

Федеральное государственное бюджетное учреждение
Тихоокеанский институт географии
Дальневосточного отделения Российской академии наук

На правах рукописи

УШАКОВ Евгений Александрович

**ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГРАНИЦ
НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ
РЕГИОНОВ ВОСТОКА РОССИИ**

Специальность 25. 00. 24 – Экономическая, социальная, политическая и
рекреационная география

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата географических наук

Научный руководитель:
доктор географических наук,
Мошков Анатолий Владимирович

ВЛАДИВОСТОК – 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ГРАНИЦЫ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ	11
1.1. Основные представления о географических границах, их функциях и типах	11
1.2. Роль географических границ в региональном развитии и управлении	22
1.3. Основные принципы изменения административных границ Российской Федерации	35
1.4. Изменение административных границ районов юга Дальнего Востока РФ	42
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ЗА СЧЕТ ОБЪЕДИНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	51
2.1 Подходы к оценке влияния изменения административных границ субъектов на социально-экономическое развитие	51
2.2 Включение Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край	63
2.3 Включение Корякского автономного округа в Камчатский край	74
2.4 Включение Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край	84
2.5 Включение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область	90
2.6 Включение Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в Красноярский край	96
2.7 Включение Эвенкийского автономного округа в Красноярский край	100

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ИЗМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГРАНИЦ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РФ)	107
3.1. Группировка муниципальных образований юга Дальнего Востока по уровню их социально-экономического развития	107
3.2. Варианты изменения административных границ субъектов юга Дальнего Востока и их влияние на эффективность развития	129
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	170
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	172
ПРИЛОЖЕНИЕ А	188
ПРИЛОЖЕНИЕ Б	190
ПРИЛОЖЕНИЕ В	191
ПРИЛОЖЕНИЕ Г	193

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В Российской Федерации сохраняются вопросы, связанные с обсуждением пространственной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, в том числе и на муниципальном уровне. Преодоление межрегиональных и межмуниципальных различий важнейший резерв для повышения социально-экономической эффективности регионов, в том числе – уровня жизни населения за счет экономического роста. Одним из инструментов повышения эффективности региональной политики рассматривается и изменение административных границ. Использование этого инструмента остается актуальным на всех уровнях территориального управления – федеральном, региональном и муниципальном.

Важной проблемой является разработка наиболее объективных методов и подходов к оценке социально-экономического положения и развития регионов и муниципальных образований (Зубаревич Н.В., Шарьгин М.Д., Бакланов П.Я., Катровский А.П., Мошков А.В., Заборцева Т.И., Безруков Л.А., Блануца В.И., Трейвиш А.И., Шупер В.А., Пилясов А.Н., Воробьев Н.В., Чистобаев А.И., Прохорова О.В. и др.). Для этих целей разрабатывается совокупность репрезентативных социально-экономических показателей, которая позволяет проводить сравнительную оценку состояния социальной и экономической сферы регионов и муниципальных образований. Однако при этом важно рассчитывать и оценивать прогнозные тенденции и направления их рационального развития.

Важным инструментом повышения эффективности пространственного развития в стране является оптимизация территориального устройства и управления, в том числе за счет изменения административных границ между субъектами, сокращения количества субъектов. Такие изменения стали проводиться с 2004 г. и были направлены на повышение эффективности развития за счёт роста уровня самодостаточности субъектов РФ. В результате укрупнения должно было сокращаться количество слаборазвитых и «депрессивных» субъектов, снизиться острота управленческих проблем федерального центра (в первую

очередь, за счёт сокращения объёмов финансовой помощи отстающим и депрессивным регионам). Для слаборазвитых субъектов их объединение с более развитыми, по замыслу федеральных властей, должно было активизировать и функцию повышения уровня социально-экономического развития, улучшения качества жизни населения, в том числе и с помощью экономически более развитых регионов (Зубаревич Н. В., Романов М. Т., Пилясов А. Н., Демьяненко А. Н. и др.). В результате процессов укрупнения, проводившиеся с 2005 по 2008 гг., количество субъектов сократилось с 89 до 83. В данной работе проанализированы изменения социально-экономического положения бывших 6 субъектов Российской Федерации, которые вошли в состав других регионов. Не менее актуальными остаются и проблемы изменения административных границ и укрупнения муниципальных районов.

Степень разработанности темы исследования. В последнее время возрастает внимание к научному анализу сложившегося административно-территориального деления Российской Федерации, его роли в решении задач социально-экономического развития территории и повышения эффективности. В связи с этим, одной из важных проблем является разработка новых принципов и методов административно-территориального деления страны, определение эффективного размера и числа субъектов, для повышения эффективности управления регионов и муниципальных образований, с целью их более эффективного социально-экономического развития и повышения уровня жизни населения (Бакланов П.Я, Романов М.Т., Тархов С.А., Трейвиш А.И., Чистобаев А.И, Заборцева Т.И., Безруков Л.А., Блануца В.И., Коротный Л.М. и др.). В целом же эти проблемы чаще затрагивают политики и журналисты, предлагая новые сетки районирования и реже – ученые.

На муниципальном уровне также предлагаются отдельные варианты корректировки границ на основе изменений сетки низового административно-территориального деления. Однако последствия от подобных объединений не всегда предсказуемы, а часто и противоречивы. Поэтому важны соответствующие научные исследования, в том числе по разработке подходов к оценке долгосрочных

последствий от изменения границ. Еще недостаточно разработаны результаты и последствия от объединения ряда субъектов РФ, и некоторых предлагаемых вариантов изменения границ. В работе рассмотрены ряд муниципальных образований субъектов юга Дальнего Востока РФ: Приморского, Хабаровского краев, Амурской области, Еврейской автономной области.

Объектом исследования являются пары субъектов РФ в системе административно-территориального деления на региональном уровне, муниципальными образованиями юга Дальнего Востока – на муниципальном.

Предмет исследования – варианты изменения административных границ на уровне субъектов РФ и муниципальных образований и их влияние на социально-экономическое развитие.

Цель исследования – оценить влияние территориально-административного деления и изменения границ на социально-экономическое развитие на региональном и муниципальном уровнях.

Для достижения цели были решены следующие задачи:

- разработать подходы и показатели, позволяющие определить уровни социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований Российской Федерации;
- оценить роль административных границ на изменение социально-экономического состояния субъектов и муниципальных образований юга Дальнего Востока России;
- с помощью предложенной совокупности социально-экономических показателей (демографических, социальных и экономических) проанализировать последствия изменения административных границ ряда субъектов Российской Федерации (на основе оценки их состояния до и после объединения);
- провести экономико-географическую оценку возможных вариантов изменения административно-территориального деления некоторых муниципальных образований в субъектах юга Дальнего Востока РФ.

Территория исследования. На региональном уровне – отдельные субъекты Российской Федерации. На муниципальном уровне – отдельные муниципальные образования субъектов юга Дальневосточного региона РФ.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Теоретической основой работы послужили результаты исследований российских и зарубежных экономико-географов и экономистов, посвященные изучению проблем территориального развития и управления, роли экономико-географических факторов в том числе административных границ в развитии регионов (Гранберг А.Г., Бабурин В.Л., Бакланов П.Я., Шувалов В.Е., Романов М.Т., Вардомский Л.Б., Минакир П.А., Шарыгин М.Д., Коротный Л.М., Шупер В.А., Демьяненко А.Н., Чистобаев А.И., Безруков Л.А., Блануца В.И., Kerrouche, Vancal, Cahnman, Jones, Kristoff, Minghi, Sprukman и др.). При проведении оценок уровней социально-экономического развития регионов использовались методики расчета интегральных индексов (Айвазян С.А., Блануца В.И., Тикунов А.В., Шарыгин М.Д., Трофимов А.М., Архипова К.Н. и др.). При разработке методики расчетов интегральных коэффициентов были использованы работы по исследованию проблем территориального управления, разработки эффективной региональной политики ряда российских и зарубежных ученых (Кузнецова О.В., Бабурин В.Л., Безруков Л.А., Шупер В.А., Дружинин А.Г. и др.).

Информационная база исследования. Для оценки социально-экономического положения субъектов РФ и муниципальных образований использовались данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, а также территориальных органов Федеральной службы государственной статистики по ряду субъектов, а также привлекались базы электронных данных, в том числе с сайтов соответствующих административных территориальных образований. Используются определенные данные и из литературных источников.

Методы исследования. В диссертационной работе использовались методы экономико-географического анализа: статистические методы обработки данных, картографический, обобщения, метод сопоставления, сравнительно-описательный,

сравнительно-географический, синтеза, аналогов, районирования, пространственного анализа, системного подхода и др.

Научная новизна исследования:

- Показана роль административных границ, которые задают строгую определенность экономико-географических факторов и нормативного пространства, тем самым оказывают большое влияние на социально-экономическое развитие на уровне субъектов и муниципальных образований юга Дальнего Востока России;

- Разработан алгоритм оценки влияния изменений административных границ на социально-экономическое состояние субъектов Российской Федерации в том числе, до и после их объединения;

- Предложена совокупность показателей для характеристики социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях юга Дальнего Востока (соотношение заработной платы и прожиточного минимума населения; объем отгруженных товаров и услуг, инвестиции в основной капитал и других – на душу населения); получены оценки современного состояния муниципальных образований по уровню жизни населения, развитию производства и сферы услуг; по данным показателям проведена типология муниципальных образований юга Дальнего Востока по уровню их социально-экономического развития;

- Дана оценка возможных вариантов изменения административных границ на муниципальном уровне юга Дальнего Востока и их влияния на социально-экономическое развитие.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования предложенных автором подходов к оценке вариантов изменения административных границ муниципальных районов в целях повышения эффективности их развития. Отдельные показатели и интегральные коэффициенты могут использоваться в мониторинге регионального управления как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

Достоверность результатов исследования обосновывается детальной проработкой литературы и статистических баз данных (в том числе и на первичном

уровне) в рамках данного исследования, объемным анализом фактических данных, с использованием различных количественных методов экономико-географического анализа, отображением результатов в виде картосхем, а также сопоставлением оценок за разные периоды времени.

Апробация работы. Основные результаты и положения диссертации были представлены на XIV Совещании географов Сибири и Дальнего Востока (Владивосток, сентябрь 2011 г.); на VI региональной школе-семинаре молодых ученых, аспирантов и студентов (Биробиджан, октябрь 2011 г.); на междисциплинарной молодежной научной конференции «Современные методы научных исследований» (Владивосток, ноябрь 2011 г.); на научно-практической конференции «Природные медико-географические и социально-экономические условия проживания населения в азиатской России» (Владивосток, апрель 2012 г.); на XI молодежной конференции с элементами научной школы (Владивосток, октябрь 2012 г.); на научно-практических конференциях «Географические факторы регионального развития Азиатской России» (Владивосток, апрель 2013 г.); Географические исследования восточных районов России: этапы освоения и перспективы развития (Владивосток, сентябрь 2014 г.); Структурные трансформации в геосистемах Северо-Восточной Азии (Владивосток, апрель 2015 г.); Геосистемы и их компоненты в Северо-Восточной Азии: эволюция и динамика природных, природно-ресурсных и социально-экономических отношений (Владивосток, апрель 2016 г.); Многовекторность в развитии регионов России (Иркутск, июнь 2016 г.); Геосистемы в Северо-Восточной Азии: территориальная организация и динамика (Владивосток, апрель 2017 г.); Геосистемы в Северо-Восточной Азии: типы, современное состояние и перспективы развития (Владивосток, апрель 2018 г.); Географические и геоэкологические исследования на Дальнем Востоке (Владивосток, 2014, 2016, 2018; 2019 гг.); Сибирь и Дальний Восток России в формирующемся пространстве Большой Евразии (Иркутск, май 2021 г.).

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Административная граница, фиксируя пространственную структуру административно-территориальной единицы (АТЕ), определяет совокупность географических факторов развития: экономико-географическое положение, природно-ресурсный и социально-экономический потенциалы, а также связи между отдельными АТЕ и соответствующие административно-управленческие отношения.

2. Произошедшие в 2005–2008 гг. объединения субъектов РФ имели нестабильные последствия: в первые годы после объединения они носили преимущественно негативный характер для бывших автономных округов и особенно для их административных центров, тогда как в последующем в ряде случаев наблюдалась стабилизация и некоторый социально-экономический рост.

3. При выборе эффективных вариантов изменений административных границ, с точки зрения их влияния на уровень и качество жизни населения, социальную сферу и экономику, необходимо учитывать совокупность всех имеющихся в соответствующих АТЕ географических и социально-экономических факторов с количественной оценкой наиболее важных из них – общности специализации территории, транспортной доступности, общности проблем, уровня социально-экономического развития, общности физико-географических факторов.

Публикации. Результаты исследования отражены в 60 публикациях автора, зарегистрированных в РИНЦ, включая восемь – в изданиях, рекомендованных ВАК.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка сокращений и 12 приложений; содержит 22 рисунка, 20 таблиц; список литературы включает 178 наименований, в том числе 9 на иностранных языках. Общий объем диссертационной работы составляет 207 страниц.

ГЛАВА 1. ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ГРАНИЦЫ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

1.1. Основные представления о географических границах, их функциях и типах

Роль географических границ в регулировании регионального развития России рассматривалась уже в первых работах по экономическому районированию страны, начиная с XIX века. В 1818 и 1848 гг. одну из первых работ по районированию выполнил К. И. Арсеньев. В основу его районирования были заложены географические особенности местности (1818 г.) и уровень развития сельского хозяйства (1848 г.). Важные работы по районированию территории России, которые также затрагивали проблему роли географических границ, были выполнены в 1871 г. и в 1880 г. П. П. Семеновым-Тянь-Шанским. При выделении экономических районов П. П. Семенов-Тян-Шанский учитывал уровень развития народного хозяйства (и в первую очередь, сельского хозяйства) страны в целом, отдельных губерний и уездов. Он предложил свою схему экономического районирования страны (в том числе обосновал необходимость уточнения административных границ некоторых уездов).

В период активного становления и развития в советской экономической географии районной школы (1930-1970 гг.) центральной проблемой была разработка оптимального экономического районирования территории страны с соответствующими сетями границ. Значительный вклад в становление советской районной школы и разработку основ экономического районирования внесли Н. Н. Баранский, Н. Н. Колосовский, И. И. Белоусов, Т.М. Калашникова и др.

В настоящее время проблема изучения границ сохраняет свою актуальность. При этом, исследования проводятся по следующим разномасштабным направлениям: проблемы государственных границ и теоретической лимнологии (В. А. Колосов); общие проблемы границ (В. Е. Шувалов, Б. Л. Вардомский, С. Е. Ханин, С. А. Тархов, П. М. Полян и др.); исследования трансграничных территорий (П. Я. Бакланов, С. С. Ганзей, Г. М. Федоров, Т. И. Герасименко и др.);

административное районирование страны или регионов (П. Я. Бакланов, В. В. Воробьев, М. Т. Романов, Л. М. Корытный, Б. М. Ишмуратов и другие).

В зарубежной литературе одним из первых, кто наиболее детально занимался изучением геополитического феномена границы, был Фридрих Ратцель. Наиболее известна книга Ф. Ратцеля «Политическая география», где он приводит семь законов экспансии («пространственного роста государства»). В работах Ф. Ратцеля границам отводилась второстепенная роль, поскольку он считал, что успешное и доминирующее государство должно постоянно стремиться к расширению своего жизненного пространства за счет аннексии территорий соседних государств (Юрковский, 2018). Позднее подходы Ф. Ратцеля к изучению роли границ в государственном и региональном развитии развивали другие зарубежные ученые – Рудольф Челлен, Хэлфорд Маккиндер, Карл Хаусхофер, Отто Моль (Нартов, 2007). Например, Отто Моль проанализировал морфологические особенности границ и их отношение к политическому состоянию национальных государств. По его мнению, «хорошие» границы согласовывались с природными и социально-этническими рубежами. Он считал, что особого внимания заслуживают «антиструктурные» границы, которые не сочетаются ни с физическими особенностями ландшафта, ни с границами социокультурных областей. Такие границы не могут функционировать в качестве связующего и вместе с тем фильтрующего звена, позволяя развивать внешнеэкономические связи. Наоборот, они могут создавать конфликты между государствами. Данное научное направление поддержал Боггс, дополнив его положением о динамике границ, которые могут изменяться в пространстве и времени. Кроме этого, он большое внимание уделял изучению функций границ (Введение в исследование границ, 2016).

Среди других известных зарубежных ученых, которые занимались изучением основных функций границ, следует отметить американского антрополога Эллен Семпл. Естественные природные границы, как она отмечала, являются условными, и в особенности границы, установленные человеком. Особое внимание она уделяла изучению влияния естественных границ на установление человеческих границ в историческом развитии и культурных особенностей. При

этом, языковая, религиозная и политическая граница подвержены серьезным колебаниям (Semple, 1911). Другие ученые, Лид и Ходич делили границы на «хорошие» и «плохие» в зависимости от возможности возникновения здесь межгосударственных конфликтов. По мнению Бриггема, особая миссия границ заключается в обеспечении экономического равновесия в различных геополитических регионах мира.

Среди зарубежных ученых 20 века вопросы границ затрагивали в своих теориях Торстен Хагерстранд, Вальтер Кристаллер, Август Лёш и другие (Введение в исследование границ, 2016; Роккан, 2006).

Важность изучения роли границ как на уровне межгосударственных отношений, так при определении оптимальных размеров субъектов и муниципальных образований Российской Федерации, сохраняется и в настоящее время. При этом, важно уточнить понятие «географической границы», её содержание, основные функции, отметить её роль в рациональном территориальном управлении в стране и в регионах.

Географические границы – особые пространственные переходные структуры, состоящие из элементов разграничиваемых ими географических объектов. Особенностью границ является их уникальное качество: быть посредником в межрегиональных связях и отношениях – когда существенные свойства одного района переходят в существенные свойства смежного района. П.Я. Бакланов выделяет два типа границ: природные и установленные человеком. Природные географические границы – например, границы между морем и сушей, между отдельными природными зонами, ландшафтами и т. п. (Бакланов, Ганзей, 2008). В этом случае, граница представляет собой некоторую полосу перехода от одного района к другому, в пределах которой может быть проведена линия их раздела. Природные образования разделяются плавной границей, а государственные и административные границы, установленные в общем человеком – отображаются в виде линии, которая обозначает резкий переход от одной системы государственного или территориального управления к другой. Границы всегда выступают определенными рубежами, которые отображают качественный

переход или смену однородных географических явлений и образований от одних к другим. Последняя чаще всего и принимается за географическую границу.

Под географическими границами понимаются и рубежи или их части, выделяемые в сфере географического пространства с теми или иными упрощениями, обобщениями и условностями (Бакланов, 2013). В конечном итоге многие географические рубежи могут сводиться к линейным знакам на географических картах. В качестве специфического географического измерения можно рассматривать и сами географические рубежи, и границы: их наличие, выраженность и различные типы. В данном случае под географическими рубежами понимаются (и могут быть выделены) зоны перехода от одного однородного ареала к другому однородному ареалу. Это могут быть и зоны перехода от одного слоя к другому – либо переходы между зонами с минимальной и максимальной концентрацией пересечений слоев. Наконец, географические рубежи могут отражать отсутствие либо наличие определенных межкомпонентных связей и сопряжений. Географические рубежи – это реально присутствующие в переходных зонах специфические географические структуры с существенными изменениями характеристик, свойств, связей компонентов и их сочетаний.

Для целей территориального управления выделяется несколько видов географических границ, устанавливаемых человеком: нормативные (экономические, медицинские, сейсмические, климатические и др.), экономические (районы, морские зоны, рыночные и торговые зоны и т. д.), культурно-этнические, государственные (Осмоловская, 2016).

Важно отметить, что практически все географические рубежи и границы являются переходными образованиями, выступая в роли контактных географических структур. С другой стороны, географические границы выполняют роль барьера, разделяя географические системы и явления. Таким образом границы практически всегда выполняют двойственные функции – разделения и связи с их различным соотношением (Бакланов, 2000, 2007).

Таким образом, можно говорить о двух главных функциях границы – контактности (связи) и барьерности (разделения). Изучению взаимосвязей между

этими функциями посвящено много научных исследований, как в России, так и за рубежом. В частности, по мнению В. Л. Каганского, наиболее важной следует считать барьерную функцию границы, поскольку она служит обособлению территории, выделению её специфических черт и особенностей.

Значение барьерной функция границ отмечал В. Е. Шувалов (1982, 1984). По его мнению, эта функция обуславливается замыканием на конкретной территории районообразующего процесса, и в свою очередь, сама способствует этому замыканию, усиливая интеграционные процессы в пределах оконтуриваемой ею территории. При этом она является барьером для взаимопроникновения отдельных территориально смежных процессов.

Следует отметить, что барьерность границы является сложной категорией, состоящей из многих компонентов и характеризуемой рядом показателей, часть из которых трудно поддается параметризации (Колосов, Зотова, Себенцова, 2016). Во-первых, функции барьерности можно подразделить на общие, оказывающие влияние на все виды потоков (пропускная способность коммуникаций, ведущих к границе, и пунктов пропуска, их плотность в расчете на 100 км границы, быстрота и качество работы таможенных и пограничных служб), и частные, воздействующие в основном на какой-либо один вид потоков, например, визовый режим.

Во-вторых, следует учитывать, что барьерность различна для разных видов потоков – миграционных (физических лиц), товаров, капиталов, информации.

В-третьих, барьерность носит асимметричный характер (например, в связи с падением курса рубля экономические барьеры на российских границах для граждан большинства соседних стран ЕС в настоящее время менее значимы, чем для России). В экономической сфере нетарифные барьеры (экспортные и импортные пошлины, меры фитосанитарного контроля и санитарно-эпидемиологического надзора) для одних и тех же групп товаров могут сильно различаться при пересечении одной и той же пары границ в разных направлениях.

В-четвертых, степень барьерности границы зависит от вида транспорта и места жительства граждан, пересекающих границу (Колосов, Зотова, Себенцова, 2016).

Барьерная функция может рассматриваться как защитная, проявляясь в следующих формах (Дергачев, Вардомский, 2011):

1. Национальные правила и условия ведения бизнеса.
2. Экспортные пошлины на некоторые стратегические товары.
3. Ограничения в определенных сферах экономики для нерезидентов.
4. Условия привлечения иностранной рабочей силы.
5. Более высокие, чем для внутренних перевозок, транспортные тарифы для международных перевозок.
6. Ограничения для иностранных перевозчиков на национальных транспортных сетях и др.

Противоположной барьерной является функция контактности границы. Она проявляется в минимизации ограничений, в высокой проходимости национальных границ для перемещения через них товаров, людей, капиталов, услуг (Дергачев, Вардомский, 2011). Уровень контактности границ зависит от следующих факторов:

1. Степени либерализации внешних гуманитарных и экономических связей, регулируемых нормативно-правовыми актами;
2. Уровня гармонизации или унификации правовой системы между соседними территориями (странами, регионами), которые имеют тесные экономические связи;
3. Развитости институтов, обеспечивающих двухсторонние и многосторонние международные связи или связи между иными территориями;
4. Уровня развития пограничной инфраструктуры.

Проблемами взаимосвязи проницаемости границ районов и их транспортно-географического положения занимались следующие экономико-географы (Гольц, 1981; Тархов, 2008; Мосунов, Никульников, Сысоев, 1990; Соколов, Кузнецова, 2019 и др.). По их мнению, изучение транспортной проницаемости местности в первую очередь предполагает её оценку по степени контактности ее участков между собой. Она может измеряться числом пересечений границы района дорогами и водными путями, отнесенными к длине периметра границы всего района.

Таким образом, уровень контактности границ зависит от социально-экономического развития смежных территорий, их взаимной близости и соседства, а на международном уровне, также от их культурной близости, схожести национальных экономических и правовых систем (Безопасность и международное сотрудничество, 2002).

На наш взгляд, барьерная и контактная функции между собой тесно связаны и поэтому должны рационально сочетаться в любой границе, установленной человеком. Усиление одной из функций приводит к ослаблению другой. Например, усиление барьерной функции наносит ущерб социально-экономическим связям с соседними территориями, а усиление контактной функции наносит ущерб местным производителям товаров и услуг, за счет вытеснения с региональных рынков продукции собственного производства.

Необходимо отметить особую важность государственной границы. Она представляет собой политическую и экономическую границу, установленную государственными органами власти. Территории, отделенные государственной границей, отличаются национально-культурной обособленностью, на границе присутствует таможенный и приграничный контроль, действуют правила внешней торговли и другие требования.

Особый вид классификации границ существует в политической географии (Колосов, Мироненко, 2001), где выделяются следующие типы:

1. Естественно-географические – границы, совпадающие с физико-географическими объектами и рубежами. Это могут быть – гидрографические границы (по рекам, водоемам), границы, проведенные по водоразделам горных местностей, возвышенностям.

2. Морфологические – границы, проведенные в виде линий через физико-географические, этнокультурные и исторические рубежи. Например, государственные границы, проведенные по географическим параллелям или меридианам (граница между КНДР и Республикой Корея).

3. Генетические или исторические – границы, установленные с учетом их происхождения, условий возникновения и длительности их существования. Такие

границы в последние десятилетия возникают на фоне договоров, арбитражных дел, результатов итогов голосования, или играют компенсирующую роль – обмен территориями.

В соответствии с происхождением границ они делятся на субсеквентные, антецедентные и реликтовые. Субсеквентная граница – проводится после формирования культурного ландшафта. Антецедентная – проводится на территории нового освоения с целью ее развития. Иногда такую границу называют пионерной. Реликтовая граница – реально уже не существующая, но накладывающая отпечаток на межрегиональные отношения. Такая граница может быть восстановлена в отдаленном будущем, в случае проявления принципиальных политических, культурных, религиозных, социально-экономических различий между регионами некогда единого государства (например, республики бывшей Югославии).

4. Функциональные – выделяются границы по преобладающим функциям (барьерные, контактные, и фильтрующие). Функции контактные и барьерные были рассмотрены выше. Граница, которая выполняет фильтрующую функцию отличается тем, что через нее осуществляется сотрудничество между двумя территориями, которые разделяет граница. Однако, взаимодействие между этими территориями не отличается большой контактностью, здесь осуществляется ограниченное число связей и отношений, направленных на поддержание, в основном, экономических связей между территориями. Все остальные отношения ограничиваются (фильтруются), с целью минимизации нежелательного воздействия политических, религиозных и культурных контактов с другой территорией.

Следует отметить важность установленных «исторических» границ, которые формируют поведение общества, специализацию экономической деятельности и экономические взаимосвязи территории. Эти границы обладают свойством устойчивости. Как правило, с течением времени территории стремятся возвратиться к своим прежним историческим границам.

Необходимо выделить ряд подходов при изучении свойств и характеристики границ (Введение в исследование границ, 2016):

1. **Классификационный (классификационно-типологический).** При таком подходе используются ряд критериев при выделении границ. Это могут быть как естественные рубежи, так и рассчитанные математически на основе геодезических, астрономических данных и т. д. Этот подход также учитывает и особенности происхождения границ, изучение динамики их конфигурации.

2. **Историко-географический.** Данный подход основан на изучении истории изменения границ, с учетом динамики их морфологических особенностей, в том числе социально-географических характеристик приграничных районов. Проводятся комплексные исследования изменений границ в пространстве и времени; взаимосвязей между функциями границ и политическими режимами, внешней политики соседних государств.

3. **Функциональный.** Изучает экономические и территориальные факторы, определяющие функции границ, а также взаимодействия между территориями.

4. **Географо-политологический.** В первую очередь изучает взаимоотношения между приграничными территориями и функции границ при таком взаимодействии.

