

УДК 911.373.2(470.56)

УРОВНИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В СХЕМАХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

Петрищев В.П., Дубровская С.А., Косых П.А.

ФГБУН Институт степи Уральского отделения Российской академии наук, Оренбург,
e-mail: koloss58@mail.ru

В статье рассмотрена проблема оценки потенциала роста и развития сельских населенных пунктов одного из степных регионов России – Оренбургской области. Практическая значимость подобных исследований заключается в необходимости демографических и социальных оценок для схем территориального развития субъектов РФ и муниципальных образований. В результате оценок численности населения и других показателей определены градостроительные перспективы сельских населенных пунктов (СНП) Оренбургской области и проведена их классификация. По результатам классификации муниципальные образования сведены в несколько групп или рангов. Градостроительное ранжирование по показателям демографии динамики и социально-экономическому развитию сельских поселений на территории административных районов выполнено с помощью анализа схем территориального планирования. Выделен и присвоен статус населенным пунктам в отношении потенциального градостроительного развития. В результате статистической обработки количественных параметров (демографические показатели, социально-экономические индексы) СНП Оренбургской области делятся на перспективные с высоким агроресурсным потенциалом, имеющие значительные показатели качества сельскохозяйственных земель, сферы обслуживания населения, трудоресурсной ситуации, высокий процент развития инженерно-транспортной инфраструктуры, и неперспективные – низкий уровень развития производственно-хозяйственного потенциала, отсутствие структуроформирующего планировочного каркаса (авто- и железнодорожные сети). Внедрение в состав схем территориального планирования обязательного градостроительного ранжирования, как и других форм научного анализа, позволит обосновать проектные решения и подойти к разработке территориального планирования не просто как к изложению формализованного материала, а как к формированию информационно-аналитического комплекса, основанного на современных достижениях в области анализа ландшафтного планирования систем регионального уровня, организации территориально-экономических комплексов (кластеров), развития альтернативных форм природопользования.

Ключевые слова: демографическая ситуация, градостроительное развитие, территориальное планирование, расселение населения, градостроительные ранги, сельские поселения, сельские населенные пункты

DEVELOPMENT LEVELS OF RURAL SETTLEMENTS IN THE TERRITORIAL PLANNING SCHEMES OF THE ORENBURG REGION

Petrishchev V.P., Dubrovskaya S.A., Kosykh P.A.

Institute of Steppe Ural Branch of Russian Academy of Science, Orenburg, e-mail: koloss58@mail.ru

The article considers the problem of assessing the potential for growth and development of rural settlements in one of the steppe regions of Russia – the Orenburg region. The practical importance of such studies is the need for demographic and social assessments for schemes of territorial development of RF subjects and municipalities. As a result of estimates of the population and other indicators of certain urban development prospects of rural settlements (SOR) of the Orenburg region and their classification was carried out. According to the classification results, municipalities are divided into several groups or ranks. Town-planning ranking by indicators of the dynamics of demography and the socio-economic development of rural settlements in the territory of administrative regions is carried out through the analysis of spatial planning schemes. Given the statistical processing of quantitative parameters (demographic indicators, socio-economic indices), the SOR of the Orenburg region are divided into promising ones with high agro-resource potential, which have significant indicators of the quality of agricultural land, the sphere maintenance of the population, labor resource situation, a high percentage of the development of the engineering and transport infrastructure and unpromising – the bottom s level of development of the economic potential, the absence of *strukturoformiruyushego* planning framework (road and rail networks).

Keywords: demography, urban development, land use planning, population, inter-settlement territories, ranks urban, rural settlements

Преобладающая часть территории Российской Федерации – это сельская местность, которую населяет треть российских граждан [1]. По определению, данному в статье 2 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сельское поселение – тип муниципального образования (МО) в России, которое представляет собой один или несколько сельских населен-

ных пунктов, объединенных общей территорией [2]. Их отличительной чертой является преобладание ведущего способа хозяйственной деятельности, связанного с производством, переработкой сельскохозяйственной продукции. Помимо природной, экономической, социальной, экологической составляющих, демографические показатели, такие как численность, половозрастная структура, размещение,

