

## ВОПРОСЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДИКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЧИСЛА И РАЗМЕРОВ ПОСЕЛЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ДОБРЯНСКОГО РАЙОНА ПЕРМСКОГО КРАЯ)

А. Н. ПОНОСОВ,

кандидат экономических наук, доцент,

Н. Н. ПОНОСОВА,

кандидат экономических наук, доцент,

Пермская государственная сельскохозяйственная академия им. академика Д. Н. Прянишникова

(614990, г. Пермь, ул. Петропавловская, д. 23; тел.: 8 (342) 240-56-34; e-mail: natalja-ponosova@yandex.ru)

**Ключевые слова:** организация территорий поселений, состав земель, комплексное зонирование, устойчивое развитие территорий, землеустройство муниципальных образований, типы поселений, бюджетная обеспеченность.

Общие подходы к совершенствованию структуры муниципальных образований определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Изменения территориальной организации местного самоуправления, как правило, учитывают демографические и пространственные требования. Отсутствие учета необходимых ключевых ресурсов и землеустроительного обеспечения при формировании территорий поселений на начальном этапе зачастую влечет в последующем необходимость пересмотра границ муниципальных образований. Разработана методика совершенствования границ поселений муниципального района, содержащая схему мероприятий, комплексно охватывающих исследование наиболее значимых факторов, обеспечивших организацию и функционирование муниципальных образований в единой территориальной системе расселения. Предлагаемая методика применена для оптимизации структуры поселений с учетом состава земель на территории Добрянского района Пермского края, относящегося согласно результатам зонирования к центральной социально-экономической зоне. Она позволяет оптимизировать организацию использования земельных ресурсов поселений, учитывает количественный и качественный состав земель, сложившуюся организацию территорий административных единиц. Выполнен анализ комплексного развития административных территорий (в границах до и после реформирования), даны прогноз развития исследуемых территорий, обоснование совершенствования числа и размеров поселений. В результате реализации предложенных мероприятий величина бюджетного эффекта для большинства рассмотренных муниципальных образований Добрянского района выведена в положительное значение и в целом по муниципальному району составляет 63,2 млн руб., удельный вес доходов от использования и вовлечения земель в финансово-хозяйственный оборот в среднем достигает 66,3 %, показатель бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя увеличился с 3,05 до 5,69 тыс. руб.

## THE PRACTICAL APPLICATION OF THE TECHNIQUE OF IMPROVING OF NUMBER AND SIZE OF SETTLEMENTS (ON THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES OF DOBRIANSKY DISTRICT OF THE PERM REGION)

A. N. PONOSOV,

candidate of economic sciences, associate professor,

N. N. PONOSOVA,

candidate of economic sciences, associate professor,

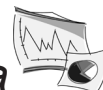
Perm State Agricultural Academy of academician A. N. Pryanishnikov

(23 Petropavlovskaya Str., 614990, Perm; tel.: +7 (342) 240-56-34; natalja-ponosova@yandex.ru)

**Keywords:** organization of territories of settlements, land composition, complex zoning, sustainable development of territories, land management of municipalities, types of settlements, fiscal capacity.

Common approaches to improve the structure of municipalities are defined by the Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ "On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation". The changes in the territorial organization of local self-government, as a rule, take into account the demographic and spatial requirements. The absence of the account of required key resources and land use planning on the initial formation of settlements in the territories often result in the subsequent need to revise the boundaries of municipalities. A method for improving the municipal boundaries of settlements in the area comprising the scheme of activities covering a comprehensive study of the most significant factors contributing to the organization and functioning of municipalities in a single territorial settlement system. The proposed method is applied to optimize the structure of settlements, taking into account the composition of the land on the territory of Dobryansky district of Perm region, according to the results of the zoning related to the central socio-economic area. It allows to optimize the organization of land use of settlements, takes into account the quantity and quality of land, the current organization of the territory administrative units. The analysis of complex development of administrative territories (within the boundaries before and after the reform) is carried out. The forecast of the development of the area under study and the rationale for improving the number and size of settlements are given. As a result of the proposed measures the value of budgetary effect for the majority of considered municipalities of Dobryansky district is brought to a positive value and it reaches 63.2 mln rub. for the whole municipal area. The proportion of income from the use of land and its involvement in financial and economic turnover, on average reaches 66.3 %, the fiscal capacity per capita increased from 3.05 to 5.69 ths. rub.