Выделяется ряд факторов, влияющих на особенности формирования границы (природные, общественные экзогенные и общественные эндогенные), а также правовые, институциональные, материально-технические, социальные и культурные компоненты границы (Киреев, 2011).

Следует отметить, что административно-территориальные границы, имеют свои особенности. Выделяются следующие виды административно-территориальных границ:

1. Государственные – границы между соседними государствами;
2. Региональные – между административными районами, в том числе субъектами Российской Федерации;
3. Муниципальные – между муниципальными образованиями внутри субъектов Российской Федерации.

Установление административно-территориальных (административно-хозяйственных) границ преследует практические цели и предполагает закрепления на территории определенных нормативов (Бакланов, 1999). Такие границы выделяются для приоритетных зон капитальных вложений, депрессивных районов, нуждающихся в помощи и льготах, поясов цен, районных надбавок к заработной плате и т. д. При рассмотрении влияния границ необходим тщательный анализ возможностей и проблем социально-экономического и национального развития выделенных районов.

Административно-территориальное деление служит важным средством регулирования для многих видов человеческой деятельности (Вардомский, Мироненко, 1982). Оно исходит из сложившихся систем территориального управления, этнических и культурных особенностей разных мест и перспектив их развития.

По мнению А.Н. Демьяненко (2006; 2008), для организации оптимального социально-экономического района необходимо наличие следующих характерных черт.

1. Социальное строение – население (сбалансированный состав населения по полу, возрасту, образовательному уровню и здоровью);

2. Целевая ориентация – стремление к достижению той или иной цели (повышение уровня и качества жизни населения);

3. Разделение производственных функций – определяется оптимальная хозяйственная специализация района по видам деятельности. При этом, необходимо учитывать пространственную неоднородность социально-экономического развития района, в результате которой в его территориальной структуре выделяются подрайоны, которые могут существенно отличаться по территориально-отраслевой структуре экономики.

4. Рациональная координация – подразумевается координация на уровне субъекта РФ взаимосвязанных видов деятельности (в том числе, посредством формирования единой производственной инфраструктуры; транспортно-логистической сети).

5. Длительность существования – подразумевает инерционность развития района, сохранение длительное время существующих специфических свойств района.

Важными составляющими экономической основы территориального самоуправления субъекта, по мнению П. Я. Бакланова и О. М. Рензина (1990), могут служить: 1. Природные ресурсы, 2. Инфраструктурные ресурсы, 3. Производственные мощности, 4. Финансовые ресурсы. В сложившихся условиях хозяйствования определенный уровень самодостаточности необходим и для муниципальных образований, которые в значительной мере переводятся на самообеспечение (Романов, 2004). Каждый из них должен в общем иметь собственный природно-ресурсный, социально-экономический и финансовый потенциалы, достаточные для решения своих социально-экономических проблем и дальнейшего развития. Необходимо учитывать специфику низовых (муниципальных) районов, в пределах которых осуществляется основной объем внутренних социальных связей субъекта. При этом, сами муниципальные образования, как правило, обладают ограниченными финансовыми, демографическими и производственными ресурсами. Увеличение размера муниципального образования, должно, по мнению региональных властей, повысить их социально-экономический потенциал.

Изменение административных границ в общем должно способствовать развитию производства, рынков сбыта продукции, модернизации предприятий и инфраструктуры, увеличению объемов налоговых отчислений, обеспечивать занятость населения и высокое качество его жизни, в том числе уменьшать негативное воздействие на окружающую среду как на муниципальном, так и на региональном уровнях.

По мнению А. Н. Демьяненко и С. В. Февралева (1990), административно-территориальное устройство субъекта должно представлять собой, по возможности, сочетание экономически целостных образований, ресурсный потенциал которых в состоянии обеспечить бездефицитный бюджет, необходимый

для проведения активной региональной социально-экономической, экологической и национально-культурной политики органами местного самоуправления.

П. Я. Бакланов (2011) предлагает подход к обоснованию административной границы в качестве оптимальной (в сложившихся социально-экономических условиях), через последовательное исключение определенных участков территории из одного района и включения в другой, а затем – возвращение из них в первоначальное состояние. При этом должны проводиться расчеты и оценки приобретений и потерь потенциалов при исключениях и обратных включениях (возвращениях) участков территорий. Так если при возвращении некоторого участка территории в первоначальное состояние происходит приращение потенциала в обоих районах, то существующая граница близка к оптимальной.

1.2. Роль географических границ в региональном развитии и управлении

Административная граница выполняет важную роль в региональном развитии. Она служит важным фактором социально-экономического состояния выделяемой административно-территориальной единицы (АТЕ), пространственно фиксируя ее нынешнее состояние и внутренние географические факторы развития, которые могут быть как благоприятными, так и ограничивающими региональное развитие (Baklanov, Moshkov, Ushakov 2021). По сути, административные границы задают для определенной АТЕ ее экономико-географическое положение, пространственно фиксируют и закрепляют за ней определенный природно-ресурсный и социально-экономический потенциал (рис. 1, 2).

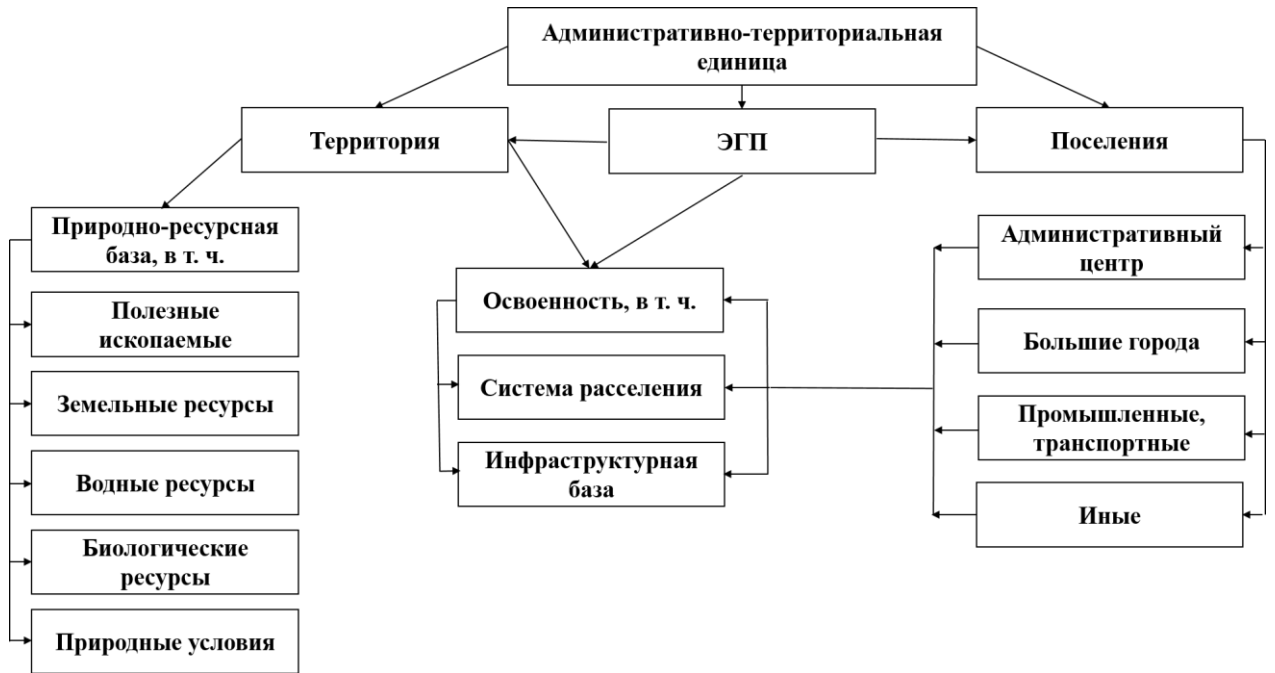


Рис. 1. Экономико-географические факторы, определяющие развитие административно-территориальной единицы (составлено автором).

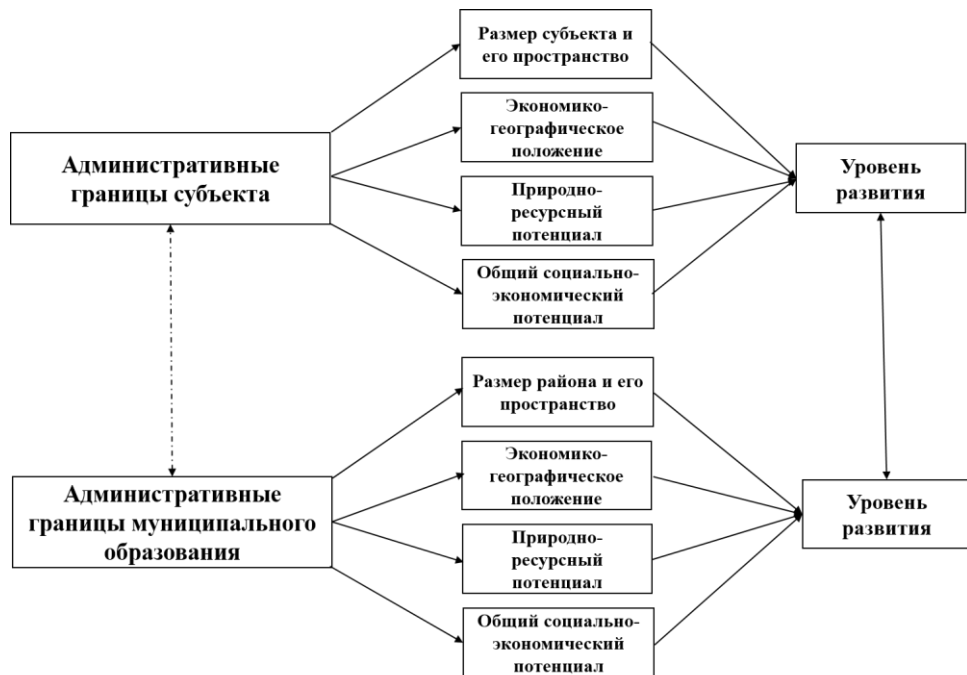


Рис. 2. Роль границ в развитии административно-территориальной единицы (составлено автором).

При определении границ необходимо учитывать сложившуюся социально-экономическую основу регионального развития субъектов и муниципальных образований. Изучение социально-экономической основы территориального

управления административным районом должно включать оценку его демографического потенциала, природных, инфраструктурных, финансовых, трудовых ресурсов, и производственных мощностей. Перечень основных показателей, необходимых при установлении административных границ, определен существующим федеральным законодательством (статья 11 федерального закона № 131 от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Разные варианты выделения границы и осуществления её функции могут приводить к различным эффектам в социально-экономическом развитии регионов (в том числе субъектов РФ и муниципальных образований). Поэтому, при моделировании изменения административно-территориального устройства необходимо рассматривать не только наличие факторов регионального развития (демографический и природно-ресурсный потенциалы, экономическая самодостаточность, инфраструктурная, в том числе транспортная обустроенность территории, комплексность освоения природных-ресурсов, формирование инфраструктурных комплексов и т. д.), но и наиболее оптимальные варианты их использования для целей экономического роста и повышения уровня жизни населения (рис. 3).



Рис. 3. Структура социально-экономической основы территориального управления административным районом (составлено автором).

В настоящее время главные функции территориального управления в стране сосредотачиваются на федеральном уровне власти, где разрабатываются и принимаются основные законодательные и нормативные акты, осуществляется управление многими сферами хозяйства, в том числе контроль за их деятельностью.

На региональном уровне (субъекты Российской Федерации) территориальное управление сводится к определённому законодательному регулированию, нормативному и координационному управлению. Целостная система регулирования и управления крупными, градообразующими предприятиями, от стабильного функционирования которых зависят доходы населения и, в целом, социально-экономическая ситуация в субъектах, отсутствует, она во многом реализуется на частных уровнях.

На муниципальном уровне также реализуются некоторые нормативные и координационные функции управления. Однако местное самоуправление в муниципальных образованиях (городские округа и муниципальные районы), в рамках существующего законодательства, в управлении функционирующими на их территории частными предприятиями, практически не участвуют. В их ведении находятся только, относящиеся к муниципальной собственности предприятия (МУП) сферы жилищно-коммунального хозяйства, инфраструктуры, здравоохранения, образования. В то же время, все предприятия и организации региона находятся между собой в тесных социально-экономических отношениях, образуя сложные территориальные структуры хозяйства.

Специфическим объектом территориального управления могут являться и целостные звенья территориальных структур хозяйства. Они становятся необходимыми составляющими устойчивого развития объектов регионального мониторинга, важными объектами региональной политики и управления.

В общем случае, региональное управление представляет собой, совокупность управленческих решений, обеспечивающих с помощью организационной структуры реализацию поставленных определенных целей и задач регионального

уровня. Выполнение данной функции производится как на региональном, так и на уровне местного самоуправления.

Объективное существование пространственной неоднородности социальных и экономических процессов и явлений требует учета и установления географических границ в системе регионального управления. Для этого в региональном управлении выделяется ряд функций – обеспечивающих решение проблем развития территорий за счет административных мер на разных иерархических уровнях управления. В процессе управления используют различные экономические инструменты; в том числе – планирование территориального развития, установление региональных нормативов распределения субсидий регионального бюджета, зонирование территорий для целей решения ключевых проблем и т. п. Административные границы, как было показано выше, оказывают на региональное управление опосредованное влияние – через пространственные структуры и отношение АТЕ.

Границы выполняют и барьерную функцию в региональном управлении. В частности, эта функция проявляется свое действие в виде ограничений каких-либо потоков через административные границы в пространственном взаимодействии между двумя соседними субъектами. В данном случае могут вводиться ограничения – иногда временные, на определенные потоки товаров (с их возможной фильтрацией) через административную границу. Участки международной границы, находящиеся в пределах субъекта РФ, осуществляют более значимые барьерные функции, за счет таможенного контроля за потоками товаров и людей; с взиманием определённой платы (пошлины) за ввоз или вывоз товаров; въездных пошлин с туристов и т. п.

Географические границы могут выполнять функцию экологических барьеров, когда на границе осуществляется контроль за перемещением различных токсических веществ в воздухе или в воде (озерах или реках). Барьерная функция границы при этом заключается в недопущении перемещения загрязняющих веществ через границу в следствии, например, природных катаклизмов или антропогенных аварий на соседней административной территории.

Одна из важных предпосылок эффективного регионального управления – всесторонне обоснованное проведение границы при выделении административно-территориальных единиц. В конечном счете это сказывается на обеспечении доступности для населения и хозяйства к необходимым ресурсам и факторам производства, формировании комфортной среды проживания. При административном районировании необходимо учитывать совокупность критериев – экономических, социальных и экологических условий, транспортную взаимосвязанность, особенности исторического развития и др. Особое место в этом перечне принадлежит сохранению физико-географической целостности региона и муниципалитетов, в том числе и за счет использования бассейнового принципа размещения населения и хозяйства.

При установлении административных границ между территориями, из всей совокупности факторов и критериев можно выделить наиболее важные:

1. Общность специализации – один из наиболее важных факторов районирования территории и установления административных границ. Один из основоположников экономического районирования в СССР Н. Н. Колосовский (1947) отмечал тесную связь и взаимообусловленность экономического районирования с политико-административным делением страны. По его мнению, существует непосредственная связь процесса образования экономических районов с комплексностью хозяйственного развития, за счет рационального использования факторов районообразования. В результате, образуется эффективная, взаимосвязанная система территориальных сочетаний природных и социально-экономических факторов развития народного хозяйства, обеспечивающая наивысшую производительность труда, с учетом потенциальной выгоды и в перспективе. Отсюда прямая связь районообразования со специализацией экономических районов, с эффективными территориальными пропорциями народного хозяйства страны. Н. Н. Колосовский (2006) рассматривал экономическое районирование как важнейший инструмент территориального планирования.

Стоит отметить, что в 1920-е гг. была проведена реформа, связанная с укрупнением АТЕ регионального и муниципального уровня в соответствии с экономическим районированием. В его основу было заложено понимание формирования в районе определенного территориального производственного комплекса с его специализацией и связанности с другими экономическими районами в процессе межрайонного разделения труда, с учетом функционирования транспортных магистралей (Шувалов, 2004; Шульгин, Шульгина, 2013). Как считалось укрупнение данных АТЕ может способствовать росту их самодостаточности и, как следствие, экономической самостоятельности.

Однако, в 1930-х гг. при создании отраслевых ведомств (комиссариатов) в процессе реализации программы индустриализации страны, созданные ранее, укрупненные АТЕ регионального и муниципального уровня, оказались сложноуправляемыми. В результате, началось их разукрупнение в целях повышения их управляемости, с учетом общего тренда на усиление централизации власти.

В 1950-х годах вновь стали появляться идеи о необходимости совмещения административного и экономического деления страны, повышения устойчивости экономики за счет диверсификации её структуры и усиления производственных связей. Для достижения этих целей были созданы Советы народного хозяйства (конец 1950-х – начало 1960-х гг.), которые должны были преодолеть негативные последствия сверхцентрализованной системы управления экономикой страны. Произошла некоторая децентрализация административно-плановой экономики и переход к территориальным принципам управления. АТЕ на муниципальном уровне подверглись укрупнению и были разделены по специализации на промышленные и сельскохозяйственные. Однако проведенная реформа не показала высокую эффективность новой системы управления в стране. Низкий социально-экономический потенциал большинства Совнархозов не могли обеспечить стабильный экономический рост. В стране возникла потребность решения крупных общегосударственных задач (например, освоение космоса; техническая модернизация промышленности; энергетическая безопасность и др.),

для чего понадобилось сосредоточение всех ресурсов (финансовых, материальных) в руках крупных министерств и ведомств. Произошло возвращение к прежней системе территориального управления и восстановление сетки АТД.

В настоящее время активно обсуждаются вопросы изменения административных границ субъектов РФ, в том числе и с учетом экономического районирования и специализации регионов (Бакланов, 1999; Коротный, 2006; Пилисов, 2009; Романов 2004, 2006, 2009; Сенчагов, 2004 и др.). В качестве инструмента реализации этих идей предлагается использовать процедуру укрупнения АТЕ, с целью повышения их социально-экономического потенциала и достижения ими большей самодостаточности.

2. Физико-географическое районирование и бассейновый принцип.

Бассейновый принцип имеет важную роль при управлении хозяйственным комплексом, связанный с природными факторами. По мнению Л. М. Коротного (2006, 2008), административные границы должны проходить по особым физико-географическим объектам (водоразделам рек, водоемов). В результате формируются целостные природно-хозяйственные системы, в которых имеются все условия для рационального управления ресурсопользованием. На данном принципе предложен вариант административного районирования страны, путем объединения субъектов в пределах бассейнов рек и морей, что обосновывается универсальными принципами бассейновой концепции природопользования и социально-экономического развития.

В целом необходимо отметить, что большинство административных границ в нашей стране проведены с учетом этого принципа (Коротный, 1989, 1998, Лейзерович, 2004).

3. Транспортная взаимосвязанность.

Критерий, который учитывает развитие территории в тесной связи с ее транспортной системой, транспортной доступностью. В первую очередь, это затрагивает территории, которые имеют выход к крупным транспортным магистралям, а также – морским портам, приграничным пунктам пропуска и другой инфраструктуре, связанной с транспортной деятельностью.

Транспортная инфраструктура обеспечивает взаимодействие субъекта с соседними территориями, в том числе с теми, по которым проходят сквозные транспортные магистрали, или – размещены и крупные портовые комплексы. Эти объекты, как правило, находятся в федеральном подчинении. Особенно стоит отметить их роль в решении важных федеральных задач, в частности, обеспечение северного завоза в Арктические регионы страны.

На муниципальном уровне транспортную доступность важно учитывать при определении оптимальной транспортной связи между населенными пунктами и их административным центром. Низкая транспортная доступность какого-либо поселения к своему административному центру, его большая близость к административному центру соседней АТЕ, часто порождает вопросы о необходимости изменения границ с целью улучшения транспортной доступности и повышения качества местного управления.

4. Особенности исторического развития. Сюда входят необходимость учета местных особенностей возникновения и изменения границ, характера сложившихся связей и отношений между соседними территориями. Как правило, между давно сформировавшимися административно-территориальными объектами существуют устойчивые границы. Здесь следует отметить устойчивость, инерционность границ, которые установились исторически и в случае изменения конфигурации административно-территориальной единицы, прежние границы в перспективе могут возвращаться в прежнее состояние. Этой интересной проблеме посвящено много работ как отечественных, так и зарубежных ученых (Мироненко, Колосов, 2001; Тархов, 2001; Мисунов, Никульников, Сысоев, 1990; Трейвиш, 2004, 2009; Kerrouche, 2010; Bancal, 1945; Cahnman, 1944; Jones, 1959; Kristoff, 1959; Minghi, 1963; Spykman, 1942; и др.).

Как отмечено в ряде исследований, многие АТЕ имеют исторически сложившуюся систему расселения, транспортную сеть и устойчивые связи между их административным центром и подчиненными поселениями. По мнению В. А. Анучина (1960), устойчивость АТЕ во многом коррелирует с неизменностью их политических границ, длительное существование которых превращает их в

историко-географические рубежи. Такие рубежи формируют целостные территориальные структуры, которые отличаются устойчивостью границ.

5. Вычленение городских территорий. Создание городских округов как отдельной административной единицы, существенно изменило картину территориального (муниципального) управления. Появились города федерального значения, городские округа на муниципальном уровне управления. Они действуют как самостоятельные административно-территориальные единицы. Стоит отметить, что города имеют небольшую площадь, но в них сконцентрирована большая часть населения и, иногда – до половины социально-экономического потенциала территории вышестоящей АТЕ. В последние годы отмечается тенденция объединения городских округов с соседними муниципальными районами (особенно в тех, где административный центр района находится в самом городе). Главная цель такого объединения – увеличение самодостаточности новых муниципальных районов, получение им дополнительного импульса развития за счет городского округа.

6. Учет агломерационного эффекта. Агломерации (особенно большие) оказывают большое влияние на соседние административные единицы (в первую очередь, на пригородные территории). Перед последними возникает проблема выбора направлений их развития: либо сохранять свою административную самостоятельность, либо войти в состав соседнего крупного города, точнее, в его агломерацию. Примером может служить произошедшее в 2011 году увеличение площади Москвы в 2,4 раза за счет территории ряда муниципальных образований Московской области.

В России, среди всех муниципальных образований, наиболее активно развиваются большие и крупные городские округа. Они, как крупные экономические центры, безусловно оказывают существенное влияние на ближайшие территории, создавая благоприятные предпосылки для развития городских и сельских поселений муниципальных районов, граничащих с этими городами. Импульс их развития (качественно-количественные изменения социально-экономических характеристик) задается городами и потом

распространяется на ближайшие муниципальные районы. Сочетание таких городских округов и соседних муниципальных районов можно рассматривать как специфическую среду функционирования агломерационных процессов или агломерационную зону. Поэтому для определения перспектив развития агломерационной системы «городской округ – соседние муниципальные районы» необходимо изучить основные виды взаимодействия между крупным городом и муниципальными районами (социальные, экономические, инфраструктурные, экологические связи и отношения).

Под городской агломерацией понимается компактная пространственная группировка поселений (главным образом городских), объединенных многообразными интенсивными связями (производственными, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными) в сложную систему. Высокие темпы урбанизации влекут за собой необратимые процессы расширения и укрупнения хозяйственных связей города. Выделяется «ядро» – естественный центр городской агломерации и «сателлиты» – поселения, территориально близких и поглощаемых в процессе образования агломерации. Накопленный социально-экономический потенциал крупного города («ядра») неизбежно воздействует на близлежащие поселения, которые в этом случае трансформируются в их «социально-экономические сателлиты». «Сателлиты» обеспечивают «ядро» различного рода ресурсами, расширяя его потенциал (Волчкова, 2011).

Наряду с наличием федеральных административно-территориальных границ, в процессе формирования агломераций, социальное и экономическое пространство города динамично расширяется и вбирает в себя пространство пригородных зон (Жук, 2014). В процессе роста агломерации происходит «сращивание» экономики города и прилегающей пригородной зоны, посредством создания соответствующих инфраструктур для поддержания взаимоотношений между хозяйствующими субъектами, налаживание кооперационных связей, формирование общей транспортной и коммуникационной инфраструктуры.

В настоящее время агломерационные процессы характеризуется не столько целостностью производственной и расселенческой систем, сколько целостностью

рынков: труда, недвижимости, земли, а также уровнем функциональной связанности отдельных ее элементов. Процесс формирования и развития агломерации обусловлен рядом факторов, к которым, по мнению Е. Е. Горяченко, Н. Л. Мосиенко (2011), следует относить экономико-географическое положение, демографическую ситуацию, ресурсный потенциал, территориальную организацию хозяйства и научно-технический прогресс (Куценко, 2012).

По мнению Е. С. Губановой и С. А. Селяковой (2009), агломерационный эффект проявляется на 3 иерархических уровнях:

1. Локальный уровень – на территории выделенной агломерации, благодаря формированию спутников, обеспечивается более широкое использование экономического потенциала крупного города, регулирование его роста, использование преимуществ крупногородской среды.

2. Региональный уровень – районоорганизующая и районоформирующая роль городской агломерации проявляется в совершенствовании территориальной организации хозяйства и расселения региона: активизации малых и средних поселений, усилении процессов территориально-хозяйственной интеграции, формировании систем инфраструктуры.

3. Макроуровень – на государственном уровне агломерация выполняет роль «узла» межрегионального взаимодействия и внешнеэкономического взаимодействия с другими странами, способствует интеграции функций, формируясь на территории с наиболее благоприятными предпосылками экономического развития

С. Е. Ханин отмечал, что централизованные капитальные вложения все больше поступают в производство и инфраструктуру ближайшего окружения главного ядра (Ханин, 1994). В свою очередь, рост сателлитных ядер приводит к сопряженному развитию тяготеющих к ним подрайонов и т. д. Но чем дальше от основного центра, тем дороже строительная и транспортные базы, тем труднее осуществлять централизованное управление районом. Все это в конечном счете ограничивает территориальную экспансию главного ядра и заставляет обратиться к дальнейшей интенсификации хозяйственной деятельности в его пределах. Чем

ниже эффективность использования централизованных капитальных вложений по сравнению с использованием местных ресурсов, тем медленнее развиваются окраины района. Развитие района за счет собственных источников роста увеличивает разницу в уровне освоения между центром и окраинами (Ханин, 1982).

Как отмечала Г. А. Горностаева, при существующих способах планирования городского хозяйства, административная граница главного города, фактически не влияя на приток населения, препятствует формированию более рациональной территориальной структуры урбанизированного района, удорожает строительство, приводит к застройке земель, ценных для рекреации и в качестве санитарных зон, затрудняет обслуживание города и пригородов общественным транспортом, не позволяет управлять территориями близлежащих городов как естественным продолжением главного города (Горностаева, 1982).

Имеются объективные ограничения распространения границ агломерации, когда эффективность от включения новых территорий существенно снижается (например, из-за роста транспортных затрат; увеличения нагрузки на местный бюджет; ухудшения экологической ситуации на новых территориях). С другой стороны, считается, что включение новых территории поможет развиваться самому городу (ядру агломерации), а также присоединённой территории, которая испытывает порой негативное влияние агломерационного эффекта (большая часть местных жителей работает в самом городе – как итог неполный объем поступлений НДФЛ в собственных доходах бюджета, а также увеличение финансовой нагрузки на расходную часть бюджета в связи с увеличением содержания усложняющиеся инфраструктуры). Для этого в субъектах Российской Федерации и в городских округах необходимо проводить согласованную политику, направленную на сглаживание противоречий, возникающих между крупным городом и соседними муниципальными районами.

7. Национальный принцип. Это один из наиболее важных принципов административно-территориального деления территории, который требует учета интересов титульной нации на определенной территории. Важно учитывать этот фактор и на уровне регионального управления.