миграция населения, являются важнейшими индикационными показателями градостроительного развития сельских населенных пунктов. Население в административных районах Оренбургской области размещено крайне неравномерно: от 30 до 70 % – проживает в крупных населенных пунктах (областной и районные центры). Сельских населенных пунктов в области насчитывается 1708. Численность постоянно проживающего населения на 1 января 2014 г. составляла 2008,5 тыс. чел, в том числе: сельское – 806,5 тыс. чел (40,2 %), городское – 1202,0 тыс. чел (59,7 %), трудоспособное население – 1198,4 тыс. чел. Средняя плотность – 16,2 чел/км² [3]. В областных и районных центрах сосредоточены основной промышленный потенциал, расположены крупные социальные и культурные объекты и учреждения. На долю сельских поселений, не имеющих административного статуса, приходится менее 25 % населения [3]. Отмечается значительный миграционный отток трудового населения из сел в города, что приводит к социально-экономическому упадку отдельных районов и снижает перспективность развития преимущественно малых и лишенных административного статуса населенных пунктов.

Материалы и методы исследования

Информационной основой и базой для решения проблем устойчивого развития территории, в том числе в сфере демографии, являются документы территориального планирования [4]. Согласно Градостроительному кодексу РФ, под территориальным планированием понимается прогнозирование развития территорий для рационального размещения производительных сил и трудовых ресурсов, определения размещения объектов федерального, регионального и местного значения [5].

Одна из целей территориального планирования состоит в оптимизации использования природных и трудовых ресурсов для устойчивого развития муниципального образования [6]. Динамика численности населения административных районов в разрезе муниципальных образований является ведущим критерием оценки градостроительного ранга населенных пунктов и определения перспектив и приоритетов их развития. Для характеристики сложившейся системы расселения проведен анализ плотности проживающего в них населения в сельских населенных пунктах Оренбургской области [7]. Выделены следующие группы рассматриваемых сельских поселений в Оренбургской области по плотности населения: до 3 чел/га; от 3 до 5 чел/га; от 5 до 10 чел/га; свыше 10 чел/га. На основании уровня градостроительного развития территории все сельское население делится:

– на сельские населенные пункты (СНП), в которых отсутствуют официально зарегистрированные жители;

– СНП слабого градостроительного развития с низким уровнем социального развития (численность населения менее 1000 человек);

– СНП среднего градостроительного развития, характеризующиеся невысоким социально-экономическим развитием (численность населения 1000 – 3000 человек);

– СНП высокого градостроительного развития с наличием относительно развитой социально-производственной сферы (численность населения 3000 – 9000 человек);

– СНП с наибольшим потенциалом градостроительного развития, с высоким уровнем развития производственной и непроизводственной сфер, инвестиционной привлекательности (численность населения более 9000 человек).

Результаты исследования и их обсуждение

Разработка проектов территориального планирования на всех уровнях, начиная от федерального, заканчивая местным, связана с многочисленными проблемами: слабая координация между проектировщиками и администрациями-заказчиками при формировании проектной документации; игнорирование современных методов научного анализа и прогнозирования; отсутствие опыта разработки подобных документов у большинства подрядчиков, пренебрегающих качеством в угоду снижения предлагаемой цены контракта; отсутствие научно обоснованной концепции развития муниципальных образований и их слабая связь между собой. Это заключение основано на данных оценки экспертов и анализа СТП муниципальных районов Оренбургской области [8].

Согласно ст. 19 Градостроительного кодекса РФ «документы территориального планирования содержат: положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения муниципального района; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), расположенных на межселенных территориях (территория в составе муниципального района, не включенная в состав территорий городских и сельских поселений); карту функциональных зон, установленных на межселенных территориях, если на них планируется размещение объектов федерального, регионального и местного значения (за исключением линейных объектов)» [5]. В Градостроительном кодексе предусматриваются требования к их содержанию. В материалах по обоснованию обязательного раздела, посвященного демографической ситуации в МО с прогнозом её дальнейшего

