
3. Административно-территориальное деление Воронежской области: реестр (справочник) по состоянию на 01 января 2005 г.. – Воронеж, 2005. – 116 с.
4. Административно-территориальное деление Воронежской области: реестр (справочник) по состоянию на 01 января 2007 г.. – Воронеж, 2007. – 118 с.
5. Бугроменко В.Н. Транспорт в территориальных системах /В.Н.Бугроменко. М.: Наука, 1987. – 111 с.
6. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года по Воронежской области (Статистический сборник). ЦСУ РСФСР Статуправление по Воронежской области. – Воронеж, ноябрь 1971. – 109 с.
7. Пономарева З.В. Совершенствование административно-территориального устройства на региональном уровне (на примере Воронежской области) / З.В.Пономарева. // Трансформация российского пространства: социально-экономические и природно-ресурсные факторы (полимасштабный анализ) /Сборник докладов XXV сессии МАРС. – М.: ИГ РАН, 2008. – С.199-205.
8. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) / Коллектив авторов. – Сыктывкар, 2008. – 344 с. (Коми научный центр УрО РАН).
9. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. проф. Шкатулла В.И.. – М.: ЗАО Юстицинформ,2005. – 512 с.
10. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период / под общ. ред. С.С.Артоболевского, О.Б.Глезер – М.: Изд-во МГТУ им.Н.Э.Баумана, 2011. – 317 с.
11. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ 6 октября 2003 г. в ред
12. Численность сельского населения Воронежской области на 1 января 2011 года с учетом предварительных итогов ВПН-2010. Воронеж, Воронежстат., 2011. – 83 с.
13. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: Концепции и практика. / А.Н.Швецов. – М.: КРАСАНД, 2010. – 320 с.