В региональном управлении географические границы разделяют территорию на отдельные уровни, согласно иерархической структуре территориального деления. Каждый уровень имеет свои особенности, характерные черты, задачи и цели. Эффективность управления этими территориями зависит как от местных властей, так и от вышестоящих.

Важный аспект управления – рациональное бюджетирование в субъектах и муниципалитетах. Оно предполагает одновременно – повышение собираемости налогов, рост доходов и – рациональное расходование бюджетов субъектов и муниципальных образований, которое регламентируется принятыми государственными и местными нормативными документами.

Региональное управление должно также содействовать реализации межрайонных проектов и решению проблем, связанных общностью между районами, несмотря на разделение их границами (например, рациональное использование лесных ресурсов, очистка общего водоема и т. д.).

1.3. Основные принципы изменения административных границ Российской Федерации

Формирование рациональной системы административно-территориального деления (АТД) в Российской Федерации является важной и сложной проблемой. Оно является пространственной социально-экономической основой для создания и функционирования всех уровней власти на территории страны. Главная цель оптимального АТД для страны – обеспечение эффективной деятельности различных структур и органов управления, достижение устойчивого комплексного социально-экономического развития, эффективного освоения территории, рационального использования природно-ресурсного потенциала.

На территории Российской Федерации постоянно происходили изменения административных границ. Это связано как с приобретением новых территорий, так и с изменением политического устройства страны. В последнее время АТД страны остается относительно устойчивым и мало подвергается изменениям. За большой исторический период основные изменения административных границ

были связаны или с увеличением (укрупнение) или уменьшением (разукрупнение) числа административно-территориальных единиц.

Одной из первых крупных реформ административно-территориального деления считается Первая Петровская (1708 г.), когда указом Петра I страна была поделена на 8 крупных губерний. Губернии не делились на уезды, как позже, а составлялись из городов и прилегающих к ним земель, а также разрядов и приказов. В 1710-1713 гг. они были разделены на доли – административно-фискальные единицы меньшего уровня. В дальнейшем Петр I провел ряд административных реформ. Их основная часть была связана с присоединением новых земель, когда ряд губерний укрупнялись. Активные преобразования административно-территориального деления в царское время на уровне губерний и областей завершились в 60-80-е годы 19 века (в Европейской части России еще раньше – в начале 19 века). После чего административно-территориальная сетка отличалась относительной стабильностью (Административно-территориальное устройство России..., 2003).

Основные изменения границ конца 19 – начала 20 века происходили в восточной части страны – в Сибири и на Дальнем Востоке. Они были связаны с присоединением новых территории и разукрупнением ряда губерний. Так, в конце 19 века появились проекты разукрупнения ряда губерний страны и нового административного устройства губерний в районах, где отмечался интенсивный экономического рост. В 1888 г. предлагалось выделить из состава Пермской губернии новую Екатеринбургскую губернию. В 1914-1917 гг. активно обсуждался вопрос о необходимости организации новых губерний в центральной части страны и Сибири. Первый шаг в этом направлении сделало Временное правительство, которое в апреле 1917 г. выделило из южных уездов Томской губернии совершенно новую Алтайскую губернию с центром в Барнауле. Из восточной части Астраханской губернии в июле 1917 г. была выделена Букеевская губерния с центром в Урде на базе бывшей Букеевской Орды в междуречье Волги и р. Урал (эти земли были включены в состав Астраханской губернии в 1876 г.) (Тархов, 2005).

Более активно изменение административно-территориального деления начало происходить после прихода к власти большевиков. Главным идеологом новой схемы изменения административных границ, как считается, стал В.И. Ленин, полагавший, что в условиях социалистической плановой экономики и права наций на самоопределение экономические и национальные факторы объективно должны стать главной составляющей административно-территориального деления страны [Ленин, 1961; Урбанизация..., 1990].

В первые годы советской власти, начиная с 1918 г., проводились реформы по разукрупнению ряда районов. Это касается, прежде всего, старых губерний, где шло активное экономическое развитие территорий и бурно развивались большие города. В первые годы советской власти также начали выделяться автономные национальные территории.

В 1923 году началась реализация идеи административно-экономического районирования страны, разработанной Госпланом. В задачи этой реформы входило проведение административного деления с учетом экономического районирования и перераспределение административных функций между регионами и округами. Происходило укрупнение районов для выравнивания уровней развития с помощью хозяйственных планов. Образовавшиеся обширные административно-экономические единицы, соответствовавшие экономическим районам, каждая из которых «понималась как территориальный производственный комплекс со специализацией во всесоюзном масштабе, связанный с другими в процессе межрайонного разделения труда с помощью транспортных магистралей» (Шульгин, Шульгина, 2013). Происходило преобразование губернии (их укрупнение) в области, которые соответствовали выделенным Госпланом экономическим районам. Наряду с губерниями, перестали существовать АТЕ более низшего уровня (уезды, волости). Появились новые АТЕ муниципального уровня – округа, которые делились на районы, а те в свою очередь на городские и сельские советы.

В 1929 году было завершено переустройство административно-территориального деления. Окончание данной компании стало одним из главных

административных факторов трансформации дальнейшей системы районирования (Ширяев, 2011). После этой реформы произошел переход к индустриализации и коллективизации страны. Главная цель реформы – модернизация страны. В эти годы СССР вступил в другой этап экономического строительства, общенациональная экономическая концепция которой формулировалась как создание автономного индустриального комплекса, способного поддержать передовой уровень военно-экономического потенциала. Для этого было необходимо быстрыми темпами создать диверсифицированную промышленность на основе централизации совокупных экономических ресурсов.

Идеи экономического административного района и регионализации хозяйства НЭПовского типа (сочетание плана и рынка) быстро вошли в противоречие с народнохозяйственными пятилетними планами проведения индустриализации. Кроме того, огромные по площади, населению и числу более мелких районов единицы АД были плохо управляемы (Евдокимов, 2010). По мнению Р. А. Исляева (2002), это было «реальной попыткой разделения функций управления между центральными и региональными органами, децентрализации управления, что и стало вскоре рассматриваться как его основной недостаток».

Как итог – после проведения реформы началось обсуждение вопроса разукрупнения самых больших районов. Одновременно было решено отказаться от окружного звена внутри областей, которое в основном было ликвидировано во второй половине 1930 г. (несколько округов на окраинах страны просуществовали и даже возникали вновь вплоть до 1946 г.).

Система регионального управления, дополненная отраслевыми принципами, подвергалась постоянным изменениям на протяжении 1930-х гг., в соответствии с корректировкой задач государственной политики и исходя из опыта предшествующих преобразований, учета международной обстановки, успехов хозяйственного районирования (Ширяев, 2011). Изменения в основном касались разукрупнения районов, в следствие их трудной управляемости из-за больших размеров территории, численности населения и большого количества муниципальных образований.

В 1930-х гг., происходило и усиление отраслевых наркоматов. Принцип привязки административно-территориальной сетки к экономическому районированию был фактически отклонен, что способствовало разукрупнению АТЕ в целях централизации власти, приближения партийных органов к населению, укрепления контроля над советизацией общества, коллективизации деревни и форсирования индустриализации в городах. Как отмечали О. В. Шульгина и М. Н. Межевич, в условиях создания административно-командной системы управления советским государством крупные самостоятельные и самодостаточные хозяйственно-административные регионы оказались помехой на пути укрепления власти партийной верхушки (Урбанизация... 1990; Шульгин, Шульгина, 2013).

Разукрупнение проходило в несколько этапов: 1) разукрупнение Дальневосточного края на области в 1932 г.; 2) разукрупнение ряда краев и больших областей на меньшие по размерам в 1934-35 гг.; 3) полное раздробление всех больших областей и краев в 1936-1938 гг., которые были образованы в 1925-1929 гг.

Реформа разукрупнения крупных областей и краев, возникших в 1920-е годы, была завершена перед войной. Однако некоторые вновь выделенные области тем не менее имели большие размеры и ими трудно было управлять. Поэтому в период Великой Отечественной войны прошла еще одна реформа разукрупнения ряда областей.

После окончания Великой Отечественной войны вплоть до 1954 г. продолжался процесс разукрупнения ряда районов.

С 1950-х гг. вновь стали появляться публикации, отстаивавшие совмещение административного и экономического деления, а также показывающие усложнение структуры экономики и усиление производственных связей. Они возродили идею децентрализации управления хозяйством, и, следовательно, реформирования сетки административно-территориального деления. В книге П. М. Алампиева «Экономическое районирование СССР» предлагалось вновь укрупнить области и края СССР, создавая крупные административно-экономические регионы на основе опыта 1920-х гг. Автор критиковал сложившееся в 1930-1940-х гг. сетку АД, не

учитывавшую экономические факторы и обосновывал роль 16 самостоятельных административно-экономических единиц согласно ленинской модели (Алампиев, 1963).

Введение советов народного хозяйства (совнархозов) в конце 1950-х – начале 1960-х гг. частично решило эту проблему, вызвав волну децентрализации плановой экономики и переход к территориальным принципам управления. В 1963 году прошла всесоюзная реформа районного деления. Ее смысл заключался в укрупнении муниципальных образований и делении их на города краевого или областного подчинения, промышленные и сельские районы.

В дальнейшем эта реформа показала и негативные стороны. Укрупненные субъекты и районы стали менее управляемыми, произошел разрыв экономических связей, в ряде случаев промышленное развитие было дезорганизовано по причине недостатка местных ресурсов и невозможности их перераспределения из других регионов, возникли трудности планирования на основе мелких единиц – совнархозов, где часто стало преобладать местничество (Административные реформы в России..., 2006). Недальновидность реформы привели к обратной централизации и ликвидации совнархозов (Колосов, Мироненко, 2001; Шульгин, Шульгина, 2013).

Отсутствие единства систем АТД и экономического районирования вновь стало темой научных обсуждений в 1980-е гг. Э. Б. Алаев, Б. С. Хорев и М. А. Шафир отмечали сложность «многоэтажного» деления СССР, его фрагментарность, резкие различия в размерах территории и численности населения АТЕ, отсутствие «идеальной» иерархии и серьезное нарушение предела кратности (одна АТЕ высшего порядка включала в себя слишком много единиц низшего порядка) (Васильев, 2019). Предлагалось вновь укрупнить единицы всех уровней АТД, создав на верхнем уровне крупные административно-экономические регионы, которые соответствовали бы территориально-производственным комплексам со специализацией в рамках всей страны, что дало бы новые импульсы к экономическому развитию страны, а также укрупнить районы и сельсоветы, чтобы их администрации обладали достаточными финансовыми возможностями

для выполнения возложенных на них социально-бытовых функций (Хорев, 1981; Алаев, 1984; Шафир, 1983). М. Н. Межевич и И. И. Сигов, подчеркивая необходимость укрупнения АТЕ, утверждали, что административно-территориальная сетка страны, созданная в 1930-х гг. на основе старых «екатерининских» губерний, оставалась устойчивой в силу неизменности сложившейся административно-командной системы, которая «не нуждается в сильных в экономическом отношении областных регионах, как не нуждается и в реальном разделении власти центра и территорий» (Урбанизация... 1990).

С распадом советского государства научный взгляд на систему АДЗ значительно изменился. Проекты изменения административных границ уже не всегда привязывались к экономическому районированию, но продолжали подразумевать создание крупных самостоятельных регионов. В работах отмечают неравноправие АТЕ одного уровня, усложненность иерархической структуры, нарушение кратности числа АТЕ разных уровней, слабость их центров и т.п. Например, отмечают большие различия субъектов по площади, численности населения, огромные экономические контрасты. Ряд субъектов лишен ресурсов для самостоятельного экономического развития, производственной специализации и экономических перспектив. Нельзя признать нынешнюю АДЗ оптимальной с точки зрения управления (Безруков, Ишмуратов, Корытный, Савельева, 2007). Большинство ученых считает, что к реформам АДЗ нужно подходить с большой осторожностью, поскольку, с одной стороны, укрупнение АТЕ приведет к повышению их экономической и демографической самодостаточности, что благоприятно скажется на развитии экономики и инфраструктуры за счет повышения социально-экономического потенциала (Бакланов, 1999, 2001; Романов, 2006; Файбусович, Плечанова, 2013, Сергеев, 2002, Смирнягин, 1998, 2005; Ишмуратов, 2003; Михайлов, 1999; Государственное..., 2003; и др.).

Противоположную точку зрения отстаивают ученые, считающие, что укрупнение АТЕ приведет больше к негативным последствиям – снижению эффективности управления, социально-экономическая деградация бывших АТЕ,

еще больший отрыв органов управления от местного населения и т. д. (Манаков, 2012; Крылов 2013; и др.).

Другие отмечают устойчивость системы административно-территориального деления, которая сформировалась исторически, в случае изменения будет стремиться возвратиться к первоначальному состоянию. Причиной этому служит исторически сложившаяся система расселения, транспортная сеть и взаимодействия между административным центром с другими поселениями внутри АТЕ (Тархов, 2001,2005; Колосов, Мироненко, 2001 и др.).

Мнение о высокой устойчивости данных систем высказывалось и в работах Никульников Ю. С., Мосунова В. П., Сысоева А. А., где исследовались территориальные структуры административно-территориального деления в Канско-Ачинском бассейне. Его АД, активно изменялось в 1960-х гг., но возвратилось в прежнее состояние со «сложившейся структурой административно-хозяйственных связей и особенностями системы расселения». Районы, территории которых обладали наибольшей устойчивостью, находились на периферии Канско-Ачинского бассейна, а их границы отличались наименьшей проницаемостью (Никульников, Мосунов, Сысоев 1990).

Поэтому при реформах АД необходимо обязательно учитывать сложившееся деление, а также – демографические, социально-политические, экономические и историко-культурные особенности страны или региона (Колосов, Мироненко, 2001; Тархов, 2001; Бакланов, 2001; Романов, 2006; Евдокимов, 2009, Васильев, 2019; Глезер, Бородина, Артоболевский, 2008).

1.4. Изменение административных границ районов юга

Дальнего Востока РФ

Освоение Дальнего Востока русскими началось с середины 17 века. Важным этапом его освоения стало основание города Якутска в 1632 году. В 1639 году из Бутальского острога (юг Якутии) казачий отряд В. П. Москвитина выдвинулся по реке Алдан и далее, спустившись по реке Улья, вышли к побережью Охотского моря (территория современного Охотского района). В дальнейшем активно

продолжались экспедиции с целью описания, исследования и освоения территории – побережья Охотского моря, Камчатки, современной территории юга-востока Якутии, а также Охотского и Аяно-Майского районов. В 1689 году был заключён Нерчинский договор, по которому передавалась территория Албазинского воеводства китайской империи Цин. Граница между странами по Нерчинскому договору на севере проходила по реке Горбица и горам водораздела Амурского бассейна. Неразграниченной была территория побережья Охотского моря между хребтами Кивун и Тайканским.

В 1731 году указом Правительствующего Сената «Об образовании самостоятельного Охотского правления» из состава Якутского уезда Иркутской провинции было выделено Охотское правление с центром в Охотском остроге. В его границы входило Охотско-Берингово побережье, Удский край, Камчатский полуостров и Курильские острова. В 1773 году Удский край был возвращён в состав Якутского уезда. В 1783 году Охотское правление было преобразовано в Охотскую область (центр – город Охотск) новообразованного Иркутского наместничества. В ее состав вошли 4 уезда: Акланский, Ижгинский, Нижнекамчатский, Охотский. В 1805 году Охотская область была ликвидирована и вошла в состав Иркутской губернии.

В 1856 году в связи с присоединением к России новых территории Приамурья из приморских частей Восточной Сибири была образована Приморская область Восточно-Сибирского генерал-губернаторства с центром в Николаевске. Через год (1857) в состав Приморской области из Якутской области был передан Удский (Охотский) край. А в конце 1858 г. из Приморской области была выделена Амурская область с центром в Благовещенске. В ее состав вошли территории по левому берегу Амура, начиная от слияния Шилки и Аргуни и до устья реки Уссури.

В 1860 году согласно Пекинскому договору к Приморской области был присоединен Уссурийский край, включавший в себя земли между Амуром, Уссури и Японским морем. В 1868 г. внутри Приморской области был образован Сахалинский округ (позже в 1875 г. он был разукрупнен на два округа – Южно-Сахалинский и Северо-Сахалинский). В 1871 году административным центром

Приморской области стал Владивосток, который также был учрежден в качестве главного военного порта на Тихом океане. Уже в 1880 г. Владивосток был выведен из состава Приморской области как самостоятельное военное губернаторство, а новым административным центром Приморской области стал пост Хабаровка (будущий Хабаровск), который был столицей области до 1888 г. – до того момента как Владивосток обратно вернут в состав Приморской области в статусе ее административного центра. В этом же году (1888) из состава Гижигинского уезда был выделен Анадырский округ, а в 1889 г. в составе Приморской области образован округ Уссурийского казачьего войска с четырьмя станичными округами (Кзакевичский, Козловский, Платоно-Александровский, Полтавский). В 1896 году Хабаровск становится центром Софийского округа.

Приморская область на начало 20 века состояла из 4 округов (Анадырский, Гижигинский, Удский, Хабаровский) и 5 уездов (Командорский, Охотский, Петропавловский, Уссурийский и Южно-Уссурийский)

В 1909 году из состава Приморской области были выведены Сахалинская и Камчатская области. А Южно-Уссурийский уезд был разукрупнен на 3 уезда – Никольск-Уссурийский, Иманский и Ольгинский.

Амурская область к этому времени состояла из Амурского уезда, Горно-полицейских округов (Бурейский, Зейский, Хинганский), а также из 10 округов Амурского Казачьего войска (Албазинского, Екатерининского, Екатерино-Никольского, Игнашенского, Иннокентьевского, Кумарского, Михайло-Семеновского, Поярковского, Раддевского, Черняевского).

В 1914 году из Приморской области в состав Сахалинской области был передан Удский уезд (центр – город Николаевск).

Перед революцией 1917 года Приморская область состояла из следующих уездов: Иманский, Никольск-Уссурийский, Ольгинский, Хабаровский, а также округа Уссурийского казачьего войска – Бикинский, Гленовский, Гродековский, Донской, Платоно-Александровский, Полтавский округа.

В процессе освоения и заселения рассматриваемой территории за период с 1884 по 1906 годы было проведено 4 реорганизации системы управления

территориями Дальнего Востока – целью которых был поиск оптимального варианта организации гражданского и военного управления. Стоит отметить, что в Российской империи было два вида управления: общее (для освоенных районов западной части страны) и особенное (в малозаселенных и отдаленных территориях). В целом процесс развития местного самоуправления Дальнего Востока был направлен от «системы особенного управления», учитывающей региональные особенности, к постепенной унификации в рамках общегосударственной модели местного самоуправления (Казанцев, 2012).

Административная практика развития районов пионерского освоения, осуществляемого силами государства, предполагала приспособление действовавшей системы управления и приемов администрирования к местным условиям. Изначально особенности системы местного управления Дальнего Востока были отражены в административном законодательстве. В нормативных правовых актах, определивших правовой статус новых административно-территориальных образований, закреплялось совмещение гражданского, военного (казачьего) управления, отсутствие совещательных органов при губернаторе, совмещение «общего» и «частного» управления либо в областных правлениях (Забайкалье, Приморье), либо в губернаторских канцеляриях (Амурская область, Сахалин). В Забайкальской и Приморской (с 1867 г.) областях функции органов «общего» и «частного» управления были сосредоточены в административно-полицейских органах – областных правлениях. В Амурской, Приморской (до 1867 г.) областях и на Сахалине единственными административными органами были учреждения «общего» управления – канцелярии губернаторов. В генерал-губернаторском управлении полномочия отраслевых отделений сибирских Главных управлений находились в ведении канцелярии генерал-губернатора. Задачи освоения края и система «особенного управления» определяли объем полномочий «начальствующих лиц». «Учреждение Приамурского генерал-губернаторства» 1884 г. закрепило за генерал-губернатором права, аналогичные правам «хозяина» Восточной Сибири, но не определило его особые полномочия, связанные с развитием региона. Мероприятия по созданию гражданской жизни и

поддержанию обороноспособности в крае требовали от генерал-губернатора деятельности, во многом не урегулированной законодательством. Реалии политического и экономического развития Дальнего Востока вынуждали правительство, предоставлять «начальствующим лицам» дополнительные права и перераспределять полномочия между генерал-губернаторами и губернаторами. В процессе реализации задач по освоению региона за Приамурским генерал-губернатором были закреплены исключительные права в области налогообложения, регулирования миграционных потоков, решения вопроса о предоставлении подданства, контроля над распространением оружия (Казанцев, 2012).

В первые советские годы сетка административно-территориального деления Дальневосточного региона менялась весьма активно. После образования Дальневосточной республики (Дальневосточная область 1922-1926) в 1920 году из состава Приморской губернии была выделены 4 уезда для образования Приамурской области. В начале 1926 года Дальневосточная область была переименована в Дальневосточный край в состав, которого входили 9 округов и 76 районов. В 1928 году был выделен Бирско-Биджанский район (будущая Еврейская АО) за счет укрупнения ряда районов.

Административно-территориальные изменения продолжились и в начале 1930-х гг. В 1932 году произошло новое административное деление (4 области: Приморская, Амурская, Сахалинская, Камчатская, а также Нижне-Амурский округ, и районы краевого подчинения). В 1934 году была образована Уссурийская область из районов, прилегающих к Ханке и была основана Еврейская АО (на основе Бирско-Биджанского района), а на севере Амурской области стала существовать Зейская область.

Внутри территории Дальневосточного края почти каждый год происходило изменение границ на муниципальном уровне с образованием новых или упразднением ряда районов. В 1938 году Дальневосточный край был разделен на Приморский (Приморская и Уссурийская область) и Хабаровский края (Амурская область, Камчатская область, Нижне-Амурская область, Сахалинская область,

Еврейская АО, Корякский и Чукотский НО). В военные годы в Приморском крае (в 1943 году была ликвидирована Уссурийская область. Было образовано 4 района за счет разукрупнения других районов.

После окончания войны в течение нескольких лет произошли значительные изменения в административном плане. В Приморском крае Советская Гавань (1948) была передана в подчинение Хабаровскому краю, выделен Кавалеровский район (1954) из состава Тетюхинского района. Для Хабаровского края послевоенные годы ознаменовались выделением территорий, которые получили статус субъектов: Сахалинская область (1947), Амурская область (1948), Чукотский АО (1951), Магаданская область (1953), Камчатская область (1956). После получения статуса субъекта в Амурской области произошли значительные изменения. Верхне-Бурейский район был передан Хабаровскому краю, а на севере 3 района были упразднены и вошли в состав других районов. В 1956 году упразднена Нижнеамурская область и все ее районы передавались в краевое подчинение.

В 1963 г. прошла всесоюзная реформа районного деления. На территории юга Дальнего Востока, как и по всей стране произошло укрупнение муниципальных образований и делении их на города краевого или областного подчинения, промышленные и сельские районы. В 1965 г. согласно указам «Об изменениях в административно-территориальном делении» данная реформа была упразднена. Вновь были образованы прежние районы, почти полностью в прежних границах.

Уже с 1967 г. в связи с возникновением военно-политической угрозы со стороны Китая, усилилась интенсивность поступления из центра в регион финансовых и материальных ресурсов (преимущественно, в оборонную промышленность и добывающий сектор экономики). Дополнительно к наращиванию потенциала оборонных отраслей промышленности, большое внимание уделялось обеспечению комплексности развития регионального хозяйства, посредством развития вспомогательных и комплексизирующих отраслей, социальной сферы (Тихоокеанская Россия-2050, 2011).

Изменения в административном плане в этот период были незначительны и происходили за счет разукрупнения районов. В 1980 году из состава Шкотовского района был выведен пос. Тихоокеанский (Фокино), получивший статус ЗАТО, для более оперативного управления созданы Ванинский (1973) и Солнечный районы (1977), вновь образованы Лесозаводский район (1984), Константиновский и Благовещенские районы (1967) – после их упразднения в 1963 году.

К началу 1990-х гг. в связи с кризисом и прекращением государственного финансирования целых отраслей экономики, из-за отказа федерального центра от гарантий в отношении обеспечения рынка сбыта продукции региональных производителей, разрушения механизма компенсации отрицательной ренты у региональных экономических агентов на внутреннем рынке России, произошло свертывание производства, часть предприятий переориентировалась на рынки сопредельных стран (в основном – стран АТР). Это привело к частичной деиндустриализации экономики региона (Тихоокеанская Россия-2050, 2011). В этот период произошло последнее изменение административно-территориальных границ – из состава Хабаровского края отделилась Еврейская автономная область, из Магаданской области – Чукотский автономный округ (АО), Корякский АО из Камчатской области (в 2007 году произошло объединение Корякского АО и Камчатской области в Камчатский край). В этот период ряд других автономных округов страны получили статус субъекта РФ.

Выводы по главе 1

Географические границы играют важную роль в жизни общества, оказывая опосредованное влияние на социально-экономическое развитие, темпы роста экономики, интенсивность социально-экономических связей и отношений, качество жизни населения, формирования систем расселения, экономические приоритеты развития территории и т. д. Выделяются два типа границ. Первый тип – природные границы, которые отличаются сравнительно плавным переходом качественных характеристик одной территории к другой. Их приграничные контактные зоны отличаются наличием качеств смежных территорий. Природные границы оказывают влияние на формирование транспортных систем, расселение

общества, виды деятельности и качество жизни населения (природно-климатические условия, орография, речная сеть и др.).

Другой тип границ – установленные человеком. Это искусственные границы, их форма и очертание обусловлены политической и экономической деятельностью человека и общества. Данные границы фиксируют не только устанавливаемые определенные законодательные правила жизнедеятельности общества, но и ограничивают территории с более высоким или низким качеством жизни населения.

Важную роль в региональном развитии играют административные границы. Они делятся на государственные, региональные и муниципальные, выполняя важную функцию в пространственной локализации факторов развития административно-территориальных единиц.

Следует отметить, что границы обладают двумя главными функциями – контактности и барьерности. Обе эти функции взаимодополняют друг друга. В ряде случаев, может отмечаться преобладание функции контакта, связи, а в другом – функции барьера. Также граница имеет роль своеобразного фильтра, ограничивающего перемещение некоторых видов товаров или услуг в потоках товародвижения между административно-территориальными единицами.

Важное значение географической границы отмечается в системе регионального управления. С одной стороны, физико-географическая граница, учитывает естественные рубежи (по водоразделам, рекам и т. д.), с другой – административная граница, фиксирует определенное сочетание экономико-географических факторов развития и нормативного пространства, которые предопределяют развитие самой АТЕ, её специализацию и качество жизни населения.

Изменение сетки АДТ России в досоветское время были связаны с присоединением новых территории к нашей стране, а также – с динамикой экономического потенциала, ростом промышленных районов и крупных городов в ряде губерний. В советское время изменение границ было связано с реформами территориального управления. В 1920-е гг. согласно реформе, проводимой

Госпланом, страна делилась на экономические районы, а вслед за этим на области, которые образовывались после укрупнения губерний. Данная реформа к концу 1920-е гг. показала свою неэффективность из-за сложного управления большими регионами. Потребовались реформы, связанные с разукрупнением АТЕ, которые продолжались до 1954 г. Последняя попытка большого укрупнения АТЕ была произведена в 1963 г. и кончилась неудачно.

Данные реформы коснулись и изменения АТД и на территории юга Дальнего Востока. Особенности этих реформ связаны тем, что данная территория начала осваиваться в середине 19 века и на сетку АТД наложила отпечаток его приграничное положение. В целом данная территория, также испытала все процессы укрупнения и разукрупнения АТЕ, которые произошли в стране в первой половине 20 века.