Положительная рецензия представлена А. Н. Пыткиным, доктором экономических наук, профессором, директором Пермского филиала Института экономики Уральского отделения Российской академии наук.



**Цель и методика исследований.** Цель исследования – совершенствование территориальной организации муниципальных образований для обеспечения устойчивости их развития на основе учета наличия и хозяйственной освоенности земельных ресурсов как территориального каркаса поселений.

Методика исследований основана на методических положениях и принципах землеустройства применительно к муниципальным образованиям, их пространственной организации, земельным ресурсам административно-территориальных единиц, взаимосвязях и закономерностях, характеризующих территориальную организацию и социально-экономическое развитие муниципальных образований [3].

**Результаты исследований.** На основе требований Федерального закона № 131-ФЗ состоялось реформирование территориальной структуры местного самоуправления района, представленного ранее 19 сельскими и поселковыми администрациями (САТО). Изначально сформировано два городских (Добрянское и Полазненское) и шесть сельских поселений (Вильвенское, Висимское, Дивьянское, Краснослудское, Перемское, Сенькинское).

Анализ деятельности сформированных муниципальных образований выявил проблемы обеспеченности поселений соответствующими экономическими, пространственными ресурсами, социальной инфраструктурой для выполнения органами местного самоуправления возложенных на них функций.

С целью получения сравнительной характеристики социально-экономического потенциала территориальных единиц по уровню развития на основе результатов анализа расселения, наличия инфраструктуры, использования земельных ресурсов, сложившихся тенденций на перспективу выполнено зонирование территории Добрянского района (с применением метода дистанционного коэффициента). Определено три зоны административных образований (АТО): сильные, средние, депрессивные.

**Сильные АТО (Полазненское, Дивьянское, Сенькинское).** Для крупных населенных пунктов административных территорий (Полазна, Нижнее Задолгое, Дивья, Сенькино), в границах которых имеются необходимые объекты социального и культурно-бытового обслуживания населения, сосредоточены основные производственные предприятия района, характерна тенденция к увеличению численности населения (в среднем на 0,8–1,5 % в год). Значительная часть земель используется под индивидуальное жилищное строительство (ИЖС), личное подсобное хозяйство, садоводство, огородничество и дачное строительство. Транзитное положение территорий положительно влияет на уровень развития административных территорий (плотность дорожной сети

более 110 км на 1000 км<sup>2</sup>), при этом велика цена земельных участков под ИЖС – 75–105 тыс. руб./сот..

**Средние АТО (Вильвенское, Висимское, Голубятское, Камское, Липовское, Нижнекрасновское, Никулинское, Перемское, Усть-Гаревское, Яринское).** Роль полифункциональных центров выполняют административные центры (Ярино, Перемское, Усть-Гаревая), где сосредоточены объекты социальной и производственной инфраструктуры, удовлетворяющие также потребности жителей других населенных пунктов прилегающих территорий. Связь между населенными пунктами находится в удовлетворительном состоянии (доля дорог с твердым покрытием – 25–35 %). Сельскохозяйственные угодья большинства административных территорий не используются по назначению. Часть населенных пунктов являются дачными (14–21 %).

**Депрессивные АТО (Ветлянское, Краснослудское, Нижнелуховское, Таборское, Челвинское).** Территории характеризуются частичным отсутствием производственных объектов, сравнительно низкой обеспеченностью учреждениями образования и здравоохранения (57–65 усл. баллов), низкими показателями плотности населения и густоты населенных пунктов (не более 2,0 чел. на км<sup>2</sup> и 2,5 населенных пункта на 100 км<sup>2</sup> соответственно), неудовлетворительным состоянием дорог, сезонным проживанием населения (до 45 %). Удаленные от административных центров населенные пункты утрачивают хозяйственную значимость, снижается численность населения.

Существующую границу Висимского поселения следует спрямить, отнеся часть земельного участка (в том числе 92 га пашни, 1032 га лесных площадей), не используемую по причине удаленности от основного массива СПК «Косьвинский», к территории Перемского поселения (рис. 1). В целях придания компактности территории и единства административных и хозяйственных границ необходимо изменить существующую границу Вильвенского поселения, включив массив площадью 242 га в границы Перемского поселения. Объединение территорий Полазненского и Краснослудского поселений в одно муниципальное образование продиктовано необходимостью выравнивания уровня социально-экономического развития этих смежных территорий. Появление дополнительных сельхозугодий ООО «Совхоз Восток» в границах объединенного муниципального образования создаст предпосылки для пространственного расширения аграрного производства СПК «Уральская Нива».