развития на основе имеющихся данных, в том числе в разрезе сельских поселений. Кроме того, в составе практически всех СТП присутствует картографический материал, отражающий структуру и динамику расселения, выполненный с применением геоинформационных технологий. Согласно рисунку на территории Оренбургской области можно выделить СНП шести градостроительных рангов. Перспективные поселки приурочены к районным центрам (Пономаревка, Первомайский, Адамовка, Новосергиевка и др.), а также ряду районов области (Ташлинский, Соль-Илецкий, Оренбургский районы), в которых развиты отдельные отрасли по переработке сельскохозяйственной продукции. Основная часть СНП перспективного развития сосредоточена в центральной и восточной частях области (Оренбургский, Беляевский, Адамовский). Это обусловлено географическим положением территориальных единиц (периферийная урбанизированная зона Оренбурга), хорошей транспортной доступностью центра и спецификой заселения восточной части области в период освоения целины и образования так называемых колхозов-гигантов. На северо-западе Оренбуржья на границе с Самарской областью, Республикой Башкортостан, Республикой Татарстан преобладают малоперспективные поселения, что обусловлено высоким уровнем межрегиональной и внутрирегиональной миграции в районные центры и города.

В современном экономическом пространстве с развитием рыночных отношений сложилась низкая рентабельность сельскохозяйственного производства на значительной территории целинного Оренбуржья. По результатам статистического анализа восток области характеризуется низким уровнем социально-экономического развития и недостаточной организацией инженерно-транспортной инфраструктуры. В 1990-е гг. в целинных районах наблюдалась массовая внешняя эмиграция представителей некоторых национальностей (немцев и др.). Причина данного миграционного бума – нестабильная экономико-политическая ситуация в стране в целом и в регионе в частности. Относительно благоприятная демографическая обстановка наблюдается в СНП с высокой долей мусульманского населения за счет традиционно высокой рождаемости, например в «национальных» селах районов Оренбургской области, граничащих с Казахстаном, Татарстаном и Башкортостаном. Таким образом, систе-

матизируя количественные показатели демографической ситуации в регионе, авторы выделяют 3 группы районов: с высокой, средней и низкой долей неперспективных и малоперспективных СНП. Каждому из сельских населенных пунктов присвоен градостроительный ранг (от 0 до 6), определена доля в составе муниципальных районов наименее перспективным сёл с рангом 5 и 6. Согласно этому показателю была проведена кластеризация.

Заключение

В результате статистической обработки количественных параметров (демографические показатели, социально-экономические индексы) СНП Оренбургской области делятся на перспективные – с высоким агроресурсным потенциалом, имеющие значительные показатели качества сельскохозяйственных земель, сферы обслуживания населения, трудоворесурсной ситуации, высоким процентом развития инженерно-транспортной инфраструктуры и неперспективные – с низким уровнем развития производственно-хозяйственного потенциала, отсутствием структуроформирующего планировочного каркаса (авто- и железнодорожные сети). На основании данных по численности их населения и запланированным комплексным мероприятиям в отношении производственной и непроизводственной сфер, а также по улучшению уровня их градостроительного развития, при разработке СТП необходимо ввести следующие градостроительные ранги:

– *СНП, исключаемые из состава населенных пунктов*, в связи с отсутствием официально зарегистрированных жителей. Предлагается внести изменения в законодательные акты Оренбургской области «О муниципальных образованиях в составе муниципального образования...» и в правовые и нормативно-технические документы;

– *СНП без градостроительного развития* (численность населения предположительно сократится или останется неизменной);

– *СНП малого градостроительного развития* (численность населения вырастет незначительно – на 3–5% или останется неизменной; предусмотрено развитие преимущественно социальной инфраструктуры;

– *СНП умеренного градостроительного развития (перспективные)* – темпы роста численности населения составляют от 7 до 10% (повышение уровня развития социально-экономической сферы);

– *СНП относительно активного развития (высокоперспективные)* (рост численности населения составит 10–13%; предусмотрено развитие мелких и средних форм производства и рост уровня социально-экономической структуры);

– *СНП опережающего градостроительного развития* (наиболее перспективные) – прогнозируемый прирост численности населения свыше 13% (высокая доля развития в производственной и сельскохозяйственной отраслях, непрерывное технологическое усовершенствование процесса производства и обработки продукции, современная инженерно-техническая база поселений, получение социально гарантированных видов услуг для населения), развитие альтернативных форм природопользования (рекреационно-туристическая, охрана природы).