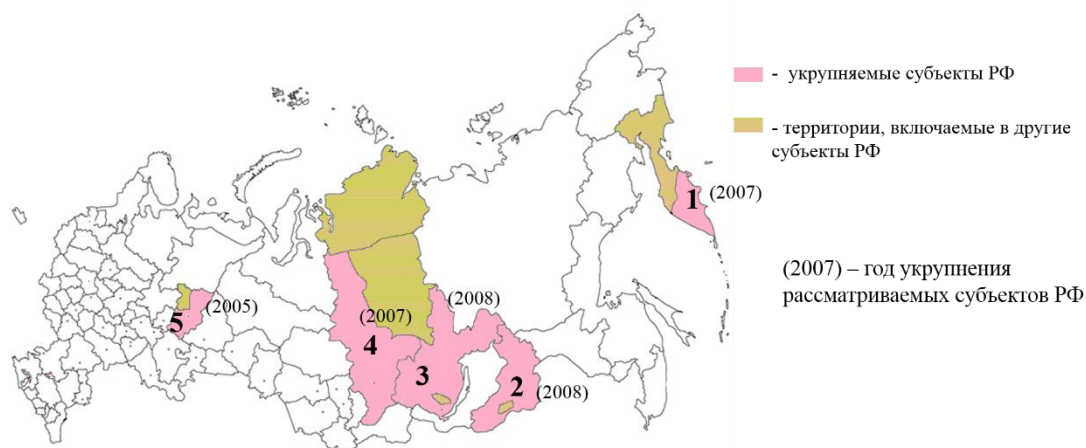
В процессе хозяйственного освоения юга Дальнего Востока изменялись административные границы на региональном и муниципальном уровнях, что было вызвано поиском оптимального управления на местном уровне. С течением времени, как обычно, при повышении концентрации производства и роста плотности населения, площадь административно-территориальных единиц имела тенденцию к уменьшению, что вело к увеличению числа АТЕ. В целом районирование территории юга Дальнего Востока на муниципальном уровне претерпело значительные изменения с начала его освоения. В настоящее время система АТД вошла в состояние относительного равновесия, которое сохраняется до сих пор.

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ИЗМЕНЕНИЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ЗА СЧЕТ ОБЪЕДИНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Подходы к оценке влияния изменения административных границ субъектов на социально-экономическое развитие

В начале 2000-х гг. в России стали актуальны вопросы реформы административно-территориального деления страны. Наиболее распространённым инструментом реформирования является сокращение числа субъектов РФ посредством их укрупнения. Под укрупнением субъектов следует понимать определённый процесс объединения двух или нескольких соседних субъектов РФ и образование в результате – нового, более крупного субъекта РФ. Процесс сопровождается утратой прежними субъектами их самостоятельного юридического статуса.

Региональную политику, связанную с процедурой укрупнения субъектов в Российской Федерации, стали активно внедрять, начиная с 2003 г. В 2005-2008 гг. объединительный процесс охватил 11 субъектов Российской Федерации, было осуществлено 5 объединительных процессов. В результате этого количество субъектов РФ сократилось с 89 до 83. Произошло объединение следующих субъектов Российской Федерации: 1) в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (1 декабря 2005 г.) был образован Пермский край; 2) вхождение Таймырского и Эвенкийского автономных округов в состав Красноярского края (30 июня 2005 г.); 3) Камчатская область и Корякский автономный округ были объединены в Камчатский край (1 июля 2007 г.); 4) Усть-Ордынский Бурятский автономный округ вошел в состав Иркутской области (1 января 2008 г.); 5) Забайкальский край был образован в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (1 марта 2008 г.) (рис. 4).



- | | |
|---|---|
| 1 Включение Корякского АО в Камчатский край | 4 Включение Таймырского и Эвенкийского АО в Красноярский край |
| 2 Включение Агинского Бурятского АО в Забайкальский край | 5 Включение Коми-Пермяцкого АО в Пермский край |
| 3 Включение Усть-Ордынского Бурятского АО в Иркутскую область | |

Рис. 4. Реализованные варианты укрупнения отдельных субъектов РФ.

В целом предполагалось, что в результате укрупнения субъектов произойдет сокращение количества слаборазвитых и «депрессивных» субъектов, снизится острота управленческих проблем для федерального центра (в первую очередь, за счёт снижения объёмов финансовой помощи отстающим и депрессивным регионам). Для слаборазвитых субъектов, механизм объединения, по замыслу федеральных властей, должен был активизировать функцию повышения уровня социально-экономического развития, улучшения качества жизни населения с помощью экономически более развитых регионов (Усс, Безруков, Кондрашев, 2004). Поэтому, при проведении реформы особое внимание уделялось привлечению социально-экономических факторов, которые способны благоприятно влиять на рост уровня и качества жизни населения, как до, так и после реформы.

Необходимо обратить внимание на правовые аспекты, связанные с юридической стороной объединения субъектов РФ, а именно: 1) обеспечение изменения границ субъектов РФ и 2) перемещения столицы субъекта (административно-политического центра). Причем, если второй вопрос имеет частичное юридическое обеспечение в тексте Конституции России, то первый был лишен правовой регламентации.

Правовая основа произошедших объединении базировалась на федеральных законах, прописанных для каждого участника объединения:

- Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 № 1-ФКЗ (ред. от 12.04.2006) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»;

- Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа»;

- Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»;

- Федеральный конституционный закон от 30.12.2006 № 6-ФКЗ (ред. от 02.06.2007) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»;

- Федеральный конституционный закон от 21.07.2007 № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

В процессе объединения этих субъектов, на основе осуществления данных федеральных законов, использовались правовые формулировки в ряде статей, сходные для всех участников произошедших объединений:

1. «Статус административно-территориальной единицы, в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом устанавливается федеральными законами, уставом и законами «нового субъекта» с учетом исторических и иных традиций».

2. Обеспечение прав и законных интересов коренных малочисленных народов на территории «объединённого субъекта».

Данная статья гласит, что в целях обеспечения прав и законных интересов коренных малочисленных народов на территории «объединённого субъекта» органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти «объединённого субъекта» и органы местного самоуправления муниципальных образований оказывают им помощь в сохранении национальной самобытности, развитии их национальных языков и национальных культур. Это обеспечивается путем наделения федеральными законами и законами «объединённого субъекта» органов местного самоуправления муниципальных образований государственными полномочиями в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территориях данных муниципальных образований. Также могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Финансовая поддержка «объединённого субъекта» из федерального бюджета в ... годах (3 года с первого года после объединения):

- Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для «объединённого субъекта» на ... год (объединения) рассчитываются отдельно по каждому из указанных субъектов Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, бюджетным законодательством Российской Федерации и зачисляются соответственно в бюджет «объединённого» субъекта.

- Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для «объединённого субъекта» на годы (последующие 2 года) рассчитываются отдельно по субъектам Российской Федерации, существовавшим на территории «объединённого» субъекта до дня его образования, в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом, бюджетным

законодательством Российской Федерации и зачисляются в бюджет «объединённого» субъекта.

- Объем средств, предоставляемых из федерального бюджета в ... годах (3 года с момента объединения) в качестве дотаций на оказание финансовой помощи соответственно бюджету «бывших субъектов» и бюджету «образованного субъекта», сохраняется в размере не ниже уровня, сложившегося в ... году (год перед объединением) по «бывшим субъектам», с учетом уровня инфляции (в ... годах последующие 2 года).

4. Соотношение законов и иных нормативных правовых актов «объединённого субъекта» и «бывших субъектов».

Уставы, законы и иные нормативные правовые акты «бывших субъектов», принятые до дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона, а также принятые в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом до прекращения полномочий органов государственной власти «бывших субъектов», действуют на соответствующей территории в части, не противоречащей настоящему Федеральному конституционному закону, уставу «объединённого субъекта», законам и иным нормативным правовым актам «объединённого субъекта», до признания их утратившими силу в установленном порядке или до принятия по тем же вопросам законов и иных нормативных правовых актов органами государственной власти «объединённого субъекта». В случае противоречия законов и иных нормативных правовых актов «бывших субъектов» законам и иным нормативным правовым актам «объединённого субъекта» действуют законы и иные нормативные правовые акты «объединённого субъекта». Органы государственной власти «объединённого субъекта» вправе распространить действие законов и иных нормативных правовых актов «бывших субъектов» на всю территорию «объединённого субъекта» путем принятия соответствующего нормативного правового акта «объединённого субъекта».

После образования новых субъектов на территории бывших автономных округов были образованы административно-территориальные единицы с особым статусом: Коми-Пермяцкий округ, Таймырский Долгано-Ненецкий

муниципальный район, Эвенкийский муниципальный район, Корякский округ, Усть-Ордынский Бурятский округ, Агинский Бурятский округ. Их правовое положение не было зафиксировано как на федеральном, так и на региональном уровнях управления, а сами субъекты РФ не могут самостоятельно определять их правовое положение (Размахнина, 2021; Кондрашев, Роньжина, Шарнина, 2016).

Алгоритм оценки последствий объединения субъектов РФ с помощью совокупности социально-экономических показателей

Социально-экономические последствия процесса укрупнения субъектов РФ могут носить как положительный, так и негативный характер. Предлагается следующий алгоритм изучения данного вопроса – с помощью ряда социально-экономических показателей объединяемых субъектов, как до объединения, так и после его свершения проводится сравнительная оценка состояния их социальной и экономической сферы.

В ходе выполнения работы использовались систематизированные оценки включения АО в новые субъекты:

1. Характеристика бывших субъектов (АО);
2. Их социально-экономическое состояние;
3. Изменение после объединения
 - по состоянию социально-экономической сферы
 - по динамике социально-экономических показателей

Большинство автономных округов до объединения имели низкие социально-экономические показатели (кроме Таймырского АО). В первую очередь, это было обусловлено отсутствием в автономных округах крупного промышленного производства, а главной отраслью специализации в них являлось сельское хозяйство (с низкими размерами заработной платы у занятого населения). Также во всех автономных округах отсутствуют большие города, которые могли бы выступать «полюсами роста» для социально-экономического развития их территории. Для северных районов ситуация усугублялась большой удаленностью от экономически развитых регионов страны, низкой транспортной доступностью

территории, слабой заселенностью, суровыми природно-климатическими условиями жизни населения и др. Все это создает серьезные проблемы, для решения которых требуются значительные финансовые и материальные ресурсы, особые управленческие решения, в том числе связанные с рациональной организацией сезонного завоза продуктов и материалов, а также с закреплением населения.

Динамика численности населения после объединения бывших автономных округов во многом определялась общероссийской тенденцией снижения численности населения в стране, и местными особенностями, связанными с условиями проживания населения. В первые годы после объединения отмечалось снижение численности населения за счет резкого роста миграционного оттока населения. Это вызвано, было прежде всего, сокращением численности населения в бывших административных центрах автономных округов из-за отъезда бывших госслужащих, попавших под сокращение в ходе объединительных процессов. В большей степени этот процесс отмечался в северных автономных округах (Корякский, Таймырский и Эвенкийский АО). Таким образом, произошедшие реформы в общем не выправили негативную демографическую ситуацию (за счет миграционного оттока) в бывших субъектах (таб. 1). Хотя тенденции сокращения численности населения несколько снизились.

Таблица 1

Динамика численности населения в объединяемых субъектах
Российской Федерации, %

	1989-2002	2002-2010	2010-2015	2015-2019
Камчатский край	-23,0	-10,2	-1,9	-1,0
Корякский АО	-36,1	-26,0	-10,1	-6,3
Забайкальский край	-16,0	-4,2	-2,3	-1,5
Агинский Бурятский АО	-6,3	+6,8	-1,3	-2,8
Красноярский край	-17,5	-4,7	+1,4	-0,0
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	-27,8	-13,5	-4,5	-4,4
Эвенкийский АО	-27,5	-8,2	-5,2	-2,0
Иркутская область	-8,8	-5,9	-0,7	-0,9
Усть-Ордынский Бурятский АО	-0,7	-7,7	-1,7	+0,7
Пермский край	-9,1	-6,5	-0,0	-1,3
Коми-Пермяцкий АО	-14,8	-14,8	-4,8	-4,5

Составлено по: Регионы России, 2019 и база муниципальных данных Росстата

Важнейшей целью объединения субъектов являлось повышение уровня и качества жизни населения. Одним из показателей динамики уровня жизни может служить изменение размера среднемесячной заработной платы. В начале 1990-х гг. после начавшихся рыночных реформ, в стране наряду с гиперинфляцией была отмечена и значительная динамика доходов, которая была не одинакова в субъектах РФ. Для рассматриваемых крупных субъектов РФ (в которые влились автономные округа) была характерна следующая особенность: динамика заработной платы была выше среднероссийской в периоды кризисов, а в годы экономического роста или относительной стабильности в экономике страны динамика роста заработной платы в субъектах отставала в целом от средних значений по стране. Анализируемые «основные» субъекты – Пермская, Камчатская и Иркутская области, за исключением дотационной Читинской области, в начале 1990-х гг. имели более высокую динамику роста заработной платы, чем в среднем по стране. Однако, с середины 1990-х гг. рост заработной платы в этих субъектах уже уступал среднероссийскому значению (таб. 2).

Таблица 2

Размер среднемесячной заработной платы, руб.

	1990	1995*	2000	2005	2010	2015	2019
Камчатский край	589	1214	4448	15477	35748	57404	80448
Корякский АО	517	1454	5427	17689	36749	68787	105206
<i>Соотношение**, %</i>	88	120	122	114	103	120	126
Забайкальский край	318	504	2106	8153	18685	30931	43896
Агинский Бурятский АО	283	260	1347	5221	11251	22186	32254
<i>Соотношение, %</i>	89	52	64	64	60	72	73
Красноярский край	354	755	3503	10502	23254	36071	49932
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	534	1370	7004	20334	39206	59300	79252
<i>Соотношение, %</i>	151	181	200	194	169	164	160
Эвенкийский АО	456	839	3611	14090	31168	50386	68492
<i>Соотношение, %</i>	129	111	103	134	134	140	137
Иркутская область	351	738	2695	9125	20476	32704	46387
Усть-Ордынский Бурятский АО	274	330	1058	4416	12305	23687	35097
<i>Соотношение, %</i>	79	45	39	48	60	72	76
Пермский край	282	470	2434	7749	17438	28528	39210
Коми-Пермяцкий АО	232	265	1180	...	12300	22632	29793
<i>Соотношение, %</i>	82	56	48	...	70	79	76

* тыс. руб.

** Соотношение – процентная доля размера среднемесячной заработной платы «бывшего» автономного округа от размера заработной платы в «основном» субъекте (крае).

Составлено по: Регионы России, 2019 и база муниципальных данных Росстата.

В бывших автономных округах наблюдалась противоположная ситуация. Так в северных АО (Корякский, Таймырский АО) динамика размера заработной платы была более положительной, чем в «основном» субъекте. Исключение имел Эвенкийский АО, который показывал некоторое снижение темпов положительной динамики размера заработной платы по сравнению с Красноярским краем. Следует учитывать, что в этих двух бывших автономных округах инфляция была намного выше, чем в целом по стране. Интересная ситуация с ростом заработной платы сложилась в Таймырском автономном округе, где отмечался её двукратный рост в кризисном 1999 г. В последние 4 года перед объединением автономного округа с Красноярским краем рост этих показателей был незначительно выше среднероссийского уровня, но после присоединения к краю рост заработной платы в бывшем автономном округе сильно замедлился. Отдельно следует отметить АО с высокой долей в экономике лесохозяйственных и сельскохозяйственных видов деятельности – Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский АО, которые в период 1990-хх г. имели меньшую динамику в росте реального размера заработной плате (с учетом инфляции), чем «основные» субъекты.

После объединения с «основными» субъектами рост среднемесячной заработной платы в АО замедлился (в их административных центрах отмечались даже отрицательные значения прироста, т. е. снижение). Данный эффект наблюдался в течение первых лет после объединения. Исключением по этому показателю является бывший Коми-Пермяцкий АО, где были наименьшие негативные тенденции в темпах роста среднемесячной заработной платы.

В настоящее время в бывших АО наибольший рост реальной среднемесячной заработной платы отмечается в АО с «сельскохозяйственной направленностью» экономики. Это вызвано не столько последствиями объединения, а – общероссийской тенденцией – наибольший прирост реальной среднемесячной заработной платы наблюдается, прежде всего, в сельских районах, нежели в городах (особенно в крупных городах и административных центрах субъектов РФ).

В северных АО отмечается небольшой прирост заработной платы по сравнению с «основными» субъектами. В этих субъектах прирост среднемесячной заработной платы обеспечивается в первую очередь за счет развития добывающих видов экономической деятельности, продукция которых (сырье и полуфабрикаты) пользуется стабильным спросом на мировых рынках.

Наиболее заметная негативная динамика этого показателя отмечалась на муниципальном уровне – в административных центрах (особенно в пос. Палана и Агинском). Это происходило за счет сокращения числа госслужащих в муниципалитетах, которые были уволены в результате оптимизации системы местного управления. Наибольшую положительную динамику этого показателя имели районы, где вкладывались инвестиции в добывающую промышленность. В целом необходимо отметить, что большинство муниципалитетов по этому показателю не имели сильно выраженного ни положительного, ни негативного последствия от объединения.

Другим важным результатом объединения субъектов РФ должно было стать повышение их инвестиционной привлекательности (таб. 3). Однако инвестиционная привлекательность возросла лишь в северных территориях, что в первую очередь связано не с эффектом от объединения, а с инвестициями в добывающие виды деятельности. В других бывших автономных округах сельскохозяйственной и лесной направленности экономики прироста объема инвестиций зафиксировано не было, наоборот отмечалось их снижение. Наибольшее снижение инвестиций после объединения отмечено в Агинском Бурятском АО.

Объединение автономных округов с крупными субъектами слабо сказалось на состоянии их сельскохозяйственного производства (таб. 4). Прирост производства сельскохозяйственной продукции отмечался только на территории Таймырского АО, в котором в последние годы развивается оленеводство за счет инвестиций со стороны нефтегазовых компании.

Таблица 3

Инвестиции в основной капитал, млн. руб.

	1990	1995*	2000	2004	2010-2014**	2015-2019**
Камчатский край	1,1	758	3546	3866	160449	183779
Корякский АО	0,1	38	268	419	3992	20654
Забайкальский край	2,0	1697	6810	14777	291143	379188
Агинский Бурятский АО	0,1	35	84	1099	6200	3434
Красноярский край	6,9	7075	25457	43868	1698014	2094883
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,2	109	1724	2303	47429	145350
Эвенкийский АО	0,2	49	38	1085	41532	247721
Иркутская область	5,9	5116	10814	25339	857058	1386515
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4	97	183	443	11326	8330
Пермский край	5,0	5295	27516	48235	873765	1248513
Коми-Пермяцкий АО	0,2	78	261	1374	4186	3599

* млрд. руб.

** за 5-летний период, общая сумма

Составлено по: Регионы России, 2019 и база муниципальных данных Росстата.

Таблица 4

Производство сельскохозяйственной продукции, млн. руб.

	1995*	2000	2004	2010	2015	2019
Камчатский край	651	1649	2643	4085	6721	10129
Корякский АО	50	59	113	70	127	121
Забайкальский край	1988	6062	7324	13528	19519	22510
Агинский Бурятский АО	193	605	1059	2126	3276	3820
Красноярский край	5496	20347	29312	56408	76204	84865
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	9	17	27	69	139	195
Эвенкийский АО	10	54	102	56	89	94
Иркутская область	4120	11090	20119	35120	53601	62154
Усть-Ордынский Бурятский АО	855	2337	4298	7157	9543	12282
Пермский край	3985	14977	19109	28054	40628	43237
Коми-Пермяцкий АО	324	1277	1547	2408	2816	2835

* млрд. руб.

Составлено по: Регионы России, 2019 и база муниципальных данных Росстата.

Слабо сказалось объединение субъектов и на таком секторе экономики, как строительство (таб. 5). Практически во всех объединенных субъектах, темпы роста строительства жилья существенно не изменились.

Таблица 5

Строительство жилья по пятилетним периодам, м²

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014	2015-2019
Камчатский край	163	62	...		295
Корякский АО	9	-	...	190	5
Забайкальский край	747	498	...		1202
Агинский Бурятский АО	47	48	...	73	77
Красноярский край	3055	2549	...		6585
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	14	14	...	3	13
Эвенкийский АО	8	16	...	12	20
Иркутская область	1726	1083	...		4827
Усть-Ордынский Бурятский АО	49	35	...		135
Пермский край	2394	2080	...		5569
Коми-Пермяцкий АО	85	52	...	131	180

Составлено по: Регионы России, 2019. и база муниципальных данных Росстата

Таким образом, в первые годы после укрупнения субъектов в бывших автономных округах были отмечены негативные последствия для экономики и населения, в том числе усиление миграционного оттока жителей (главным образом трудоспособного возраста), который произошел вследствие сокращения числа госслужащих, имевших высокий размер среднемесячной заработной платы.

Промышленное производство возросло только в северных АО за счет развития здесь добычи полезных ископаемых, пользующихся на мировом рынке стабильно высоким спросом – нефти и природного газа (Таймырский и Эвенкийский АО) и драгоценных металлов (Корякский АО). В АО с преимущественно сельскохозяйственным направлением экономики, наоборот произошло снижение объемов промышленного производства, которые и так имели небольшие значения.

Негативные последствия объединения затронули, прежде всего, бывшие административные центры субъектов – здесь отмечено снижение численности населения, числа занятых, реального размера среднемесячной заработной платы, объема инвестиций в основной капитал. При этом, социально-экономическая ситуация в двух бывших административных центрах АО (пос. Агинское и Палана) не восстановилась, их экономика находится в депрессивном состоянии. На другие

муниципалитеты бывших автономных округов процессы укрупнения оказали меньшее влияние.

Другой проблемой стала потеря бывших автономных округов права прямого выхода на федеральный бюджет. В первую очередь это касается получения безвозмездных поступлений из федерального бюджета в региональные и местные. Если раньше субсидии и субвенции шли в субъекты напрямую из федерального центра, то сейчас они поступают через бюджет объединенного субъекта, а уже потом в муниципалитеты бывших автономных округов. Таким образом, наполнения их бюджетов во многом становятся зависимыми от решений региональных властей.

Субъекты утратили возможность прямого обращения к федеральному центру, что значительно замедляет процесс согласования и принятия управленческого решения в интересах территории бывшего субъекта. Возможность прямого выхода на федеральный уровень была потеряна и по линии законодательной власти. Если раньше автономные округа имели право избирать двух сенаторов. После укрупнения должности сенаторов от бывших автономных округов были упразднены, а на выборах в Госдуму по смешанной системе (с 2016 г.) бывшие автономные округа вошли в состав одномандатных округов с другими муниципалитетами укрупненных субъектов (по смешанной системе, действовавшей в 1993-2003 гг. бывшие автономные округа избирали своих депутатов-одномандатников в пределах своих границ).

2.2. Включение Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край

Одним из самых неоднозначных результатов изменения административных границ территориального управления в РФ, является образование Забайкальского края за счет объединения Читинской области и Агинского Бурятского АО. Для рассматриваемого автономного округа социально-экономические последствия объединения в целом имели больше отрицательных последствий, чем в других объединяемых субъектах.

Экономические связи автономного округа практически полностью замкнуты на Читинскую область. В то же время главная транспортная артерия – Транссибирская железнодорожная магистраль и основные автомобильные дороги пролегают в обход территории АО. Существующая железная дорога на территории округа (в Могойтуйском районе) имеет региональное значение и используется в основном для перевозки пассажиров между Читой и Борзя.

На территории бывшего автономного округа нет крупных городов и предприятий. Самым крупным населенным пунктом является его административный центр – Агинское, где проживает около четверти всего населения округа. На районные центры Дульдурга и Могойтуй приходится другая четверть населения округа. В населенных пунктах с численностью населения менее 1000 чел. проживает около 22% жителей бывшего округа. Основой экономики региона является сельское хозяйство. Здесь отсутствуют крупные перерабатывающие предприятия. Существующий Новоорловский горно-обогатительный комбинат (добыча и обогащение вольфрама и тантала), где занято свыше 300 чел., находится в стадии банкротства. Совокупность имеющихся экономико-географических факторов и существующая специализация автономного округа не обеспечивают возможности его успешного социального-экономического развития.

Значительный рост доходов населения Агинского Бурятского АО до объединения был обеспечен в первую очередь собственными институциональными факторами, связанными с юридической привязкой крупных налогоплательщиков из других регионов страны к территории округа. Налоговые отчисления от крупных компаний обеспечивали существенную часть налоговых поступлений в доходную часть бюджета округа. Доля безвозмездных поступлений из федерального бюджета в бюджет автономного округа была ниже, чем в других автономных округах (с 2003 по 2006 год их доля снизилась с 32 до 6%). Перед объединением с Читинской областью, в бюджет Агинского Бурятского АО произошли значительные финансовые вливания из федерального центра. Это благоприятно отразилось на таком показателе, как покупательная способность населения, по которому в 2005 г.

округ сравнялся с Читинской областью и Бурятией (Артоболевский, Вендина, Гонтмахер, Зубаревич, Кынев, 2010).

В этот период, Агинский Бурятский АО добился больших социально-экономических успехов за счет возросшей федеральной помощи. В самом округе произошло сокращение уровня бедности: с 97% в 1999 г. до 36% в 2004 г. Созданные в автономном округе рабочие места заполнялись не только местными жителями, но и работниками из других регионов страны и стран ближнего зарубежья.

Агинский Бурятский АО среди субъектов РФ находился в лидерах по сокращению бедности. К 2005 г. уровень общей безработицы в округе опустился ниже среднего показателя по Сибирскому федеральному округу и сравнялся со среднероссийским уровнем, хотя еще в 2002 г. здесь безработными были почти 25% экономически активного населения. Благодаря грамотной инвестиционной и бюджетной политике в Агинском Бурятском АО удалось создать новые рабочие места и минимизировать негативный эффект от демографического давления, вызванного молодой возрастной структурой населения округа (Зубаревич, 2008; Регионы России, 2008) (таб. 6).

В последний год перед объединением с Читинской областью за счет федеральных средств была произведена модернизация объектов социальной и дорожной инфраструктуры, обеспечен значительный прирост расходов на образование и социальную политику в автономном округе (Зубаревич, 2008).