Спряменение границ Дивьянского сельского поселения в западной части на границе с Добрянским поселением и преобразования в южной части улучшат компактность территории, показатель доступности населению органов местного самоуправления. В се-

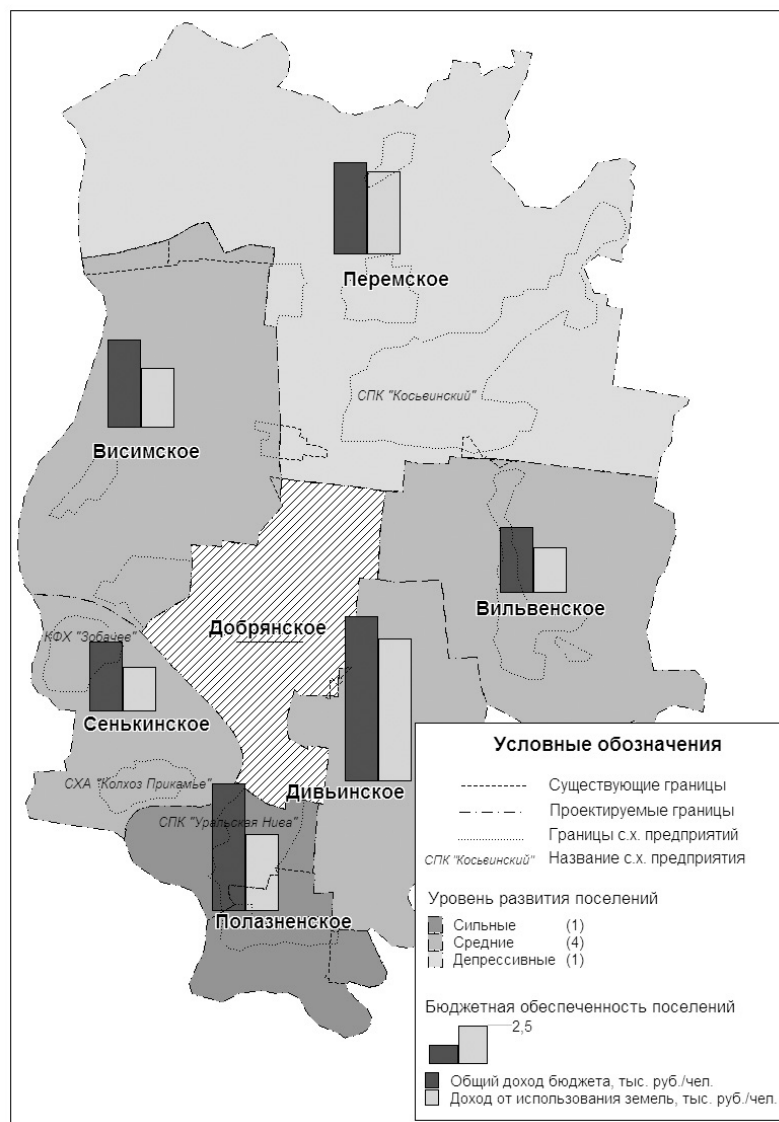
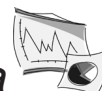


Рис. 1. Схема размещения границ и уровень социально-экономического развития поселений Добрянского муниципального района Пермского края

верной части Висимского сельского поселения произведено изменение границы муниципального образования и включение в его состав земель Нижнелуховского лесничества Добрянского лесхоза, оставшаяся часть земель которого сосредоточена в границах Висимского поселения.

Сенькинское сельское поселение является обособленной территорией, отделенной Камским водохранилищем. Границы поселений и границы массивов сельскохозяйственных и лесохозяйственных предприятий не требуют изменений (рис. 1).

Совершенствование числа и размеров поселений на территории района не только вызвало изменение их общих площадей и структуры земельных ресурсов, но и коснулось конфигурации вследствие корректировки их административных границ [4].

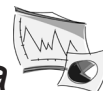
Административные границы сельскохозяйственных поселений (Сенькинское поселение) следует устанавливать с учетом системы землепользования сельскохозяйственных предприятий, совмещать с

внешними границами угодий предприятий и линейными объектами инфраструктуры.