Внедрение в состав СТП обязательно градостроительного ранжирования, как и других форм научного анализа, позволит обосновать проектные решения и подойти к разработке территориального планирования не просто как к изложению формализованного материала, а как к формированию информационно-аналитического комплекса, основанного на современных достижениях в области анализа ландшафтного планирования систем регионального уровня, организации территориально-экономических комплексов (кластеров), развития альтернативных форм природопользования.

Работа выполнена по теме фундаментальных научных исследований, финансируемых из федерального бюджета РАН «Степи России: ландшафтно-экологические основы устойчивого развития, обоснование природоподобных технологий в условиях природных и антропогенных изменений окружающей среды».

Список литературы

1. Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. / Росстат. – М., 2016. – 543 с.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=281804&fld=134&dst=100078,0&rnd=0.7943409559483829#0> (дата обращения: 15.11.2017).
3. Статистический ежегодник Оренбургской области 2014: стат.сб. / Оренбургстат. [Оренбург], 2014. URL: http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orenstat/ru/statistics (дата обращения: 01.11.2017).
4. Схемы территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области: электронный ресурс. URL: <http://fgis.economy.gov.ru/fgis/Strategis.FGISTestPageFGIS.aspx> (дата обращения: 14.11.2017).
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, KnoРус, 2014. – 160 с.
6. Чибилёв А.А. Дифференциация муниципальных районов Оренбургской области по особенностям сельского расселения / А.А. Чибилёв, Р.Ш. Ахметов, В.П. Петрищев, Ю.В. Черкасова // Известия Русского географического общества. – 2015. – Т. 147, № 3. – С. 49–59.
7. СП 42.13330.2011 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200084712> (дата обращения: 14.11.2017).
8. Косых П.А., Петрищев В.П. Анализ качества схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Геоэкологические основы землеустройства Материалы II Международной научно-практической конференции. – 2015. – С. 67–71.

References

1. Rossija v cifrah. 2016: Krat. stat. sb. / Rosstat. M., 2016. 543 p.
2. Federalnyj zakon ot 06.10.2003 no.131-FZ (red. ot 15.02.2016) «Ob obshhix principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: Konsultant-Pljus. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=281804&fld=134&dst=100078,0&rnd=0.7943409559483829#0> (data obrashhenija: 15.11.2017).
3. Statisticheskij ezhegodnik Orenburgskoj oblasti 2014: stat.sb. / Orenburgstat. [Orenburg], 2014. URL: http://orenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/orenstat/ru/statistics (data obrashhenija: 01.11.2017).
4. Shemy territorialnogo planirovanija municipalnyh rajonov Orenburgskoj oblasti: jelektronnyj resurs. URL: <http://fgis.economy.gov.ru/fgis/Strategis.FGISTestPageFGIS.aspx> (data obrashhenija: 14.11.2017).
5. Gradostroitelnyj kodeks Rossijskoj Federacii. M.: Prospekt, KnoRus, 2014. 160 p.
6. Chibiljov A.A Differenciacija municipalnyh rajonov Orenburgskoj oblasti po osobennostjam selskogo rasselenija / A.A. Chibiljov, R.Sh. Ahmetov, V.P. Petrishhev, Ju.V. Cherkasova // Izvestija Russkogo geograficheskogo obshhestva. 2015. T. 147, no. 3. pp. 49–59.
7. SP 42.13330.2011 Gradostroitelstvo. Planirovka i zastrojka gorodskih i selskih poselenij. Aktualizirovannaja redakcija SNiP 2.07.01-89 [Jelektronnyj resurs] // Jelektronnyj fond pravovoj i normativno-tehnicheskoy dokumentacii. Rezhim dostupa: <http://docs.cntd.ru/document/1200084712> (data obrashhenija: 14.11.2017).
8. Kosyh P.A., Petrishhev V.P. Analiz kachestva shem territorialnogo planirovanija municipalnyh rajonov Orenburgskoj oblasti // Geojekologicheskie osnovy zemleustrojstva Materialy II Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. 2015. pp. 67–71.