Таблица 6

Основные социально-экономические показатели Читинской области и Агинского Бурятского АО до объединения

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Численность населения, тыс. чел.										
Читинская область	1245,8	1175,76	1107,1	1083,3	1080,3	1071,1	1062,2	1054,0	1047,0	1042,6
Агинский Бурятский АО	71,9	71,9	71,2	72,2	72,3	72,7	73,5	74,2	75,1	76,4
Среднемесячная заработная плата, руб.										
Читинская область	318	503,7	2106	2872	4246	5442	6672	8153	9943	12161
Агинский Бурятский АО	283	260,3	1347	1732	2749	3256	4113	5221	7034	8763
Доходы бюджета, млн. руб.^{1992 млн. руб.}										
Читинская область	17,9	1412,4	4754,5	8288,3	12799,3	17193,5	18704,7	16485,8	21786	24833,6
Агинский Бурятский АО	1,6	55,1	377,6	584,9	1097	2606,7	3476,1	2298,8	17481,4	3807,3
Из них собственные доходы, млн. руб.										
Читинская область	-	-	2661,4	4342,4	6567,9	10846,9	11788,0	10029,1	12297,6	14722,2
Агинский Бурятский АО	-	-	59,8	130,4	450,7	1793,5	2663,5	1390,4	16330,5	1891,5
Объем сельскохозяйственной продукции, млн. руб.¹⁹⁹¹										
Читинская область	2,6	1988	6062	6229	6936	7249	7324	8963	9949	11011
Агинский Бурятский АО	-	193	605	624	775	875	1059	1347	1596	1789
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.										
Читинская область	2,0	1697	6810	8766	6905	11453	14777	17402	19454	34024
Агинский Бурятский АО	0,1	35	84	190	314	519	1099	1487	3635	7110
Строительство жилья, тыс. м²										
Читинская область	465	178	63	79	70	89	129	116	159	208
Агинский Бурятский АО	723	270	101	111	74	128	265	301	470	671
Объем отгруженных товаров и услуг, млн. руб.										
Читинская область	2,1	3259	9316	12000	13972	16530	18973	25021	29538	31879
Агинский Бурятский АО	0,1	25,7	127	67	272	106	176	326,5	946	990
Из них обрабатывающие производства, млн. руб.										
Читинская область	-	-	-	-	9152	16431	16279	5136	6870	8133
Агинский Бурятский АО	-	-	-	-	50	61	149	121	200	312

Образование Забайкальского края, по мнению сторонников данной реформы (Анучина, 2012; Анучина, Васильева, 2012), предполагало концентрацию природных, материальных, интеллектуальных ресурсов и формирование общей системы управления. В результате, создаются благоприятные условия для выработки и реализации единой региональной политики и комплексного решения проблем развития сельского хозяйства и промышленности, освоения минерально-сырьевой базы, совершенствования инфраструктуры и т.д. Однако отмечались и очевидные для Агинского Бурятского АО негативные экономические последствия объединения:

- Весьма заметно уменьшилась доходная база местного бюджета бывшего округа, в связи с ликвидацией статуса субъекта. Его собственные доходы перешли в укрупненный субъект, доходная часть которого была менее обеспечена, чем бюджет автономного округа до объединения;

- Произошло значительное сокращение числа занятого населения. В первую очередь, за счет снижения числа госслужащих, часть которых была уволена, а другая – была переведена в краевой центр (г. Чита);

- Последовало сокращение общей численности населения, особенно в бывшем административном центре – п. Агинское.

- Позитивная динамика роста уровня жизни населения округа (снижение безработицы, рост доходов) была приостановлена, поскольку статус субъекта федерации был утрачен, исчезли собственные институциональные факторы (регистрация на территории округа крупных компаний и возможности привлечения финансовых ресурсов, стимулировавших развитие округа до объединения).

После объединения с Читинской областью в марте 2008 г., на территории бывшего Агинского Бурятского АО отмечалось снижение темпов социально-экономического развития в муниципальных образованиях, в первую очередь, в Агинском муниципальном районе.

Ситуация с ростом доходов населения (размер среднемесячной заработной платы) в муниципальных образованиях, входивших ранее в состав Агинского Бурятского АО, весьма неоднозначна.

По итогам первых годов после объединения (2009-2010 гг.) Дульдургинский муниципальный район в 2008-2009 гг. был одним из лидеров по темпам роста заработной платы среди всех муниципальных образований края. Могойтуйский район относился к группе середняков среди муниципальных районов Забайкальского края (Ушаков, 2013).

Другая ситуация складывалась в Агинском районе – по темпам роста заработной платы за 2009-2010 гг. он занял последнее 33-е место в крае с отрицательным приростом – 11,0% (отрицательный показатель среди муниципальных образований края наряду с Агинским муниципальным районом показал только Акшинский район бывшей Читинской области – 1,3%). Низкое значение показателя темпов роста заработной платы в Агинском муниципальном районе сохранялись два года подряд (Официальный сайт территориального органа федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю).

Анализ других показателей (численность постоянного населения, рост числа убыточных предприятий и т.п.), характеризующих социально-экономическое положение муниципальных районов бывшего Агинского Бурятского АО после объединения, позволяет отметить следующие особенности.

В муниципальных районах бывшего АО отмечалось снижение численности постоянного населения, фиксировался рост удельного веса убыточных предприятий. В социальной сфере – кроме снижения темпов роста заработной платы (за счет Агинского муниципального района), происходило уменьшение число больничных коек и объемов ввода жилых домов.

При этом, среди всех лишившихся статуса субъекта федерации автономных округов, Агинский Бурятский АО выиграл в следующем: законодательно был оформлен особый культурный статус Агинского округа в целях сохранения культуры и самобытности бурятского этноса. При Законодательном Собрании Забайкальского края создано Собрание Представителей Агинского Бурятского округа, которое является консультативно-совещательным органом, задачей которого является защита интересов и прав агинских бурят. Большая часть руководителей бывшего автономного округа заняли руководящие должности в

региональных органах власти, сохранены прежние границы муниципальных районов в составе округа: Агинского, Могойтуйского и Дульдургинского.

По мнению Н.А. Анучиной (2012) для анализа последствий объединения можно использовать результаты социологического опроса, который был проведен в феврале 2012 году. Данный анкетный опрос показал, что население бывшей Читинской области достаточно равнодушно относится к состоявшемуся референдуму. В то же время, население муниципальных районов Агинского Бурятского округа в большинстве негативно оценивает результаты референдума, жалеет об отданном голосе за объединение субъектов, утверждая, что негативных последствий больше, чем положительных. Для более чем половины опрошенных жителей бывшей Читинской области положительных изменений в результате образования Забайкальского края не произошло. Жители округа отмечают перемены к худшему во всех сферах общественной жизни. Некоторое ухудшение ситуации наблюдается в сфере занятости и социальной сфере – сокращение числа рабочих мест, миграция населения, снижение размеров заработной платы, падение объемов производства промышленной продукции, рост количества бюрократических процедур.

По уровню развития и динамике социально-экономических показателей за период (2015-2019 гг.) выделяется следующие группы муниципальных образований Забайкальского края.

1. В группу лидеров среди муниципальных образований входит Газимуро-Заводской район. Данный муниципальный район отличается высокими показателями среди всех муниципальных районов Забайкальского края: здесь наибольшее число занятых на 1000 человек населения, наибольший размер среднемесячной заработной платы, а также размер инвестиций и объемы промышленного производства. Такое положение района обеспечивается за счет добывающих производств (разработка месторождений золота).

2. Группа развитых районов. В эту группу входят Читинский городской округ, Читинский, Петровск-Забайкальский, Александровск-Заводской муниципальные районы, а также северные районы – Каларский, Тунгиро-

Олекминский, Могочинский. Это сравнительно крупные административные и промышленные города и районы Читинской области, с развитой социальной инфраструктурой. В северных районах находятся инвестиционно привлекательные добывающие виды деятельности (добыча золота и меди).

3. Относительно развитые (средняки) – в эту группу входят преимущественно центральная часть районов, включая весь бывший Агинский Бурятский АО. Относительно высокий уровень обеспечен сельским хозяйством и инфраструктурой, расположенной на его территории.

4. К группе слаборазвитых районов можно отнести ряд центральных и приграничных районов края. Это районы с преимущественно сельскохозяйственной специализацией экономики, слаборазвитой инфраструктурой (Валеева, 2016).

5. К группе аутсайдеров можно отнести городской округ Петровск-Забайкальский и Хилокский муниципальный район, а также слабоосвоенный Тунгокоческий район и ряд соседствующих между собой центральных районов – Шелопугинский, Балейский и Оловянинский. Например, в Петровск-Забайкальском городском округе отсутствуют градообразующие предприятия, наблюдается снижение численности занятых в экономике, падают доходы населения (Новикова, 2014) (рис. 5).

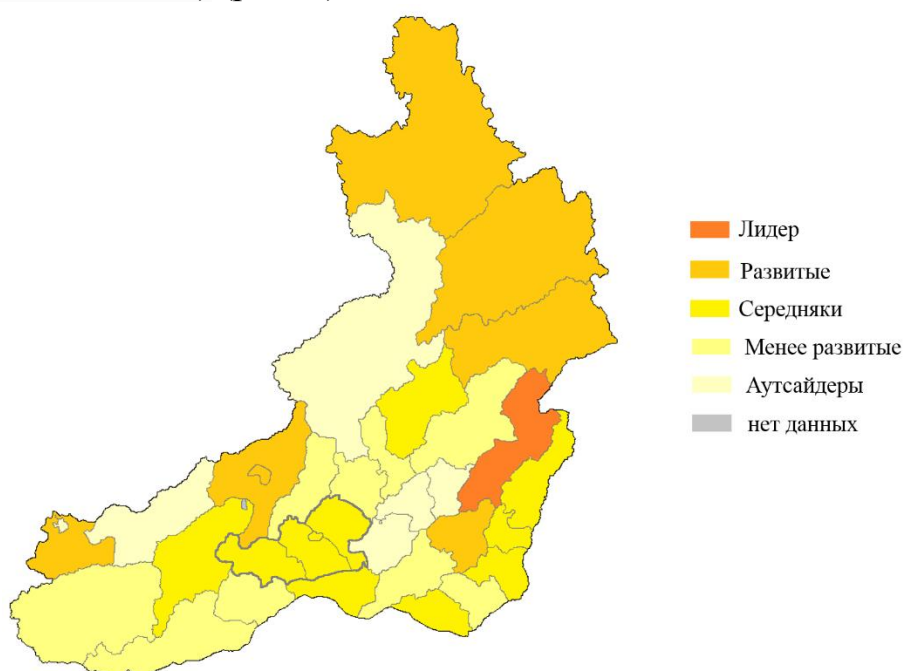


Рис. 5. Группировка районов Забайкальского края по уровню социально-экономического развития (составлено автором).

По особенностям динамики социально-экономических показателей можно выделить следующие муниципальные районы.

1. Лидеры – Каларский, Бaleyский, Улетовский районы. Наибольшее развитие среди этих районов получил Каларский район. Это вызвано наличием здесь промышленного производства (разработка крупнейшего в мире Удоканского месторождения меди). С работой этого крупного районообразующего предприятия связан рост других показателей – численности населения, занятых, объем инвестиций, ввод в строй жилья. За счет роста промышленного производства, и связанных с ним роста инвестиции в основной капитал, строительства жилья развивались и два других района.

2. Группа динамично развивающихся районов – Могочинский, Газимуро-Заводской и Александрo-Заводской.

3. Группа середняков состоит из ряда северных, центральных и приграничных районов.

4. Группа менее динамичных районов – центральные районы края.

5. Группа аутсайдеров по динамике социально-экономического развития – город Чита, Агинское, Могойтуйский, Краснокаменский и Забайкальский районы. Из них наименьшую динамику развития продемонстрировали города Чита и Краснокаменск, Краснокаменский район (рис. 6).

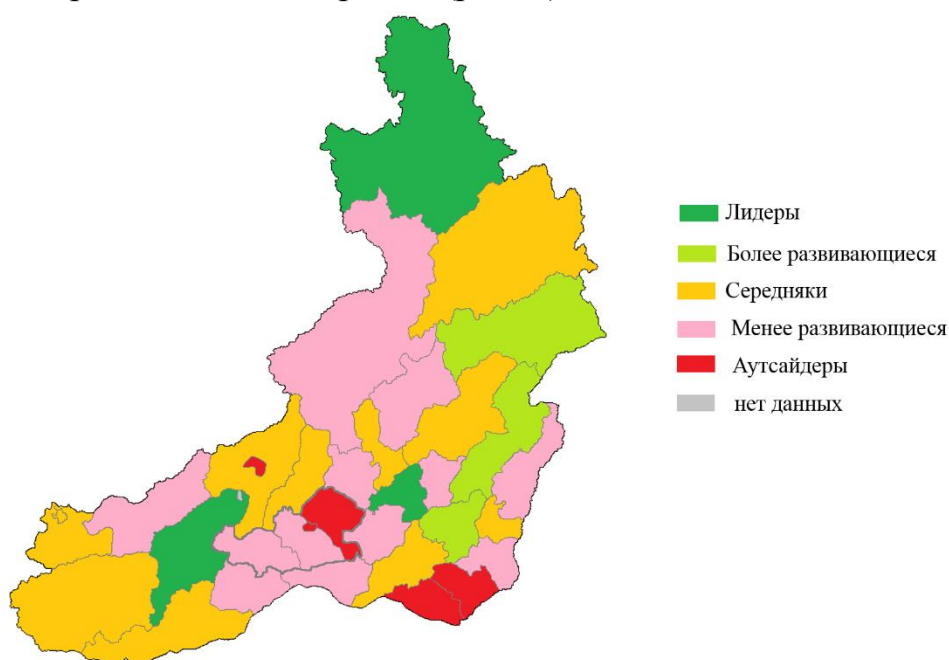


Рис. 6. Группировка районов Забайкальского края по динамике социально-экономического развития (составлено автором).

Таким образом, большинство муниципальных районов бывшего автономного округа по степени развитости можно отнести к группе относительно развитых. Однако, необходимо отметить, что по динамике социально-экономических показателей в последние годы эти районы отстают от большинства муниципалитетов Забайкальского края, а п. Агинское и Могойтуйский район показывают одну из наихудших динамик среди муниципалитетов края.

Доля Агинского Бурятского АО не столь значительна в социально-экономическом развитии Забайкальского края. В численности населения она составляет 7,0%, и она несущественно возрастает на фоне более быстрого снижения численности населения бывшей Читинской области. Численность занятых за последние 5 лет (2015-2019 гг.) в самой Читинской области снизилась на 10,1%, а в бывшем автономном округе на 17,2%.

По такому показателю, как рост заработной платы, отмечается прирост по сравнению с Забайкальским краем (с 60 до 70% от среднерегионального значения за последние 5 лет).

Положительная динамика доходов собственного бюджета – прирост постоянно держится на уровне 8%. Также стабильная доля сохраняется в сельском хозяйстве (около 15%). Доля инвестиции в основной капитал крайне мала – хоть и возросла за последние годы с 0,5% до 1,1%. Нестабильна доля в строительстве жилья – от 4 до 10%. Но в целом за последние 5 лет доля возведенного жилья составила 6,1%. Одной из главных проблем стало значительное снижение промышленного производства, которая снизилась до 0,7%.

Также после первых лет объединения произошло резкое снижение других социально-экономических показателей (таб. 7).

В целом Агинский Бурятский АО имел больше негативных последствий от объединения, чем другие бывшие автономные округа. Округ в настоящее время менее динамично развивается, чем большинство муниципальных районов Забайкальского края. Особенно это касается бывшего административного центра Агинское, который значительно «просел» по социально-экономическим

показателям и до сих пор не может восстановиться, находясь в депрессивном состоянии.

Таблица 7

Доля Агинского Бурятского АО в составе Забайкальского края
до объединения и после, %

	1991	1995	2000	2007	2010	2015	2019
Численность населения	5,4	5,8	6,4	6,8	7,0	7,0	7,0
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегionalному (100%)	93	52	62	76	58	67	70
Доходная часть бюджетов*	8,9	3,9	8,0	15,3	...	8,0	7,1
Объем сельскохозяйственной продукции	...	9,5	10,0	16,1	16,1	16,5	17,0
Инвестиции в основной капитал	5,0	2,1	1,3	20,9	7,2	0,9	1,2
Строительство жилья	8,4	8,8	10,2	21,8	7,8	4,3	6,4²⁰¹⁸
Промышленное производство	4,8	0,8	1,3	3,2	1,2	1,3	0,8

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

Можно сделать вывод о том, что объединение слабой в экономическом развитии Читинской области и Агинского Бурятского АО не обеспечило нового импульса для развития муниципальных образований автономного округа. Более того, была утрачена позитивная динамика социально-экономического развития муниципальных районов бывшего автономного округа, возникшая перед объединением с Читинской областью. Во многом это объясняется потерей Агинским Бурятским АО статуса субъекта РФ, что существенно ограничило возможности использовать собственные механизмы региональной политики для привлечения финансовых ресурсов, стимулирующих развитие автономного округа.

Социально-экономический потенциал Агинского Бурятского АО не оказал благоприятного влияния на социально-экономическое положение нового субъекта по сравнению с Читинской областью. По большинству показателей на душу населения объединённый субъект, незначительно, но проиграл. Существенного влияния на общее положение в новом субъекте автономный округ и не мог оказать, поскольку доля населения бывшего округа в новом субъекте составила всего 7%.

Негативные последствия в большей степени сказались, в первую очередь, на самом бывшем Агинском Бурятском АО.

2.3. Включение Корякского автономного округа в Камчатский край

Камчатский край был образован 1 июля 2007 года в результате объединения Корякского автономного округа с Камчатской областью. Организаторы объединения Корякского автономного округа с Камчатским краем ожидали положительный эффект для автономного округа за счет большей доступности к средствам бюджета Камчатской области. Благодаря этому, можно было бы обеспечить на территории округа строительство инфраструктурных объектов, что должно благоприятно сказаться на его инвестиционной привлекательности (главным образом в добывающей отрасли). Кроме этого, в новом субъекте можно более оперативно решать проблемы организации северного завоза, используя логистические возможности Петропавловска-Камчатского.

Рассматриваемая территориальная дифференциация социально-экономического развития Камчатского края в значительной степени обусловлена инфраструктурными ограничениями и слабым развитием производственного потенциала. Особенно острые проблемы сложились в северной части региона (в бывшем Корякском АО), где практически отсутствуют автомобильные дороги (плотность автодорог – 0,4 км/тыс. км²). В настоящее время не существует регулярных внутрикраевых авиационных грузопассажирских, а также каботажных морских перевозок, из-за их высокой себестоимости. Объекты транспортной инфраструктуры имеют высокие показатели износа. В целом транспортно-географическое положение региона можно характеризовать как неблагоприятное.

На севере края уровень и качество жизни населения значительно хуже, чем в центральной и южной части полуострова. Северная часть края при рейтинговой оценке инвестиционного климата отнесена к территориям с низким потенциалом и экстремальными рисками (Ушаков, 2017).

На территории Корякского автономного округа нет больших населенных пунктов. При общей численности населения в 13 тыс. чел., самым большим

населенным пунктом является бывший его административный центр – Палана, где проживает 2,9 тыс. чел. В населенных пунктах с численностью населения менее 1000 чел. проживает около 45 % жителей бывшего автономного округа.

В ряде прибрежных населенных пунктов хороша развита добыча рыбы и ее переработка, которая обеспечивает занятость местного населения и высокий размер среднемесячной заработной платы. Сами поселки имеют сравнительно развитую инфраструктуру и положительную динамику (по некоторым показателям – снижение безработицы, рост доходов населения и др.) в своем развитии. На территории бывшего округа создаются предприятия по добыче драгоценных металлов, главным образом золота.

Если рассматривать социально-экономическую ситуацию в округе и области до объединения, то можно отметить ряд особенностей:

Камчатская область являлась дотационным регионом, в котором существовала большая демографическая проблема – невысокая рождаемость и высокий миграционный отток населения. В период 1989-2002 гг. численность населения снизилась на 22,0%, а перед объединением (2002-2006 гг.) еще на 2,5%.

Экономика Корякского АО имела более депрессивный характер из-за высокой транспортной удаленности от материка, слабой расселенческой и, прежде всего, инфраструктурной освоенности. Негативная динамика численности населения была более выражена. В период 1989-2002 гг. численность населения снизилась на 36,6%, а перед объединением (2002-2006 гг.) еще на 9,9%.

По большинству социально-экономических показателей Корякский автономный округ сильно отставал от Камчатской области (Таб. 8).

Предполагалось, что после объединения, Корякский АО получит большее развитие за счет инвестиций в разработку месторождений полезных ископаемых, главным образом золота и серебра.

Таблица 8

Основные социально-экономические показатели Камчатской области и Корякского АО до объединения

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Численность населения, тыс. чел.¹⁹⁹¹									
Камчатская область	438,6	376,5	340,6	333,6	333,0	330,4	328,3	326,1	324,5
Корякский АО	37,4	29,9	25,8	25,2	25,0	24,3	23,8	23,2	22,6
Среднемесячная заработная плата, руб.									
Камчатская область	589	1214	4448	6157	8677	10320	12298	15477	18541
Корякский АО	517	1454	5427	7621	9549	11854	14631	17689	20330
Доходы бюджета, млн. руб.¹⁹⁹²									
Камчатская область	13,6	1637,2	4806,8	5930	8585,9	10823,5	11556,1	11815,4	15805,1
Корякский АО	2,4	322,6	865,1	1139,2	1517,4	1944,8	2380,7	3019,1	5862,9
Из них собственные доходы, млн. руб.									
Камчатская область	-	-	2459,3	2948,8	4067,2	5565,7	5750,6	5737,1	8019,3
Корякский АО	-	-	260,4	348,7	427,4	767,4	782,3	777,2	962,6
Объем сельскохозяйственной продукции, млн. руб.¹⁹⁹¹									
Камчатская область	0,8	651	1649	1724	2114	2592	2643	3236	4097
Корякский АО	-	50	59	69	91	117	113	148	169
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.									
Камчатская область	1,1	758	3546	3398	3925	6807	3866	7060	6986
Корякский АО	0,1	38	268	485	315	282	419	665	1086
Строительство жилья, тыс. м²									
Камчатская область	440	107	20	28	39	35	47	37	90
Корякский АО	796	168	-	-	-	-	-	-	424
Объем отгруженных товаров и услуг, млн. руб.									
Камчатская область	2,3	4076	15565	19978	21904	26127	27160	20847	23570
Корякский АО	0,2	242	2939	4155	4129	5378	4603	4448	3871
Из них обрабатывающие производства, млн. руб.									
Камчатская область	-	-	-	-	16559	19778	19311	8628	8659
Корякский АО	-	-	-	-	3786	5195	4189	1313	899

Для более детального анализа были рассмотрены особенности социально-экономического развития муниципальных районов Камчатского края после объединения. По особенностям динамики социально-экономических показателей, за отдельные периоды времени, выделяются следующие группы районов:

За 2006-2011 гг. лидером по темпам роста социально-экономических показателей среди муниципальных образований являлся город Петропавловск-Камчатский. К группе муниципальных районов со среднекраевой динамикой можно отнести Алеутский, Мильковский районы, Елизовский, Быстринский, Карагинский районы. В число менее динамичных – Олюторский, Пенжинский, Тигильский, Соболевский, Усть-Большерецкий, Усть-Камчатский районы.

За период с 2011 по 2015 гг. в лидерах были – Быстринский, Елизовский и Алеутский районы, а также Пенжинский район бывшего Корякского АО. Наименее положительная динамика была отмечена в Мильковском районе. В целом в эти годы в районы бывшего Корякского АО отмечался большой приток инвестиций, но они не оказали положительного воздействия на социально-экономическую сферу бывшего округа (Ушаков, 2017а).

Комплексная оценка динамики социально-экономического развития районов Камчатского края после первых лет объединения показывает, что в наихудшем положении находятся северные районы. Здесь, сохраняются негативные явления в развитии всех видов экономической деятельности, в том числе и ведущей отрасли – оленеводства, усугубляется сложная ситуация в системе оказания различных услуг населению – медицинских, культурно-бытовых и транспортных.

В социально-экономическом развитии Камчатского края, с момента его образования, можно выделить три этапа, которые характеризуют особенности экономики края адаптироваться к условиям общероссийского кризисам 2009-2022 гг.

Докризисный этап (с 2006 по 2008 года). В это время социально-экономическое развитие в нашей стране имело позитивную динамику, и Камчатский край, также имел небольшой прирост, хотя и несколько ниже среднероссийского уровня.

Этап кризиса (2009-2010 гг.). Несмотря на негативные последствия кризиса, Камчатский край являлся одним из лидеров среди субъектов РФ по динамике социально-экономических показателей, сохранив ее на уровне 2008 года.

Послекризисный этап (2011-2012 гг.). В ходе преодоления последствий кризиса в экономике Камчатского края были отмечены, как негативные, так и положительные тенденции в динамике социально-экономических показателей. В целом, они продемонстрировали динамику несколько ниже докризисного периода (Ушаков, 2020).

Бывший Корякский АО по всем периодам отставал от большинства показателей края, за исключением прироста объема инвестиций, но это продолжалось не долго (2 года), после этого произошло их значительное сокращение.

Среди муниципальных образований Камчатского края сложилась большая территориальная дифференциация по уровню социально-экономического развития. По совокупности показателей, выделяются следующие группы муниципальных образований:

1. Петропавловск-Камчатский и его ближайшее окружение – Елизовский район и ЗАТО Вилючинск. Здесь проживает 84% населения региона, сконцентрировано 77% занятого населения, 75-80% собственных доходов бюджета и объемов сельскохозяйственной продукции, 60-70% инвестиции, свыше 80% возводимого жилья, около 70% промышленной продукции края.

Внутри данной зоны основной социально-экономический потенциал сосредоточен в пределах краевого административного центра – Петропавловска-Камчатского. На его территории проживает 57,5% населения края, а также – сосредоточено около 60% занятого населения, 65-67% собственных доходов муниципальных бюджетов, 40-60% инвестиций региона, 25-33% строительства жилья и около 60% объемов промышленного производства.

Елизовский район также показывает высокие темпы развития, как пригородная территория, ориентированная на краевой центр. Здесь наблюдается относительно стабильная численность населения (около 20% населения Камчатки).

Здесь, в последние годы, возводится около 60% всего строящегося жилья в крае. Стоит отметить, что в данном районе сконцентрировано около 70-75% производства сельскохозяйственной продукции края.

2. Группа районов с рыбохозяйственной специализацией. В эту группу входят Усть-Большерецкий, Усть-Камчатский, Соболевский и Алеутский районы. Основой их производственной деятельности является улов и переработка рыбы, морепродуктов. Среди этих районов более развитым является Усть-Большерецкий район, где отмечены значительные объемы вылова и переработки рыбы, морепродуктов. Данные районы имеют более высокий уровень социально-экономического развития и наиболее положительную динамику показателей среди других районов края.

3. Континентальные районы края, со специализацией на добывающей промышленности:

3а). Быстринский район, в котором высокие темпы социально-экономического роста обеспечиваются за счет добычи медно-никелевых руд, золота. В настоящее время район является лидером по социально-экономическому развитию среди всех муниципальных образований Камчатского края. При этом, наиболее высокие темпы роста отмечены не в районном центре Эссо, а в поселке Анавгай, где осуществляется добыча медно-никелевых руд. Эссо поддерживает высокий уровень развития в большей степени за счет своего административного статуса районного центра.

3б). Континентальный Мильковский район. Этот район отличается более низким уровнем социально-экономического развития по сравнению с другими районами континентальной группы. Основные виды деятельности – рыболовство (проходные рыбы), сельское хозяйство (в основном животноводство), сбор дикоросов, а также виды деятельности, связанные с туризмом.

4. Территория бывшего Корякского АО. Представлена 4 муниципальными районами (Корякский, Олюторский, Пенжинский, и Тигильский). Эти районы имеют свои особенности – слабую социальную и хозяйственную освоенность из-за суровых природно-климатических условий, а также большие проблемы с

транспортной доступностью краевого центра (почти полное отсутствие автодорог). Связь обеспечивается, в основном, с помощью местных авиалиний. На уровне поселков, в пределах этих районов, также отмечается высокая дифференциация социально-экономических показателей.

На данных территориях есть ряд достаточно развитых поселений, в которых существуют градообразующие предприятия по добыче полезных ископаемых (драгоценные металлы), а также ряд поселений, специализирующихся на вылове рыбы и добыче морепродуктов, их переработке. Также более развитыми поселениями (за счет социальной инфраструктуры, торговли, сферы услуг) являются районные административные центры. В то же время, большинство поселений этих районов слаборазвиты и имеют признаки депрессивности: здесь отсутствуют градообразующие производственные предприятия, которые могли бы обеспечить занятость населения и высокий уровень оплаты труда. Основным видом деятельности здесь являются бюджетоориентированные сферы деятельности – образование, медицина, культура, местное самоуправление.