В границы территорий лесохозяйственных поселений (Вильвенское, Висимское, Перемское поселения) необходимо целиком включать массивы кварталов лесничеств, а также вкрапления размещающихся массивов земель сельскохозяйственного назначения, учитывать виды и режимы пользования участками лесного фонда.

Определение размера и проектирование границ агроиндустриальных муниципальных образований (Полазненское поселение) должны предусматривать установление потребности в земельных ресурсах и рациональное применение норм предельных размеров земельных участков при предоставлении земель, а также вести к устранению в организации территории предпосылок необоснованного и бессистемного изъятия земель для несельскохозяйственных нужд.

При определении состава земель и выделении функциональных зон поселений рекреационного



типа (Дивьянское, Краснослудское поселения) требуется соблюдение условий пространственного развития существующих и новых населенных пунктов. Организация территорий поселений должна удовлетворять потребности размещения населения для продолжительного и кратковременного отдыха, загородного проживания горожан и жителей пригородной зоны.

Эффективность применения системы мероприятий, предлагаемой методики совершенствования числа и размеров поселений подтверждается следующими показателями: из 6 сельских поселений на территории Добрянского муниципального района количество поселений, имеющих дефицит бюджета, сократилось с 5 до 2 муниципальных образований; величина бюджетного эффекта муниципальных образований выросла до 63,2 млн руб.; рост удельного веса собственных доходов в структуре бюджетов поселений составил 17,6 %; удельный вес доходов бюджетов поселений, связанный с существующим использованием и планируемым вовлечением земель в финансовый оборот, достигает от 60,0 до 89,6 %; показатель бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в среднем увеличился на 2,6 тыс. руб.

**Выводы. Рекомендации.** Предлагаемая методика совершенствования территориальной организации местного самоуправления основана на анализе

использования имеющегося состава и структуры земельных ресурсов, иных экономических основ местного самоуправления с учетом особенностей хозяйственного функционирования и системы землепользования административных территорий.

Подчеркивается особая значимость повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса муниципальных образований. Земельные ресурсы и объекты капитального строительства являются главным источником собственных доходов и финансовой стабильности местных бюджетов, лежат в основе формирования оптимальной административной территории, отвечающей ресурсной базе муниципальных образований в рамках сложившейся системы землепользования, обеспечивающей устойчивость границ сельских поселений.

Необходима разработка комплексного методологического подхода, позволяющего обозначить административные образования в единой системе взаимосвязанных территориальных элементов, направленного на создание пространственных условий для организации рационального использования земель в соответствии с потребностями населения и деятельностью хозяйствующих субъектов. При этом следует вести прогнозные расчеты и учитывать планы перспективного развития муниципальных образований.

### Литература

1. О землеустройстве : федер. закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Поносов А. Н., Поносова Н. Н. Основы методического обеспечения формирования территорий и совершенствования границ сельских муниципальных образований // Междунар. сельскохозяйственный журн. 2015. № 2. С. 19–21.
4. Поносова Н. Н. Необходимость проведения типологии сельских поселений при совершенствовании структуры муниципальных образований (на примере муниципальных образований Пермского края) // Инновационные научные решения – основа модернизации аграрной экономики : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Пермь : ПГСХА, 2011. Ч. 1. С. 229–233.
5. Поносова Н. Н. Определение основных направлений территориальной организации поселений в Пермском крае // Актуальные проблемы аграрной науки в XXI веке : материалы Всерос. науч.-практ. конф. Пермь : ИПЦ «Прокрость», 2014. Ч. 2. С. 192–197.

### References

1. On land management : the Federal Law from June 18, 2001 № 78-FZ // SPS "ConsultantPlus".
2. On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation : feder. law from 06.10.2003 № 131-FZ // SPS "ConsultantPlus".
3. Ponomov A. N., Ponomova N. N. Fundamentals of methodical maintenance of formation of territories and improvement of the boundaries of rural municipalities // International agricultural journal. 2015. № 2. P. 19–21.
4. Ponomova N. N. The need for a typology of rural communities in the improvement of the structure of municipalities (on the example of municipalities of Perm region) // Innovative research solutions – the basis of the modernization of the agrarian economy : proced. of All-Rus. scientif. pract. conf. Perm : PGSKHA, 2011. Part 1. P. 229–233.
5. Ponomova N. N. Determination of the main directions of the territorial organization of settlements in the Perm region // Actual problems of agricultural science in the XXI century: proced. of All-Rus. scientif. pract. conf. Perm : CPI "Prokrost", 2014. Part 2. P. 192–197.