Рассматриваемая территория имеет небольшую долю в социально-экономической структуре хозяйства Камчатского края: доля в численности населения составляет почти 5%, занятых 7-8%, собственных доходов бюджета 8-9,5%, в последние годы резко возросла доля округа в инвестициях (в период 2016-2017 гг. – около 25%, а в 2018 г. сократилась до 14%), доля в промышленном производстве колеблется в пределах 12-17%. В целом доля бывшего Корякского АО в сфере экономики региона в последние годы возрастает.

Внутри самого округа отмечена высокая социально-экономическая дифференциация, как на муниципальном, так и поселковом уровне. Например, наибольшее развитие получили поселки, где работают предприятия по добыче драгоценных металлов. Также более развитыми являются поселки, где развиты улов рыбы и её переработка, административные центры районов. Остальные поселения, не имеющие этих видов деятельности, отличаются депрессивным характером экономики.

В целом можно выделить следующие районы по уровню социально-экономического развития:

4а). Пенжинский и Карагинский районы – наиболее развиты за счет добычи драгоценных металлов. Отличаются более высокими социально-экономическими показателями, а также более положительной динамикой развития.

4б). Олюторский район. Имеет относительно невысокие социально-экономические показатели. Основой экономики является улов рыбы и добыча морепродуктов. Необходимо отметить, что на социально-экономической ситуации в районе негативно сказались последствия землетрясения 2006 года.

4в). Тигильский район. Его экономика находится в депрессивные состоянии и имеет наиболее негативную динамику из всех районов Камчатского края. Главной причиной послужило лишение Паланы статуса административного центра Корякского АО (рис. 7).

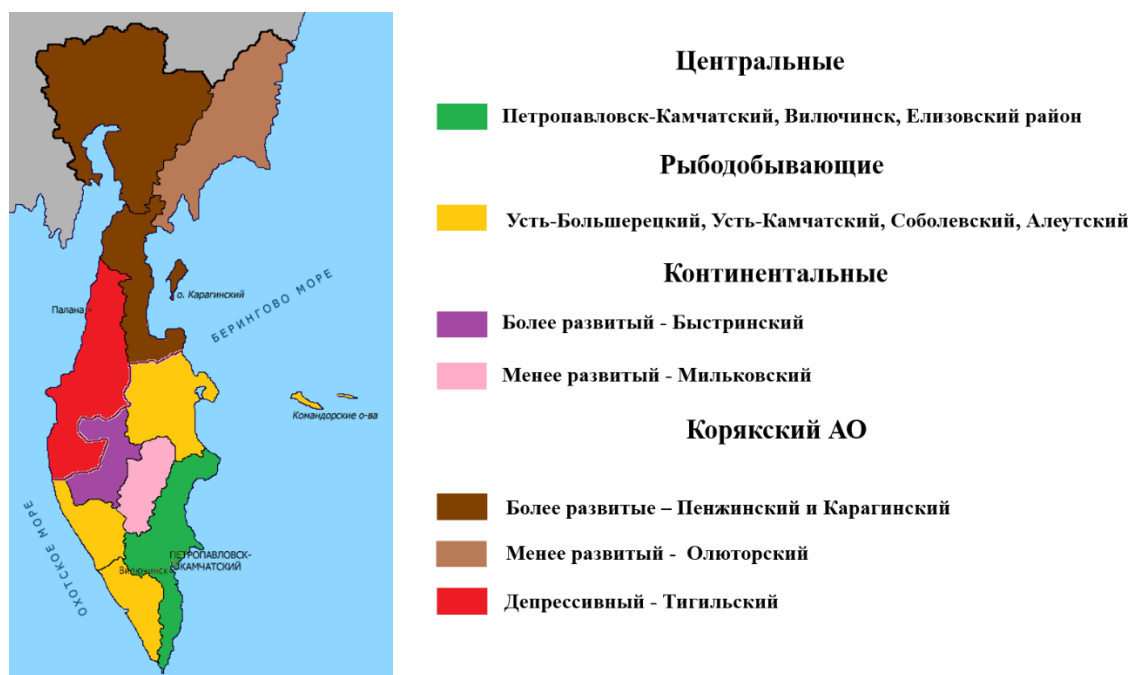


Рис. 7. Группировка районов Камчатского края по уровню социально-экономического развития (составлено автором).

Динамика социально-экономических показателей на муниципальном уровне имеет следующие особенности:

Высокие темпы роста имеют районы (и расположенные в них поселения), которые в последние годы получили большие инвестиции в добычу золота (Карагинский и Пенжинский районы), специализирующиеся на вылове рыбы и её переработке (Усть-Большерецкий и Соболевский районы). Эти районы (и расположение в них поселения) отличаются не только положительной динамикой показателей, но и устойчивостью своего социально-экономического положения (в том числе за счет роста числа занятого населения). Поскольку занятость в рыбодобывающей отрасли, как правило, обеспечивает высокий размер заработной платы, в районах отмечается низкий отток местного трудоспособного населения.

Среди муниципалитетов, следует особо отметить Елизовский район, который имеет положительную динамику развития за счет выгодного экономико-географического положения – близость краевого центра Петропавловска-Камчатского, с его высоким социально-экономическим потенциалом, и наличие аэропорта – для туристической деятельности.

При этом, Петропавловск-Камчатский по динамике социально-экономических показателей занимает предпоследнее место среди районов (уступая только Тигильскому району). Данная динамика отмечается с 2015 года, когда начался очередной экономический кризис в стране (в том числе вызванный санкциями). К настоящему времени, по совокупным социально-экономическим показателям, город полностью не восстановился до докризисного уровня. В целом такая ситуация характерна для всех административных центров дальневосточных субъектов РФ, и Петропавловск-Камчатский не стал исключением (рис. 8).

После объединения в 2007 г. Камчатской области и Корякского автономного округа еще больше усугубилось периферийное положение муниципальных образований бывшего автономного округа, усилился отток населения в Камчатскую область (преимущественно в административный центр – Петропавловск-Камчатский). Если до объединения с Камчатской областью за четыре года (с 2002 по 2005 гг.) из автономного округа уехало 1,5 тыс. человек, то за три года после объединения – вдвое больше. Среди уехавших, наибольшую долю составляют бывшие работники администрации автономного округа.

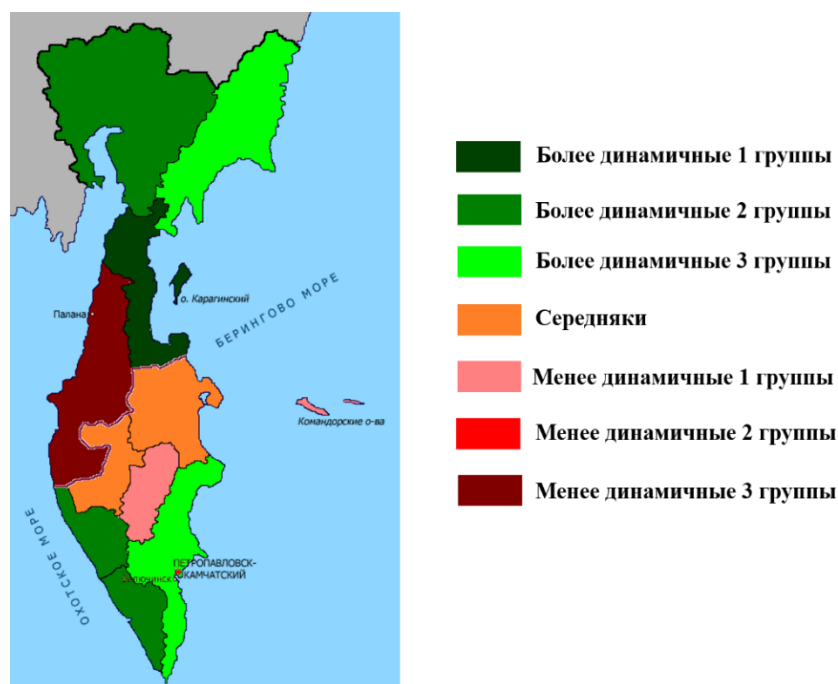


Рис. 8. Группировка районов Камчатского края по динамике уровня социально-экономического развития (составлено автором).

Необходимо отметить снижение доли численности населения бывшего Корякского АО в составе нового субъекта, а также – большинства других показателей в первые годы после объединения. (таб. 9).

Таблица 9

Доля Корякского АО в составе Камчатского края
до объединения и после, в %

	1990	1995	2000	2006	2010	2015	2019
Численность населения	7,9	7,3	7,0	6,5	4,8	4,4	4,1
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегиональному (100%)	88	120	122	110	92	105	122
Доходная часть бюджетов*	...	...	10,6	12,2	4,1	5,7	9,3⁽²⁰¹⁸⁾
Объем сельскохозяйственной продукции	...	7,8	4,6	4,2	...	...	...
Инвестиции в основной капитал	9,1	5,1	7,6	15,5	2,4	3,4	10,2⁽²⁰¹⁸⁾
Строительство жилья	14,1	11,3	0	0	0	1,1	1,9⁽²⁰¹⁸⁾
Промышленное производство	9,1	5,9	18,9	16,4	6,7	7,3	14,5

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне. ⁽²⁰¹⁸⁾ – данные за 2018 г.

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

Бывший Корякский АО, на момент присоединения к Камчатской области, имел относительно небольшой уровень социально-экономического развития. Однако, в последние годы, в бывшем Корякском округе, за счет строительства золотодобывающих предприятий, отмечается прирост инвестиций и увеличение объема отгруженных товаров и услуг.

2.4. Включение Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край

Коми-Пермяцкий АО был образован 26 февраля 1925 г., первоначально в статусе национального округа. Главной хозяйственной специализацией округа на тот период были лесозаготовки, вторым по значимости видом деятельности было сельское хозяйство. В результате истощения лесных ресурсов с начала 1960-х годов в округе началась экономическая стагнация и миграционный отток населения.

Необходимо отметить, что до объединения на территории округа проживало 132,8 тыс. чел, сейчас же – 105,4 тыс. чел. на 01.01. 2021 г. Около 28% населения бывшего автономного округа проживает в бывшем административном центре Кудымкаре, а в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 чел. проживает 47% жителей бывшего автономного округа. Другой особенностью является большое количество населенных пунктов – 694. Большинство из которых малочисленны. Из них только 167 имеют численность населения более 100 чел. (из которых 13 населённых пунктов с численностью населения более 1000 чел. – самый большой из них Кудымкар – 29,8 тыс. чел, а остальные населенные пункты имеют менее 5 тыс. чел.). Численность населения менее 10 чел. имеет 125 населенных пунктов.

На фоне проблем в экономической сфере (снижение объемов лесозаготовок) бывший автономный округ не обладает выгодным экономико-географическим положением, здесь слабо развита транспортная сеть (отсутствуют железные дороги и крупные автомобильные магистрали, отмечается низкое качество местных автомобильных дорог).

В 1990-е годы миграция населения за пределы округа на фоне общего экономического кризиса в стране значительно сократилась. Однако, был отмечен отрицательный естественный прирост населения. В экономической сфере происходило существенное снижение производства и массовое закрытие местных предприятий.

Снижение производства и низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта стало носить постоянный характер. Округ оказался в полной зависимости от федеральных дотаций, которые на 80% формировали его бюджет (Шабает, 2006). Практически все лесозаготовительные предприятия, которые составляли основу экономики округа, прекратили заготовку древесины из-за сложившегося тяжелого финансового положения. В сельском хозяйстве наблюдалось резкое снижение объемов производства (таб. 10).

Главным доводом объединения субъектов РФ было ожидание прихода больших инвестиций со стороны Пермской области. Предполагалось, что инвестиции будут вкладываться не только в производство, но и в инфраструктуру округа – например, в строительство железной дороги «Белкомур», реконструкцию автодорожной сети, систем энергоснабжения и иных коммуникаций.

Создание Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа должно было способствовать более эффективному использованию поступающих в субъект ожидаемых значительных инвестиций. Этому благоприятствовала высокая взаимосвязанность экономик двух субъектов. Предполагалось, что при присоединении экономически слабого округа к региону-донору произойдет перераспределение бюджетных потоков, и уровень жизни в Коми-Пермяцком округе возрастет (Зубаревич, 2006).

После объединения особый статус бывшего автономного округа был закреплен в уставе Пермского края. В документе было прописано, что на территории округа находятся «основные, исторически сложившиеся места проживания коми-пермяцкого народа», а наряду с русским для общения на территории округа может использоваться коми-пермяцкий язык. Устав позволяет также создать в границах округа единое муниципальное образование «при наличии волеизъявления населения Коми-Пермяцкого округа».

Основные социально-экономические показатели Пермской области и Коми-Пермяцкого АО до объединения

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Численность населения, тыс. чел.¹⁹⁹¹							
Пермская область	2865,5	2900,0	2720,9	2693,3	2678,2	2646,7	2647,0
Коми-Пермяцкий АО	146,7	143,6	137,6	136,1	135,6	134,4	132,8
Среднемесячная заработная плата, руб.							
Пермская область	262	470	2434	3422	4287	5283	6212
Коми-Пермяцкий АО	232	265	1180	1608	2389	2846	3536
Доходы бюджета, млн. руб.¹⁹⁹²							
Пермская область	49,2	4402,2	21183	25716,8	26996,8	31822,6	42015,7
Коми-Пермяцкий АО	1,8	159,5	683,1	1203,1	1623,4	2015,4	2518,7
Из них собственные доходы, млн. руб.							
<i>Пермская область</i>	-	-	20398,4	23670,3	24262,6	30650	39471,6
<i>Коми-Пермяцкий АО</i>	-	-	151,6	267,7	329,5	388,7	570,7
Объем сельскохозяйственной продукции, млн. руб.¹⁹⁹¹							
Пермская область	4,4	3985	14977	18104	17303	17454	19109
Коми-Пермяцкий АО	-	324	1277	1492	1381	1401	1547
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.							
Пермская область	5,0	5295	27516	37977	38894	39679	48235
Коми-Пермяцкий АО	0,2	78	261	286	483	705	1374
Строительство жилья, тыс. м²							
Пермская область	394	213	115	184	128	148	161
Коми-Пермяцкий АО	522	154	64	123	60	84	52
Объем отгруженных товаров и услуг, млн. руб.							
Пермская область	12,2	26246	110377	143321	156638	199365	248117
Коми-Пермяцкий АО	0,2	173	693	874	802	739	1848
Из них обрабатывающие производства, млн. руб.							
<i>Пермская область</i>	-	-	-	-	133612	169261	211644
<i>Коми-Пермяцкий АО</i>	-	-	-	-	751	637	1720

Необходимо отметить, что после объединения был утерян лоббистский статус территории. Безвозмездные поступления из федерального центра теперь поступают через региональные власти, от которых зависит распределение финансовых ресурсов между районами.

Была слабая реализация инвестиционных проектов. Так, не был осуществлен заявленный проект постройки железной дороги (Белкомур) через Гайнский район, которая должна была соединить Урал, Сибирь с Архангельском и Мурманском. Реализация этого проекта позволила бы модернизировать местную инфраструктуру (главным образом транспортную), создать новые рабочие места, увеличить доходы населения, поднять уровень жизни.

В настоящее время муниципальные районы бывшего АО являются одними из наименее развитых по уровню социально-экономического развития на территории Пермского края. Более развитыми среди муниципалитетов округа являются Кудымкар, Кудымкарский и Юсьвинский районы, которые расположены в южной части округа и имеют более динамичное развитие, чем северные районы бывшего автономного округа (Балина, Мельников, Николаев, Столбов, Чекменева, 2021).

Следует отметить, что в последние годы на территории Пермского края происходит преобразование районов в округа с последующей ликвидацией администрации городских и сельских поселений районов. Механическое объединение районов, без учета сложившихся социально-экономических связей между ними, тенденций экономического развития, может вызвать негативные последствия для местного уровня территориального управления.

Нами проведены оценки социально-экономического развития и его динамики на муниципальном уровне и выделены следующие группы районов:

В Пермском крае лидерами по уровню социально-экономического развития среди муниципальных образований являются Березники и бывший Усольский район, к группе развитых образований относятся Соликамск (без бывшего Соликамского района), Пермь и Пермский район, а также Губаха. К группе относительно развитых относятся Добрянка, Краснокамск, Чайковский, Чернушка,

Куединский и Частинский районы. Большинство же районов относятся к группе середняков или относительно менее развитых. Менее развитыми районами являются городские округа – Александровск, Чердынь, а также Гайнский и Косинский районы бывшего Коми-Пермяцкого АО. Аутсайдером по социально-экономическому развитию является городской округ Кизел.

На территории Коми-Пермяцкого АО наиболее развитым является его бывший административный центр Кудымкар, который относится к группе середняков (по уровню социально-экономического развития) среди муниципальных районов нового субъекта РФ – Пермского края. Большинство районов (Кочевский, Кудымкарский, Юрлинский, Юсьвинский) относятся к группе относительно менее развитых. Менее развитыми являются Гайнский и Косинский районы.

В группе лидеров по динамике социально-экономических показателей является Губахинский район, а также Березники, Соликамск, Гремячинск и Куединский район. Более динамичные районы расположены в центральной части области, а относительно динамичные на территории бывшего Коми-Пермяцкого АО, а также город Октябрьский, в бывшей Пермской области. Группа середняков, относительно менее динамичных и менее динамичных муниципальных образований, распространены по всему региону. Основным аутсайдером по динамике развития является Кизел, к числу других аутсайдеров можно отнести города – Пермь, Кунгур, Добрянка, Охинск, Кудымкар.

В целом же Кудымкар показал наиболее низкие показатели в развитии среди муниципальных районов Коми-Пермяцкого АО. Более развитыми являются Кудымкарский, Юрлинский и Гайнский районы, которые можно отнести к группе относительно динамичных муниципальных районов Пермского края. К группе середняков по этим критериям можно отнести Юсьвинский район, а к группе менее динамичных – Косинский и Кочевский районы.

Таким образом, можно выделить следующие проблемы, которые не получилось решить с помощью объединения Коми-Пермяцкого АО с Пермской

областью. В ряде случаев, после объединения отмечается ухудшение ситуации в Коми-Пермяцком АО:

- сохраняющееся снижение численности населения;
- высокий миграционный отток населения, особенно в первые годы после объединения;
- небольшое число частных организации и предприятия, индивидуальных предпринимателей;
- низкая инвестиционная привлекательность бывшего автономного округа по сравнению с другими районами Пермского края;
- неконкурентоспособная, неэффективная экономика ресурсного типа;
- устаревшая материально-техническая база;
- убыточность главных сфер специализации округа - сельского и лесного хозяйства;
- общее снижение численности работающих в районах бывшего автономного округа.

Следует отметить конкурентные преимущества Коми-Пермяцкого округа, которые не были реализованы после объединения:

- наличие природных ресурсов: лесных, водных, нерудных материалов - за счет которых можно было бы создавать новые предприятия;
- возможность осуществления потенциальных инвестиционных проектов в промышленных и сельскохозяйственных сферах.

Изменение статуса округа повлекло за собой значительное сокращение занятых в социальной и образовательной сферах. Так, в ведение края были переданы окружные службы государственных органов власти, что привело к массовому сокращению госслужащих. Подготовка квалифицированных рабочих кадров была в основной массе перенаправлена в Пермь.

Доля Коми-Пермяцкого АО в составе Пермского края крайне мала. По численности населения она составляет 3,1% (2015 г. – 4,3%), в структуре занятых – 2,6%, притом размер среднемесячной заработной платы составляет 73% от среднерегionalного. Доля собственных доходов в местном бюджете – 1,8%, в

инвестициях составляет – 0,4%, строительстве жилья – 0,3%, такая же доля в промышленном производстве. Район имеет весомую долю только в сельском хозяйстве – 6,8%.

После объединения с Пермским краем в бывшем округе Коми-Пермяцкого округа произошло снижение объемов промышленного производства, которое и так имело крайне низкую долю для Пермского края. Присоединение Коми-Пермяцкого АО к Пермскому краю вызвало сокращение среднедушевых показателей для нового субъекта при его сравнении с Пермской областью (Таб. 11).

Таблица 11

Доля Коми-Пермяцкого АО в составе Пермского края
до объединения и после, в %

	1991	1995	2000	2004	2010	2015	2019
Численность населения	4,9	4,9	4,8	4,8	4,4	4,2	4,1
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегionalному (100%)	88	58	48	57	67	74	72
Доходная часть бюджетов*	...	...	0,7	1,5	1,5	1,8	1,8
Объем сельскохозяйственной продукции	...	8,1	8,2	8,2	8,0	7,0	6,6
Инвестиции в основной капитал	4,0	1,5	0,9	2,8	0,8	0,4	0,3
Строительство жилья	6,5	3,5	2,6	1,5	4,0	3,6	3,4
Промышленное производство	1,8	0,7	0,6	0,7	0,2	0,2	0,3

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне. Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

Составлено по: Регионы России, 2019.

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

2.5. Включение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область

Усть-Ордынский Бурятский АО в экономико-географическом и транспортно-географическом отношении полностью замкнут на Иркутскую область. Основная специализация – сельское хозяйство. В округе имеется большое число населенных пунктов. Самым крупным из них является бывший административный центр – Усть-Ордынский с численностью населения 15,3 тыс. чел. (около 12 % жителей округа). Еще 11% населения проживает в Кутулике, Осе

и Бохане – около 4,5-5 тыс. чел в каждом из них. Большинство населения (55%) проживает в населенных пунктах с численностью населения менее 1000 чел. Транспортная система округа представлена железнодорожным транспортом (Транссиб), которая проходит по Аларскому району, также с севера на юг территорию округа пересекают две федеральные автотрассы.

Объединение Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа было обусловлено их тесными историко-культурными и экономическими взаимосвязями. Во многом общая экономическая и социальная инфраструктура создавалась как единый хозяйственный комплекс на основе межотраслевой кооперации, а близость потребительского рынка Иркутска и тяготеющих к нему промышленных узлов, предопределило сельскохозяйственную специализацию бывшего субъекта. Автономный округ располагался внутри Иркутской области и был полностью вписан в ее инфраструктуру, прежде всего, транспортную. Их объединение должно было привести к большей межотраслевой сбалансированности экономики региона, предполагалось, что отраслевая специализация области и округа будут гармонично дополнять друг друга. Также предпосылкой для объединения называли необходимость устранения административных барьеров, исключение дублирования функций государственного управления, и на этой основе – экономию бюджетных средств за счет сокращения госслужащих (Таб. 12).

Главные проблемы округа, как до объединения, так и после: слабое развитие экономики (основной вид деятельности – сельское хозяйство); небольшие собственные доходы в бюджетной системе; низкий уровень и качество жизни большей части населения (безработица, небольшой размер среднемесячной заработной платы); низкие показатели объемов инвестиций и др.

Основные социально-экономические показатели Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского АО до объединения

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Численность населения, тыс. чел.¹⁹⁹¹										
Иркутская область	2663,9	2594,8	2488,5	2446,4	2442,7	2426,2	2411,2	2393,1	2379,9	2373,6
Усть-Ордынский Бурятский АО	130,0	132,5	134,7	135,3	135,0	134,5	134,1	133,8	133,9	134,3
Среднемесячная заработная плата										
Иркутская область	351	738	2695	3643	5025	6138	7329	9125	11103	13770
Усть-Ордынский Бурятский АО	274	330	1058	1445	2293	2754	3444	4416	5859	7817
Доходы бюджета¹⁹⁹²										
Иркутская область	53	5603,3	15780,7	19748,3	24095	28895,5	33611,4	41640,1	50128,5	53881
Усть-Ордынский Бурятский АО	2	188,9	700,6	1090,8	1663,9	1906,6	2231,8	2317	2886,1	3746,9
Из них собственные доходы										
<i>Иркутская область</i>	-	-	14273,5	16428,1	20032,1	24927	29353,8	32870,8	41184,5	11862,4
<i>Усть-Ордынский Бурятский АО</i>	-	-	129,2	179,1	264,9	313,7	641,1	746,3	608,1	1008,5
Объем сельскохозяйственной продукции¹⁹⁹¹										
Иркутская область	3,6	4120	11090	16216	16832	17607	20119	22575	25870	31244
Усть-Ордынский Бурятский АО	-	855	2337	3463	3517	3765	4298	4766	5392	6709
Инвестиции в основной капитал										
Иркутская область	5,9	5116	10814	15234	17313	22123	25339	36625	47824	122445
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,4	97	183	264	376	436	443	453	616	2104
Строительство жилья										
Иркутская область	541	202	71	70	89	84	105	119	132	229
Усть-Ордынский Бурятский АО	823	89	50	68	87	22	32	31	52	89
Объем отгруженных товаров и услуг										
Иркутская область	10,5	30116	87984	105129	119345	139439	173796	204390	265216	278245
Усть-Ордынский Бурятский АО	0,1	146	281	290	211	255	301	250,3	419	569
Из них обрабатывающие производства										
<i>Иркутская область</i>	-	-	-	-	104546	120894	150681	158265	205757	206267
<i>Усть-Ордынский Бурятский АО</i>	-	-	-	-	184	214	259	114	195	226

Произошедшее объединение имело для этого субъекта меньше негативных последствий, чем для других автономных округов. Округ сохранил свою аграрную специализацию, отмечается важное значение сельхозпроизводства для хозяйства всего региона. Основной проблемой бывшего автономного округа, за последние 10 лет, остается низкая занятость населения, усугубляемая сокращением численности занятых, значительно большей, чем в других районах области.

Уставом Иркутской области 2009 г. Усть-Ордынский Бурятский округ (УОБО) определяется как административно-территориальная единица с особым статусом. Особый статус округа не предполагает учреждение особого органа власти в структуре администрации области: вопросами округа занимаются лишь законодательные и исполнительные органы власти Иркутской области (Объединение регионов Российской Федерации....., 2010).

Наиболее развитыми районами Иркутской области являются северные муниципалитеты, хозяйственная деятельность которых связана с нефте- и газодобычей. Лидером по уровню промышленного производства является Катангский район. Среди наиболее развитых муниципальных образований можно выделить еще один район – Иркутский, который за счет агломерационного эффекта Иркутска получил в последние годы высокие темпы развития. В группу относительно развитых районов можно включить золотодобывающий Бодайбинский район, промышленный Усть-Кутский район, а также юго-восточную часть Иркутской области – города Иркутск и Шелехов, а также Усольский, Черемховский, Ольхонский районы. Группа муниципальных районов-средняков расположены севернее города Иркутска. Стоит отметить, что все районы бывшего Усть-Ордынского Бурятского АО можно отнести к группе средняков. К группе относительно менее развитых районов относится большая часть районов Иркутской области. К менее развитым относятся Братский, Нижнеудинский и Усть-Илимский районы. По уровню социально-экономического развития, основным аутсайдером является Мамско-Чуйский район, который не располагает выгодным транспортно-географическим положением, здесь слабо развита инфраструктура, низкая инвестиционная привлекательность, высокие

предпринимательские риски (Безруков, 2012; Черенев, Дашпилов, 2015; Веселова, Валеева, Корытный, 2020; Воробьев, Заборцева, Лещенко, Валеева, 2016).

Положительная динамика социально-экономического развития отмечается в северных районах и на территориях, тяготеющих к Иркутску. Так лидерами по динамике развития были Тулун (до наводнения), Усть-Илимский и Усть-Удинский районы. Более высокое развитие также показали Катангский, Бодайбинский, Жигаловский, Усть-Кутский, Ольхонский и Тайшетский районы. Также к этой группе можно отнести Баяндаевский район, который получил наибольшее развитие внутри бывшего Усть-Ордынского Бурятского АО. К относительно динамичным районам можно отнести остальные северные районы, а также ряд районов западнее Иркутска – Ангарский, Усольский, Черемховский, Шелеховский. Группа середняков сосредоточена в центральной части Иркутской области. Также в этой части сосредоточена группа относительно менее динамичных районов, в том числе Иркутск и Иркутский район. К группе менее развивающихся можно отнести Усолье-Сибирское, Балаганский, Братский, Качугский, Нижнеудинский, Слюдянский, Тулунский районы. Основным же аутсайдером по динамике развития является Зиминский район.

В целом в Усть-Ордынском Бурятском АО, наибольшую динамику развития получил Баяндаевский район, который входит в группу наиболее динамичных. К группе относительно динамичных относится Эхирит-Булагатский район, к группе середняков Аларский и Боханский районы, а к группе относительно менее динамичных Нукутский и Осинский районы.

Муниципальные образования по темпам экономического развития, можно объединить в несколько социально-экономических групп:

Группа динамичного развития – включает муниципалитеты, экономика которых связана с добычей нефти и газа. Они отличаются наиболее высокими показателями и положительной динамикой развития.

Группа высокоразвитых муниципалитетов, снизивших темпы экономического роста. К ним относятся г. Иркутск, как административный центр региона. Он является наиболее развитым, но в последние годы характеризуется

меньшей динамикой социально-экономических показателей по сравнению с другими муниципальными образованиями региона.

Группа муниципальных образований, располагающихся в пригородных территориях региона – имеют высокие темпы роста в последние годы за счет агломерационного эффекта.

Группа муниципальных образований – промышленных городских округов, отличаются более высокими социально-экономическими показателями, но динамика развития в основном негативная.

Группа сельскохозяйственных районов – муниципалитеты находятся на среднем уровне развития и отличаются устойчивостью социально-экономического положения (в первую очередь, за счет производства большого объема сельскохозяйственной продукции).

Группа муниципалитетов-аутсайдеров. Имеют более низкие социально-экономические показатели и динамику развития, чем другие муниципальные образования региона.

В целом доля бывшего Усть-Ордынского Бурятского округа в новом субъекте не высокая: доля численности населения остаётся неизменной в пределах 5,1%; крайне низка доля занятых, которая за последние 10 лет снизилась с 3,5% до 3%; положительным фактом можно назвать увеличение размера среднемесячной заработной платы по отношению к среднерегionalной с 52 до 68%. Также за счет этого, растет доля собственных доходов бюджета – с 1,5% в 2011 г., до 2,0% в 2015 г. и сейчас она стабильна на уровне 2,1%. Особенно важна для нового субъекта отрасль сельского хозяйства бывшего округа, доля которого за последние годы возросла с 18 до 23%. Наиболее проблемная сфера экономики бывшего субъекта – это инвестиции, их доля колеблется в пределах 0,4-0,7% от объема инвестиций нового субъекта. Доля в строительстве жилья колеблется в районе 2,5-4,5%, особенно низка она в промышленном производстве – 0,3%.

После объединения Усть-Ордынского Бурятского АО с Иркутской областью значительных изменений в большинстве показателей не произошло. Исключением служит рост собственных доходов округа. В целом для Иркутской области

присоединение Усть-Ордынского Бурятского АО привело к снижению большинства среднедушевых показателей (таб. 13).

Таблица 13

Доля Усть-Ордынского Бурятского АО в составе Иркутской области
до объединения и после, в %

	1991	1995	2000	2007	2010	2015	2019
Численность населения	4,7	4,9	5,1	5,4	5,1	5,1	5,1
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегionalному (100%)	79	45	39	65	61	63	67
Доходная часть бюджетов*	...	...	0,9	9,0	1,4	2,1	2,0
Объем сельскохозяйственной продукции	...	20,7	21,1	21,5	19,2	16,9	19,8
Инвестиции в основной капитал	6,7	1,8	1,8	1,8	3,2	0,7	0,4
Строительство жилья	7,0	2,2	3,7	2,2	1,9	3,2	2,5
Промышленное производство	1,0	0,5	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне. Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

2.6. Включение Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в Красноярский край

Таймырский АО имеет окраинное экономико-географическое положение. К тому же он расположен в Арктической части страны и отличается суровыми природно-климатическими условиями, что значительно удорожает хозяйственную деятельность, увеличивает затраты на инфраструктурное обустройство территории. Округ мало заселен (в том числе и за счет резкого сокращения численности населения в 1990-х гг.). Подавляющее большинство населения (68%) проживает в бывшем административном центре округа Дудинке. Перспективы развития данной территории связаны с дальнейшей эксплуатацией нефтегазовых месторождений (Абалаков, Панкеева, 2009) и созданием инфраструктуры Северного морского пути (навигационная служба и портовое хозяйство).

Объединение Таймырского автономного округа с Красноярским краем предполагало усиление инвестиционной привлекательности территории, прежде всего, в добычу нефтегазовых ресурсов (таб. 14).

Основные социально-экономические показатели Красноярского края и Таймырского (Долгано-Ненецкого) до
объединения

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Численность населения, тыс. чел.¹⁹⁹¹									
Красноярский край	3090,8	3037,2	2944,6	2909,4	2904,5	2885,1	2868,5	2849,9	2837,4
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	49,3	42,1	38,2	39,8	39,7	39,4	39,4	39,0	38,4
Среднемесячная заработная плата, руб.									
Красноярский край	354	1370	3503	4813	6171	7367	8674	10502	12472
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	534	839	7004	9670	11650	14264	15873	20334	22432
Доходы бюджета, млн. руб.¹⁹⁹²									
Красноярский край	63,4	5936,5	29972,3	33724,9	40525,4	48926,6	68216,9	67536,8	99688,6
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	1,9	231	2933	3651,8	3442,9	3909,8	4611,9	...	...
Из них собственные доходы									
<i>Красноярский край</i>	-	-	28818,2	30549,9	36399,1	43787,5	65108,1	59196,6	86913,7
<i>Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО</i>	-	-	2551,4	2739,2	2234,5	2455,5	2347,5	...	...
Объем сельскохозяйственной продукции, млн. руб.¹⁹⁹¹									
Красноярский край	5,1	5496	20347	21792	22682	23919	29312	30052	34419
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	-	9	17	37	25	29	27	46	46
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.									
Красноярский край	6,9	7075	25457	33758	31759	37199	43868	71388	89568
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,2	109	1724	1644	1297	874	2303	1926	1232
Строительство жилья, тыс. м²									
Красноярский край	551	293	147	126	165	195	226	268	310
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	487	61	42	140	-	175	-	3	-
Объем отгруженных товаров и услуг, млн. руб.									
Красноярский край	13,8	33644	199618	187094	193321	231365	310107	372827	515258
Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО	0,03	36,8	170	200	191	441	702	1143,2	1839
Из них обрабатывающие производства, млн. руб.									
<i>Красноярский край</i>	-	-	-	-	173602	230208	283748	303894	429588
<i>Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО</i>	-	-	-	-	140	322	487	49,2	123

Первые последствия объединения округа вызвали большой отток населения из округа в связи с массовым сокращением госслужащих, которые были заняты в региональных органах управления. Это вызвало также падение потребительского спроса и замедление роста среднемесячной заработной платы по округу (здесь в сфере государственного управления были высокие заработные платы). Кроме этого, подверглись сокращению занятые в других государственных структурах – Роспотребнадзоре, налоговой инспекции, инспекции по труду, военном комиссариате, органах санитарного и жилищного надзора и др. Это привело к снижению качества оказания услуг на всей территории округа. В округе была проведена реформа системы медицинского обслуживания – было сокращено количество медицинских учреждений (больниц и фельдшерско-акушерских пунктов) и число больничных коек, что также привело к снижению качества оказания населению медицинских услуг.

В результате объединения все муниципальные районы бывшего автономного округа стали одним Таймырским районом, что также негативно сказалось на качестве местного управления (большая территория, с низким уровнем транспортной освоенности) (Окунев, Бибина, 2019).

Следует отметить, что в округ поступают большие инвестиции в нефтегазовую сферу, что обеспечивает высокие темпы роста объема отгруженных товаров и услуг. Однако, в округе продолжительное время наблюдается медленный рост заработной платы по сравнению с Красноярским краем.

В последние годы наблюдается рост совокупности социально-экономических показателей, обусловленный значительным объемом инвестиций в добывающие виды деятельности (добыча нефти и природного газа). Развитие данной отрасли оказало положительное влияние на многие отрасли экономики бывшего округа, в том числе и на развитие местного сельского хозяйства (оленоводства); увеличение темпов строительства жилых домов.

Однако, сохраняются главные проблемы – снижение численности населения бывшего автономного округа, отмечается низкое качество медицинских услуг; есть сложности в организации местного самоуправления (проблемы с получением

различных государственных услуг). В целом же, по уровню социально-экономического развития, бывший автономный округ является одним из лидеров в Красноярском крае за период 2015-2019 гг.

В Красноярском крае заметно выделяются группы середняков и относительно менее развитых муниципальных образований. Более развитые муниципальные районы находятся на севере субъекта. Лидером является нефтегазовый Туруханский район. Во вторую группу более развитых муниципальных районов можно отнести бывший Эвенкийский АО и Северо-Енисейский район. В группу относительно развитых муниципальных образований входят города Красноярск, Норильск и Сосновоборск, а также Березовский, Большеулуйский, Емельяновский районы, и бывший Таймырский АО. К группе менее развитых можно отнести основные районы, расположенные в западной части Красноярского края. Основным аутсайдером по уровню социально-экономического развития является Тасеевский муниципальный район.

По динамике социально-экономического развития выделяется группа северных муниципальных районов. Среди них, безусловным лидером является бывший Эвенкийский АО, а другой бывший АО – Таймырский входит в группу наиболее динамичных муниципальных районов. Низкую динамику развития показывают южные муниципальные районы и города края.

Доля бывшего Таймырского АО в экономике Красноярского края весьма незначительна. Например, доля бывшего округа в численности населения составляет всего 1,1%, доля занятых в экономике (1,7%), размер среднемесячной заработной платы на 42% выше среднего по краю (с учетом высокой стоимости жизни на Таймыре он сопоставим с региональным). На порядок выше доля собственных доходов бюджета (3,1%), доля в сельском хозяйстве (оленоводство) незначительна (0,2%). Заметна доля в инвестициях в основной капитал (6,1%) и в промышленном производстве (3,3%), крайне низка доля в строительстве жилья (0,3%).

Объединение с Красноярским краем в большей степени негативно отразилось на социальной сфере региона. После объединения произошел резкий

рост промышленности, который был обеспечен весомым увеличением объемов инвестиций в добывающие виды деятельности. В целом же после присоединение Таймырского АО к Красноярскому краю отмечается рост по большинству производственных социально-экономических показателей в объединенном субъекте (таб. 15).

Таблица 15

Доля Таймырского (Долгано-Ненецкого) АО в составе Красноярского края до объединения и после, в %

	1991	1995	2000	2006	2010	2015	2019
Численность населения	1,8	1,4	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегиональному (100%)	152	62	200	190	169	168	181
Доходная часть бюджетов*	...	...	8,8	3,6 ²⁰⁰⁴	1,6	1,9	2,8
Объем сельскохозяйственной продукции	...	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Инвестиции в основной капитал	2,9	1,6	6,8	1,4	2,7	6,1	5,1
Строительство жилья	1,5	0,3	0,4	0	0,1	0,2	0,4
Промышленное производство	<0,1	0,1	0,1	0,3	5,1	7,9	10,2

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне.

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

2.7. Включение Эвенкийского автономного округа в Красноярский край

Эвенкийский автономный округ также обладает окраинным экономико-географическим положением. Здесь отмечаются экстремальные природно-климатические условия, что удорожает производственную деятельность и проживание населения. На территории округа отсутствуют наземные транспортные сети. Населенные пункты рассредоточены по всей территории округа и малочисленны. Самым большим населенным пунктом является бывший административный центр округа – Тура. Здесь проживает 35% населения округа. Перспективы развития округа связаны с дальнейшей эксплуатацией крупных нефтегазовых месторождений (таб. 16).

Основные социально-экономические показатели Красноярского края и Эвенкийского АО до объединения

	1991	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Численность населения, тыс. чел.¹⁹⁹¹									
Красноярский край	3090,8	3037,2	2944,6	2909,4	2904,5	2885,1	2868,5	2849,9	2837,4
Эвенкийский АО	24,1	20,0	18,0	17,7	17,6	17,5	17,4	17,3	17,0
Среднемесячная заработная плата, руб.									
Красноярский край	354	1370	3503	4813	6171	7367	8674	10502	12472
Эвенкийский АО	456	738	3611	5466	7619	9560	11697	14090	17817
Доходы бюджета, млн. руб.¹⁹⁹²									
Красноярский край	63,4	5936,5	29972,3	33724,9	40525,4	48926,6	68216,9	67536,8	99688,6
Эвенкийский АО	1	199,1	677,4	1009,1	2167,3	1887,1	5917,4	...	...
Из них собственные доходы									
<i>Красноярский край</i>	-	-	28818,2	30549,9	36399,1	43787,5	65108,1	59196,6	86913,7
<i>Эвенкийский АО</i>	-	-	86	480,9	1503,3	1307,9	5149,3	...	...
Объем сельскохозяйственной продукции, млн. руб.¹⁹⁹¹									
Красноярский край	5,1	5496	20347	21792	22682	23919	29312	30052	34419
Эвенкийский АО	-	10	54	68	66	92	102	103	91
Инвестиции в основной капитал, млн. руб.									
Красноярский край	6,9	7075	25457	33758	31759	37199	43868	71388	89568
Эвенкийский АО	0,2	49	38	199	936	744	1085	640	481
Строительство жилья, тыс. м²									
Красноярский край	551	293	147	126	165	195	226	268	310
Эвенкийский АО	496	396	44	134	96	420	143	202	133
Объем отгруженных товаров и услуг, млн. руб.									
Красноярский край	13,8	33644	199618	187094	193321	231365	310107	372827	515258
Эвенкийский АО	0,02	18,1	112	135	269	701	1026	771,1	973,1
Из них обрабатывающие производства, млн. руб.									
<i>Красноярский край</i>	-	-	-	-	173602	230208	283748	303894	429588
<i>Эвенкийский АО</i>	-	-	-	-	100	528	767	67,1	62,1

Объединение Эвенкийского автономного округа с Красноярским краем, предполагало увеличение объемов инвестиций, прежде всего, в добывающие виды деятельности (добыча нефти и природного газа), а также повышение качества жизни населения, закрепление населения.

Однако, в первые годы после объединения, здесь произошёл массовый отток населения (из-за сокращения числа госслужащих). Например, было сокращено сотрудников в: ОВД – 32%, ФССП – 70%, ФОМС – 72%, в узлах электросвязи – 77%, статистике – 82%, казначействе – 59%, госрыболовхране – 40%, охотинспекции – 92%, лесной службе – 68%. Были ликвидированы такие службы как БТИ, пункты техосмотра автомобилей, инспекция труда (Комарицын, 2014). Местный бюджет Эвенкии был вынужден взять на себя расходы по содержанию почтовых отделений, через которые реализовывались услуги по обслуживанию пенсионеров и иждивенцев. Практически прекратилась подготовка национальных кадров для Эвенкии по этнокультурным специальностям в высших учебных заведениях. С утратой статуса субъекта РФ в Эвенкии возникли проблемы с реализацией собственной национальной образовательной политики.

Отмечается высокая инфляция на рынках потребительских товаров, в том числе на фоне сравнительно небольших доходов населения. По данным Красноярскстата доля расходов на продукты питания в структуре расходов домашних хозяйств Эвенкии составляет 67% (по Российской Федерации – 31%, Красноярскому краю – 24,1%). Так в 2013 г. литр молока стоил в 2 раза дороже чем в Красноярске, буханка хлеба в 2,7 раза (при этом, 70% затрат на хлебобулочные изделия датировались из бюджета). Тарифы на услуги ЖКХ здесь в 7-40 раз выше, чем в Красноярске. Резко возросло число лиц (в 4 раза) с доходом ниже прожиточного минимума – до 40% в 2011 году.

После объединения с Красноярским краем в автономном округе были ликвидированы и муниципальные районы – был создан один Эвенкийский муниципальный район. Административный центр был перенесен в Туру, а из нее региональные функции административного центра субъекта были переданы в Красноярск.

В настоящее время Эвенкийский муниципальный район показывает самый высокий рост по производственным показателям среди муниципальных районов Красноярского края. Однако, в социальной сфере произошло ухудшение, снизилось качество жизни населения.

По динамике развития выделяются северные муниципальные районы. Безусловный лидер – бывший Эвенкийский АО, а другой бывший АО – Таймырский входит в группу наиболее динамичных.

В социально-экономической сфере Красноярского края доля Эвенкии незначительна. Так, по численности населения она составляет всего 0,5%, в структуре занятых (нефтедобыча) (1,9%). При этом размер среднемесячной заработной платы в бывшем округе выше среднекраевых значений на 23% (при значительно большей стоимости жизни на этой территории, чем в южных муниципалитетах края). Доля доходов в бюджете бывшего округа составляет всего 1,5%. Крайне мала доля в сельскохозяйственном производстве (0,1%), в строительстве жилья (0,4%). Достаточно высока доля Эвенкийского АО в составе Красноярского края – в инвестициях (15,7%), а также в промышленном производстве (4,4%).

После объединения Эвенкийского АО и Красноярского края отмечается значительный рост инвестиции в добывающие виды деятельности, растут объемы промышленного производства. После объединения пострадала в основном социальная сфера, из-за снижения доступности медицинских, бытовых и платных услуг населению.

В результате реализации нефтегазовых проектов обострились проблемы, связанные с природопользованием (что произошло также и для бывшего Таймырского АО) (Размахнина, 2021).

В целом Красноярский край по большинству производственных показателей выиграл от данного административного преобразования (таб. 17).

Доля Эвенкийского АО в составе Красноярского края
до объединения и после объединения

	1991	1995	2000	2006	2010	2015	2019
Численность населения	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Размер среднемесячной заработной платы к среднерегionalному (100%)	129	64	103	141	134	140	157
Доходная часть бюджетов*	...	...	0,3	7,9 ²⁰⁰⁴	0,5	0,9	1,4
Объем сельскохозяйственной продукции	...	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Инвестиции в основной капитал	6,9	0,7	0,2	0,5	1,6	8,1	13,3
Строительство жилья	0,7	1,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
Промышленное производство	<0,1	0,1	0,1	0,2	3,8	7,7	10,6

*Собственные доходы до объединения на региональном уровне, после объединения на муниципальном уровне.

Данные после объединения выделены жирным шрифтом.

Составлено по: Регионы России, 2019.

Выводы к главе 2

В результате укрупнения субъектов произошло сокращение количества слаборазвитых и «депрессивных» субъектов, снизилась острота управленческих проблем для федерального центра.

Для слаборазвитых субъектов, механизм объединения должен был выполнять функцию повышения уровня социально-экономического развития, работать на улучшение качества жизни населения с помощью экономически более развитых регионов.

Однако, при проведении реформы административно-территориального устройства страны важно учитывать также ряд социально-экономических факторов, которые могут негативно повлиять на рост уровня жизни населения до и после реформы.

Первые годы после объединения показали, что ожидаемый положительный эффект от этого процесса был серьезно ограничен рядом негативных последствий. Они в основном наблюдались в первые годы после объединения.

Другая проблема, которая ограничивает возможности всесторонне оценить последствия объединения – сужение массива статистических данных, связанных с

тем, что районы в сборе и обработке статистики переместились на муниципальный уровень (здесь их объем довольно ограничен). Это мешает объективно оценить ситуацию в регионах перед принятием управленческих решений.

По сути, прошедшие укрупнения субъектов привели к необходимости решения проблемных ситуаций уже новыми субъектами. В большинстве муниципальных районов автономных округов продолжилась деградация их социально-экономического развития (в первую очередь это затронуло социальную сферу бывших административных центров автономных округов).

К негативным сторонам произошедших реформ объединения субъектов в целом можно также отнести:

1. Потеря статуса административного центра автономных округов привела к негативной динамике его социально-экономических показателей. Все центры бывших автономных округов имели отрицательный рост в экономике и социальной сфере.

2. Усложнение принятия решений на местах из-за переноса административного центра субъекта.

3. Утрата прямых каналов взаимодействия с вышестоящими структурами управления. Бывшие автономные округа стали зависимы от властей нового субъекта, в том числе распределения безвозмездных поступлений из вышестоящего бюджета.

4. Усложнение сбора статистических данных по присоединяемой территории (которая будет включена в укрупненный район), что затрудняет комплексную оценку последствий изменения границ субъектов.

5. Дополнительные расходы на переоформление документов. При смене названий районов это потребует дополнительные финансовые средства для переоформления документов, названий и т. д.

6. Как показала практика бывшие автономные округа имели значительно большее снижение социально-экономических показателей в период кризисов, чем «основные» субъекты.

7. Опыт показывает, что в упраздненных субъектах возможен рост протестных настроений после объединения. Через 5 лет после объединения, на территории бывших автономных округов, произошло сильное снижение рейтинга федеральной власти.

Сами же новообразованные субъекты не особо выиграли от присоединения автономных округов. Особенно заметно снижение социально-экономических показателей в Иркутской области и Пермском крае, а также в некоторой степени – в Забайкальском крае. Выигрыша не ощущалось и после организации Камчатского края. Единственным исключением стал Красноярский край, который получил положительный эффект за счет развития нефтегазовой отрасли в бывших автономных округах.

Установлено, что объединение субъектов РФ мало повлияло на социально-экономическое положение объединенного региона. Поскольку входящие автономные округа имели низкий социально-экономический потенциал. Однако, в последствии, произошло некоторое снижение среднестатистических показателей в большинстве укрупненных субъектов. Исключением являются субъекты, где активно развивалась добывающая промышленность в бывших автономных округах (Камчатский и Красноярский края). Здесь за счет вложения инвестиции в данную отрасль несколько повысился производственный потенциал этих субъектов. В бывших депрессивных автономных округах (Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский) наоборот произошло снижение социально-экономического потенциала этих бывших АО в структуре новых субъектов.

ГЛАВА 3. ОЦЕНКА ВОЗМОЖНЫХ ВАРИАНТОВ ИЗМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ГРАНИЦ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ СУБЪЕКТОВ ЮГА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РФ)

3.1. Группировка муниципальных образований юга Дальнего Востока по уровню их социально-экономического развития

Одной из важных проблем регионального развития является изучение взаимосвязей между изменением границ и социально-экономическим положением территории, и ее потенциалом развития и его экономико-географических факторов (включая природно-ресурсный) (Бакланов, 2014). Следует отметить, что в последние десятилетия произошло резкое изменение в социально-экономическом развитии страны, в том числе территориально-отраслевой структуры экономики; выделились новые приоритетные факторы развития территории. Все эти процессы развертывались на федеральном, региональных и локальных территориальных уровнях (Блануца, 1993, 2018; Бурятия... 2000; Геосистемы..., 2012; Дугарова, 2005; Корниенко, Романов, 2018; Корсунский, Леонов, 2006; Леонов, Корсунский, Барабаш, 2007; Мошков, 2005, 2008, 2014, 2015, 2016; Сидоркина, Романов, 2013; Социально-экономическая география, 2016; Шильцин, 2010).

При этом, трансформация территориально-отраслевых структур на локальном уровне (экономические центры разного размера и функционального назначения) имеет свои специфические особенности (Ныммик, 1969, 1970а, б).

На федеральном уровне – главными экономическими центрами являются Москва и Санкт-Петербург. На региональном уровне основными экономическими центрами служат административные центры субъектов. На муниципальном уровне – административные центры городского округа и района. В последние годы идет гипертрофированное развитие крупных экономических центров федерального и регионального значения и происходит снижение социально-экономического веса большинства экономических центров более низкого уровня (входящих в состав муниципальных образований).

Как правило, наиболее развитыми являются административные центры, а также городские округа и поселения в муниципальных районах, где представлено производство продукции, пользующейся спросом на мировых рынках (добыча полезных ископаемых). В последние десятилетия в экономических центрах стала упрощаться отраслевая структура специализированных производств (в первую очередь, обрабатывающих видов деятельности, ориентированных на местные рынки товаров и услуг). В результате, это приводит к снижению производственного и демографического потенциалов самих социально-экономических центров.

Особенно это заметно на примере территориально-отраслевой структуры поселений муниципального уровня, где их большая часть имеет признаки депрессивности. Перестают работать экономико-географические факторы, много лет обеспечивающие функционирование и развитие традиционных видов деятельности.

На муниципальном уровне относительно благополучно функционируют предприятия и организации, занимающиеся производственной деятельностью в административных центрах (обслуживают потребности населения в товарах и услугах), а также предприятия, расположенные в населенных пунктах с численностью населения, превышающей несколько тысяч человек. В таких населенных пунктах имеются необходимые рабочие кадры, производственная и социальная инфраструктура, небольшие рынки сбыта продукции. В большинстве населенных пунктов с численностью населения менее 1 тыс. чел., как правило, существуют высокие предпринимательские риски, что приводит к сокращению (вплоть до исчезновения) частных предприятий и организаций, занимающихся производственной деятельностью. На Дальнем Востоке России в таких поселениях, наибольшее число частных производственных предприятий и организаций (в большинстве случаев сельскохозяйственного направления) исчезло в кризисные периоды 2000-2010-х гг.

Для решения проблемы устойчивого развития поселений, предлагаются варианты их укрупнения в пределах муниципальных образований в субъектах РФ.

Целью подобных укрупнений является достижение экономической и бюджетной самодостаточности муниципалитетов и поселений, повышение качества жизни населения (Орешников, 2019). При этом, следует учитывать и негативные последствия подобных укрупнений. Поскольку, это может вызвать ухудшение качества жизни населения и снижение эффективности экономики в утративших самостоятельность поселениях – административных центрах новых, укрупненных АТЕ. Кроме этого, муниципальное образование, включившее в свой состав поселение, вместо того, чтобы стать его локомотивом роста, может получить негативные последствия (увеличение бюджетных расходов на новое поселение, необходимость привлечения дополнительных ресурсов на их развитие, затраты на преодоление их «депрессивности» и др.).

В качестве наиболее актуальных, рассматриваются варианты изменения административных границ в пределах крупных агломераций. Как правило – большинство административных центров федерального уровня, центры субъектов РФ и другие большие города, выступают за включение пригородных территорий (вместе с поселениями) в свой состав. Поскольку, пригородные территории тесно привязаны социально-экономическими связями к крупным городам, выполняющими функцию агломерационного ядра.

Другой вариант изменения границ на муниципальном уровне – связан с необходимостью решения проблемы повышения качества и оперативности управления территориями. Например, из-за низкой транспортной доступности, населению удаленных от своего административного центра поселений, проще получить социальные, медицинские, образовательные услуги в близко расположенном административном центре соседнего муниципального образования.

Возможен вариант изменения муниципальных границ, связанный с необходимостью решения проблемы достижения устойчивого развития на территории, располагающей уникальными природными комплексами, которые нуждаются в создании здесь особого режима рационального природопользования. В этом случае, возможно изменение границ муниципалитетов, включающих

целостные геосистемы, выделенные на основе критериев рационального природопользованием или бассейновой концепции. В этом случае, при установлении административных границ муниципалитетов, следует учитывать, в первую очередь, физико-географические особенности территории.

При изменениях административных границ происходит изменение социально-экономической составляющей и факторов развития. Для оценки изменения границ необходимо изучить социально-экономическое положение муниципальных образований.

Общей целью развития любого муниципального образования является повышение уровня и качества жизни проживающего в нем населения, на основе устойчивого социально-экономического развития. Для достижения этой цели необходимо решить совокупность проблем, связанных с рациональным использованием имеющихся экономико-географических факторов (природно-ресурсных, демографических, социальных, экономических, научно-технических, экологических, пространственных и т.п.). Важнейшая проблема – преодоление различий в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований, наличие которых негативно сказывается на качестве жизни населения в менее развитых муниципалитетах (Безруков, 2008 а,б; Стратегия... 1991; Субботина, Шарыгин, 2011; Трофимов, 1985, 2009).

В субъектах юга Дальнего Востока сформировалась совокупность муниципальных образований – районов и поселений, в значительной степени различающихся между собой по уровню социально-экономического развития (численности населения, производственному потенциалу, выпуску промышленной и сельскохозяйственной продукции и т.п.) (рис. 9). Каждое муниципальное образование (городской округ, муниципальный район и его поселения) развиваются на основе имеющегося у них сочетания благоприятных и негативных факторов, что отражается в специфической демографической структуре и динамике населения и хозяйства, особенностях природопользования, в территориально-отраслевой структуре хозяйства (Приложение А).



Рис. 9. Субъекты юга Дальневосточного региона (составлено автором)

Следует отметить, что на оценку различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований негативно влияет низкое качество муниципальной статистики, которая в последние годы стала менее репрезентативной из-за сокращения числа обязательных для отчетности статистических показателей. Более того, некоторая часть статистических данных иногда бывает не полной, а зачастую и недостоверной. Например, в Приморском крае имеется закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО) Фокино, а в Амурской области – ЗАТО Циолковский, статистика по которым не доступна в открытом доступе из-за их статуса. По этой же причине долгие годы не было доступа к статистическим данным г. Большой Камень (Приморский край) и только в 2015 году с города этот статус был снят. Необходимо учитывать и физико-географические особенности различных территории юга Дальнего Востока и связанные с ними нормативные показатели, например – ряд муниципалитетов Приморского и Хабаровского края и Амурской области относится к районам

«Крайнего севера». Для этих муниципалитетов введены специальные «северные» надбавки к заработной плате (призванные компенсировать более высокие затраты на местное производство и транспортировку потребительских товаров). В результате, цены на потребительские товары и услуги здесь на 20-40% выше среднего уровня по региону (Ушаков, 2017б).

Муниципальные районы значительно различаются по площади своей территории и численности населения. Например, городские округа Приморского края (за исключением Дальнегорского, Уссурийского и Лесозаводского) отличаются небольшой площадью территории (от несколько десятков до несколько сотен км²). Для них характерна высокая степень хозяйственной освоенности территории; уплотнённая застройка на большей части селитебной зоны городского округа; высокая плотность населения; достаточно развитая инфраструктура; наличие промышленного производства (в том числе, обрабатывающих предприятий). В крупных городских округах сосредоточен основной социально-экономический потенциал региона.

Сельскохозяйственные районы, а также городские округа, в состав которых входят несколько населенных пунктов (Дальнегорский, Лесозаводский, Уссурийский) имеют большую площадь территории (от нескольких тыс. км² и более). Сельские муниципальные районы имеют чаще небольшую плотность населения (по сравнению с муниципалитетами, расположенными в европейской части страны).

Следует отметить, что по мере продвижения на север, площади территории муниципальных районов увеличиваются, районы в большей степени характеризуются фрагментарным (очаговым) освоением, и, как следствие, низкой плотностью населения. Во многом, подобная характеристика уровня освоенности северных муниципальных районов обусловлена сложными природно-климатическими условиями.

Важным фактором развития муниципалитетов является природно-ресурсный потенциал территории (наличие минерально-сырьевых ресурсов, земельных ресурсов, водных ресурсов, биоресурсов леса и прибрежных акваторий). От

имеющихся в муниципалитетах территориальных сочетаний данных ресурсов во многом зависит структура экономики, уровень доходов населения, а также перспективы их развития.

Главной характеристикой экономической структуры муниципального образования является его специализация. Во многом от сложившейся специализации экономики муниципального образования зависит его социально-экономическое благосостояние (Бакланов, Романов, Мошков, 2011). Специализация муниципального образования может быть обеспечена, как правило, относительно крупными предприятиями и организациями, относящимися к одному или нескольким (двум, трем) видам деятельности. В настоящее время наиболее развитыми муниципальными образованиями на юге Дальнего Востока являются те, которые специализируются на добыче полезных ископаемых, пользующихся спросом на мировых рынках (Антонова, Ломакина, 2018), а также на деятельности, связанной с транспортом (в том числе железнодорожным и морским) (Бардаль, 2018). В большинстве муниципальных районов специализированные виды деятельности представлены сельским хозяйством, которое развито неравномерно. Наиболее перспективны сельскохозяйственные виды деятельности в муниципальных районах, тяготеющих к крупным городам.

Важным фактором развития муниципальных образований является их экономико-географическое положение (в том числе транспортно-географическое). Наиболее выгодное положение отмечается у муниципалитетов, имеющих выход к морскому побережью с развитой портовой инфраструктурой (Земцов, Бабурин, 2016). Кроме этого, важно наличие железнодорожных и автомобильных транспортных сетей (например, Транссиб и Байкало-Амурская магистраль). Особое место занимают муниципалитеты, имеющие непосредственный выход к сухопутной границе с Китаем (Новиков, 2015). В то же время наличие на территории района таможенных переходов, большого объема грузоперевозок через погранпункты для самих приграничных муниципалитетов играет не большую роль для развития экономики. Поскольку, все доходы от транзитной и таможенной деятельности отправляются в федеральный центр – Москву.

Муниципальные образования значительно различаются между собой по уровню транспортной освоенности. В наибольшей степени транспортные сети развиты в южных и западных районах Приморского края, в южных районах Хабаровского края и Амурской области, в Еврейской автономной области. Менее развиты – в северных районах Хабаровского и Приморского краев, где, зачастую, основным средством связи с административным центром региона остается авиатранспорт.

В целом необходимо отметить, что муниципальные образования (городские округа и муниципальные районы) в регионах юга Дальнего Востока отличаются большим разнообразием показателей уровня жизни населения, социальной сферы и экономики.

Для характеристики социально-экономического положения муниципальных образований нами были выбраны совокупность следующих доступных статистических показателей: 1) динамика численности населения; 2) размер заработной платы и занятость населения; 3) характеристики бюджета (собственные доходы и их структура, доля социальных расходов); 4) объем продукции сельского хозяйства; 5) инвестиции; 6) объемы строительства жилья; 7) объем отгруженных товаров собственного производства (промышленность).

Следует отметить, что как правило, для одних и те же муниципальных образований значения представленных показателей заметно коррелируются между собой. За исключением сельскохозяйственных видов деятельности, успешное развитие которых во многом зависит от агроклиматических условий, сложившихся на их территории (Бакланов, Ушаков, 2021).

1. Динамика численности населения.

С 1990-х гг. на территории рассматриваемых муниципальных образований юга Дальнего Востока наблюдается ежегодная убыль населения, связанная как с отрицательным естественным приростом населения, так и его миграционной убылью. Особенно тяжелыми были 1990-е гг., когда в отдельные годы отрицательный прирост превышал 1% в год. В 2000-гг. отрицательный прирост уже имел меньшие значения, а в отдельные годы наблюдался положительный

естественный прирост населения, но его значения не превышали показателей миграционного оттока.

При сравнении итогов переписи населения 2010 г. с данными на 01.01.2020 г. согласно Росстату, численность населения в Приморском крае сократилась на 3,1%, Хабаровском – 2,1%, Амурской области – 4,8%, более неблагоприятная ситуация остается в Еврейской автономной области – 10,1%. Динамика численности населения имеет положительные значения, прежде всего – в административных центрах субъектов – Владивосток, Хабаровск и Благовещенск, а также прилегающих к ним пригородных муниципальных образованиях, что связано с действием агломерационного эффекта.

В остальных муниципалитетах наблюдается снижение численности населения. Самая негативная динамика отмечалась: во-первых, в северных районах (сокращение до 2% в год), где сложные природно-климатических условия проживания населения и большая безработица. Во-вторых, в сельских районах, где преобладают небольшие населенные пункты, в которых численность населения сокращается наибольшими темпами (до 3% в год). В крупных селах, которые в большинстве случаев являются административными центрами районов, происходит меньшее снижение численности населения – как правило, менее 1% в год. Главной причиной снижения численности населения являются неблагоприятные социально-экономические условия проживания населения (слабое развитие экономики сельских районов, большая безработица, низкая среднемесячная заработная плата) (рис. 10).

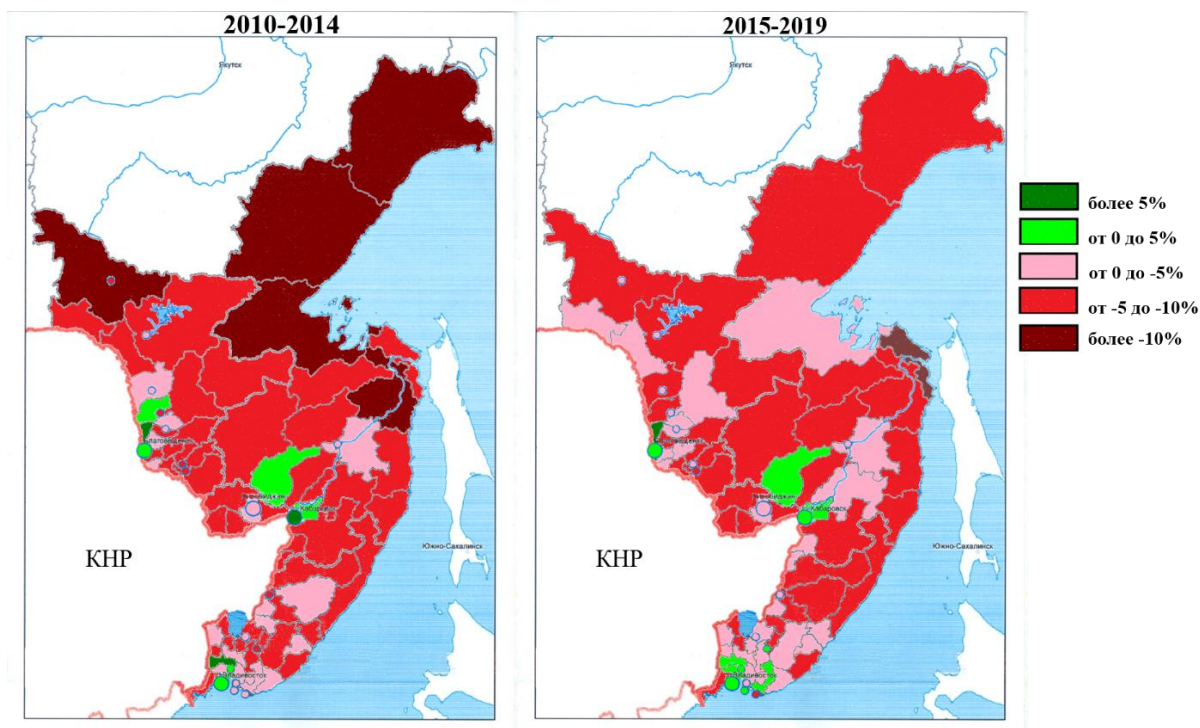


Рис. 10. Динамика численности населения муниципальных районов в субъектах юга Дальнего Востока (составлено автором).

2. Размер среднемесячной заработной платы и занятость населения.

В качестве важного показателя оценки эффективности социально-экономического развития муниципальных образований предлагается использовать коэффициент соотношения размера среднемесячной заработной платы и занятости населения, рассчитанный с учетом стоимости жизни в этих регионах.

Для более детального рассмотрения уровня жизни населения в муниципальных образованиях субъектов предложен коэффициент соотношения заработной платы и занятости населения:

$$K=(Z/S)*(C/N), \text{ где}$$

Z – размер среднемесячной заработной платы, S – стоимость фиксированного набора товаров и услуг в субъекте, C – численность среднесписочной численности работников организации, N – численность населения муниципального образования (Ушаков, 2020).

Размер среднемесячной заработной платы и численность официально зарегистрированных работающих на 1000 человек населения являются одними из

важнейших показателей уровня жизни населения в муниципальных образованиях. Значения этих показателей во многом зависят от положения в экономической сфере региона – промышленном производстве, транспорте, сфере услуг в бюджетной составляющей (сфера деятельности, оплачиваемая за счет бюджетных расходов). Имеется большая связь отраслевой структуры занятого населения с размером среднемесячной заработной платы в муниципальных образованиях. Наибольший её размер представлен в таких видах деятельности, как добыча полезных ископаемых, транспорт, управление. Наименьшие её значения – в ряде сфер бюджетной деятельности (образование, здравоохранение) и сельском хозяйстве.

Наибольшие значения коэффициента отмечаются в Хабаровском крае и Амурской области. Заметно отстают от этих субъектов Приморский край и Еврейская автономная область (рис. 11).

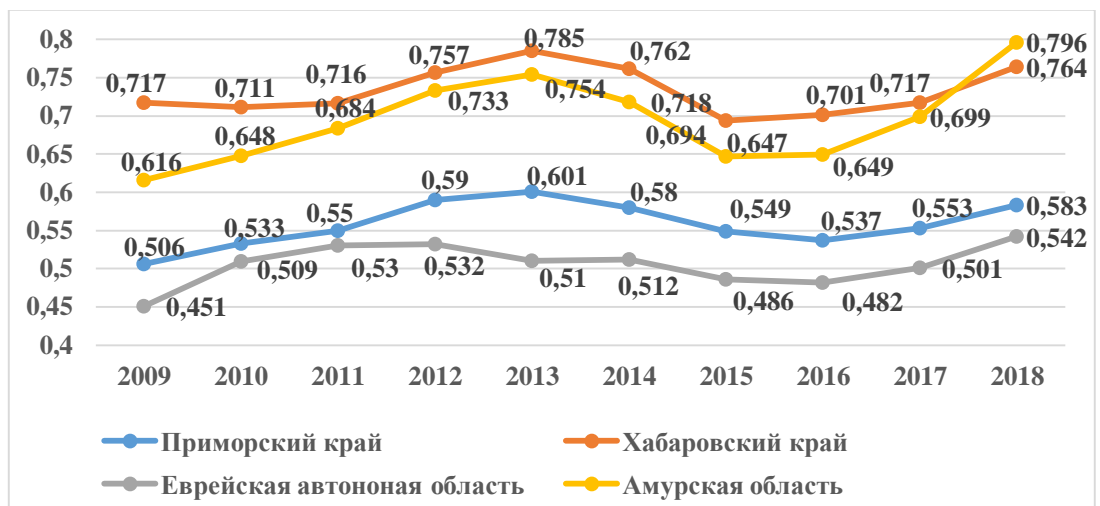


Рис. 11. Динамика коэффициента соотношения размера среднемесячной заработной платы и занятости населения по субъектам (составлено автором).

Лидерами по этому показателю являются северные муниципальные районы Хабаровского края и Амурской области, специализирующиеся на добыче драгоценных металлов. Здесь наблюдаются самые высокие размеры заработной платы и количество работающих на душу населения. Также высокие значения коэффициент отмечаются в районах, где население занято обслуживанием транспорта, прежде всего, Байкало-Амурской железнодорожной магистрали и Транссиба, а также муниципалитеты с крупным портовым хозяйством. Высокие

значения коэффициента имеют административные центры субъектов – Владивосток, Хабаровск, Благовещенск. Они оказывают большое влияние на среднерегиональные значения коэффициента и его динамику. На их долю приходится до половины и более фонда заработной платы субъектов в целом – Владивосток (49-52%), Хабаровск (60-65%), Биробиджан (54-58%), Благовещенск (35-37%) (рис. 10).

Сельские муниципальные районы имеют не высокие значения коэффициента (в пределах 0,2-0,4), поскольку здесь отмечен низкий размер среднемесячной заработной платы и небольшое количество работающих на 1000 чел. населения (рис. 12).

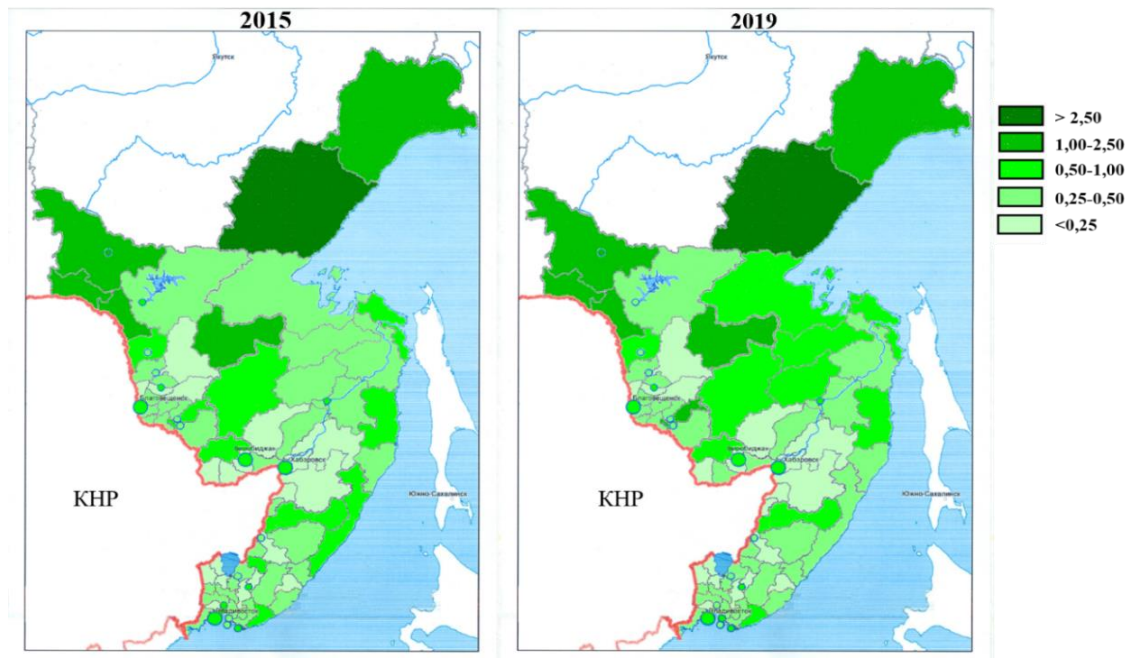


Рис. 12. Коэффициент соотношения размера среднемесячной заработной платы и занятости населения (составлено автором).

3. Бюджет, его собственные доходы и структура, социальные расходы в бюджете.

Проблема наполняемости доходной части муниципальных бюджетов в нашей стране остается одной из самых актуальных для большинства муниципальных районов. Это связано с дефицитом собственных доходов в бюджетах городов и районов, который покрывается за счет безвозмездных

поступлений из вышестоящих бюджетов. Существует высокая дифференциация структуры доходов в муниципальных бюджетах. Эти различия особо видны на примере больших городов и «депрессивных» сельских территориях. При этом, различия отмечены не только в размере безвозмездных поступлений, но и в структуре собственных доходов.

Доходы бюджетов городских округов и муниципальных районов имеют две основные статьи: во-первых, безвозмездные поступления со стороны вышестоящих бюджетов, которые преобладают в большинстве муниципалитетов (за исключением крупных городов). В ряде случаев в районах-аутсайдерах их доля составляет более 80% всех доходов бюджетов (рис. 13; Приложение Б).

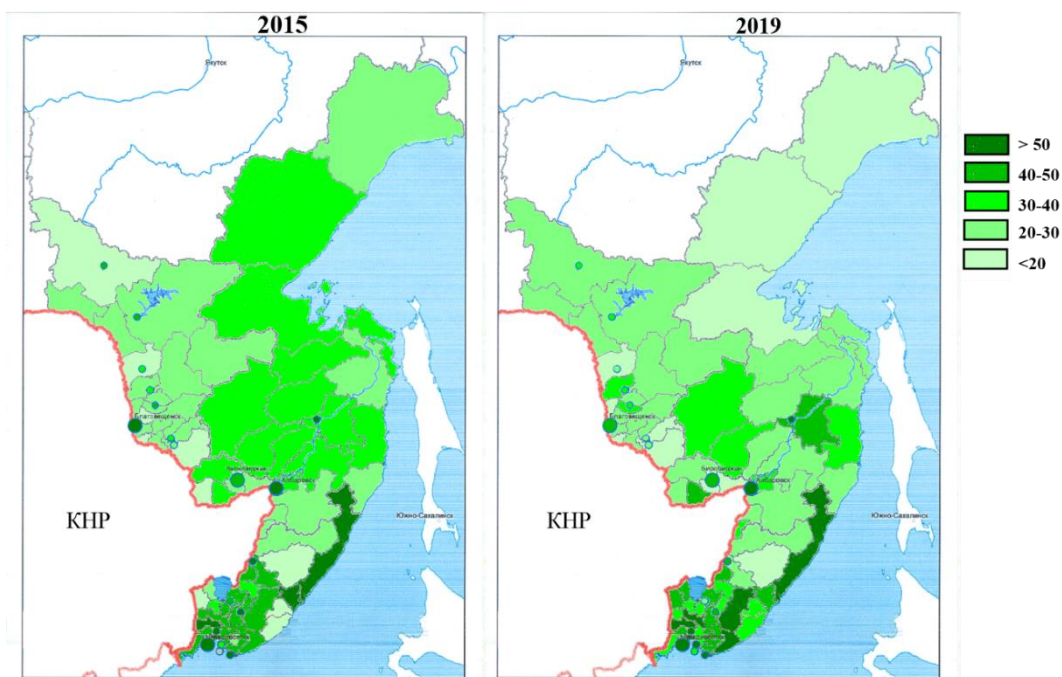


Рис. 13. Доля собственных доходов в доходах бюджетов муниципальных районов, % (составлено автором).

Вторым, по значимости, источником наполнения местных бюджетов является налог на доходы физических лиц (НДФЛ) – в больших городах он как правило больше, чем безвозмездные поступления, а в сельских районах он в разы уступает им. В целом в структуре собственных доходов его доля в региональных центрах и больших городов колеблется в пределах 35-50%, в других городах 55-70%, а в сельских районах его доля, как правило, составляет 65-75% и до 89% в наименее развитых. Кроме НДФЛ реальным источником пополнения может быть:

совокупный налог, от имущества (преобладает земельный налог), от использования и продажи государственного имущества.

Следует выделить, что высокие собственные доходы имеют те районы, где существует высокая среднемесячная заработная плата и официально зарегистрированные работающие, поскольку за счет этого формируется НДФЛ. Именно поступления от этого налога составляют основу собственных доходов в бюджете городов (50-70%) и в сельских муниципальных районах, а также малоосвоенных районах с горнодобывающей промышленностью (70-90%).

Необходимо отметить несовершенство существующей налоговой базы. Это относится, в первую очередь, к проблеме «юридической прописки предприятий», которая негативно сказывается на наполняемости местных бюджетов. Большинство крупных организаций зарегистрированы за пределами муниципальных районов, в которых фактически и ведется экономическая деятельность. В итоге территории, где работает предприятие несут большие налоговые потери для местной доходной части бюджета.

4. Сельское хозяйство.

Муниципальные районы с преимущественно сельскохозяйственной специализацией находятся в основном на территории южной части регионов. Это связано не только с более благоприятными природно-климатическими условиями, но и близостью к крупным городам, а также нахождением вблизи пограничных пунктов пропуска с Китаем. В большинстве районов с развитым сельским хозяйством в структуре посевных площадей преобладают соя и кукуруза, которые пользуются большим спросом на мировых рынках.

На основе расчетов предложенного нами коэффициента обеспеченности сельскохозяйственной продукцией были выделены муниципальные районы с различным уровнем развития сельскохозяйственного производства (рис. 14).

$$K=(P/N)/Z, \text{ где}$$

P – объём сельскохозяйственной продукции; N – численность населения; Z – стоимость фиксированного набора товаров и услуг в субъекте.

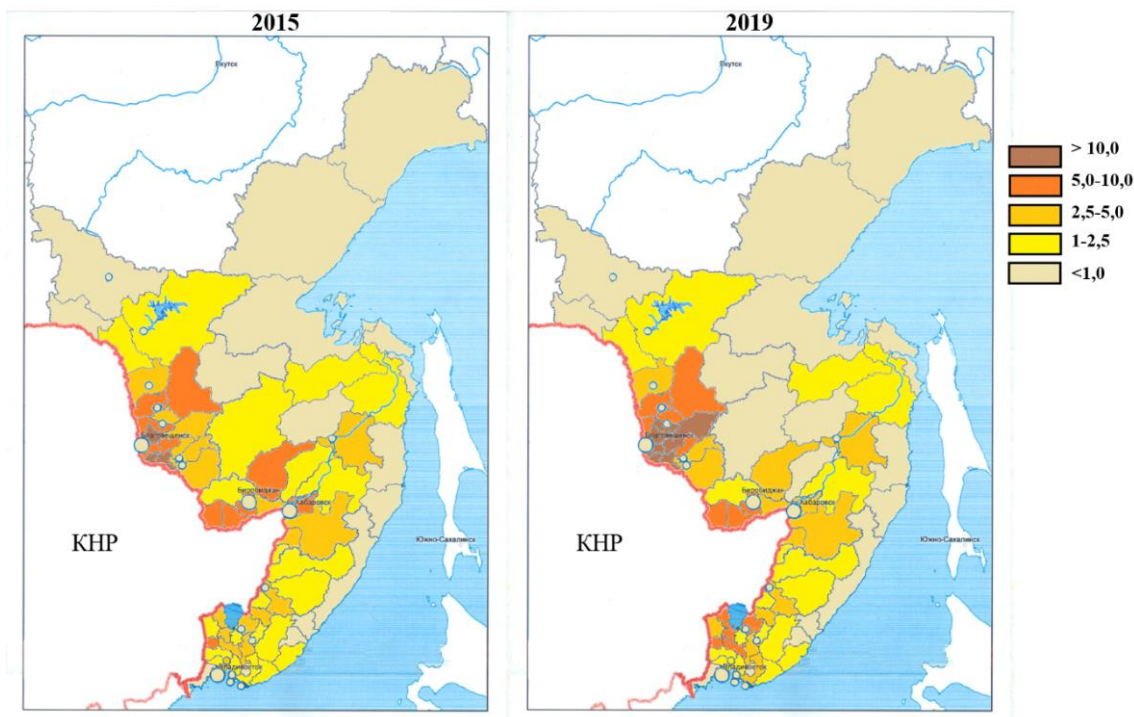


Рис. 14. Интегральный коэффициент объема сельскохозяйственной продукции (составлено автором)

5. Инвестиции.

Наиболее привлекательными для инвесторов являются административные центры субъектов и большие города. Они концентрируют значимую часть инвестиций и менее подвержены значительным колебаниям в их динамике. Также активно идут инвестиции в развитие крупных транспортных сетей, разработку новых месторождений полезных ископаемых, как правило, драгоценных металлов. Однако, такие районы часто подвержены и значительным колебаниям в объемах поступающих инвестиций (часто – в зависимости от изменения мирового спроса на сырье и материалы).

В пределах рассматриваемых субъектов – на территории некоторых муниципалитетах могут формироваться локальные центры притока инвестиции (одно или несколько муниципальных образований). Однако, для большинства муниципальных районов объемы инвестиций остаются на прежнем уровне или даже могут снижаться, поскольку, часть региональных инвестиций могут быть перенаправлены в отдельные центры роста.

Нами предлагается интегральный коэффициент расчета объема инвестиции, направленных в основной капитал:

$$K=(P/N)/Z, \text{ где}$$

K_{Γ} – интегральный коэффициент объема инвестиции в основной капитал за определенный год; P – объём инвестиции в основной капитал; N – численность населения; Z – стоимость фиксированного набора товаров и услуг.

Полученные коэффициенты суммируются и выводится их среднее значение за определенный промежуток времени (например, 5-летний период), поскольку в большинстве муниципальных районов юга Дальнего Востока отмечаются значительные колебания в размерах и периодичности поступлений инвестиций (рис. 15).

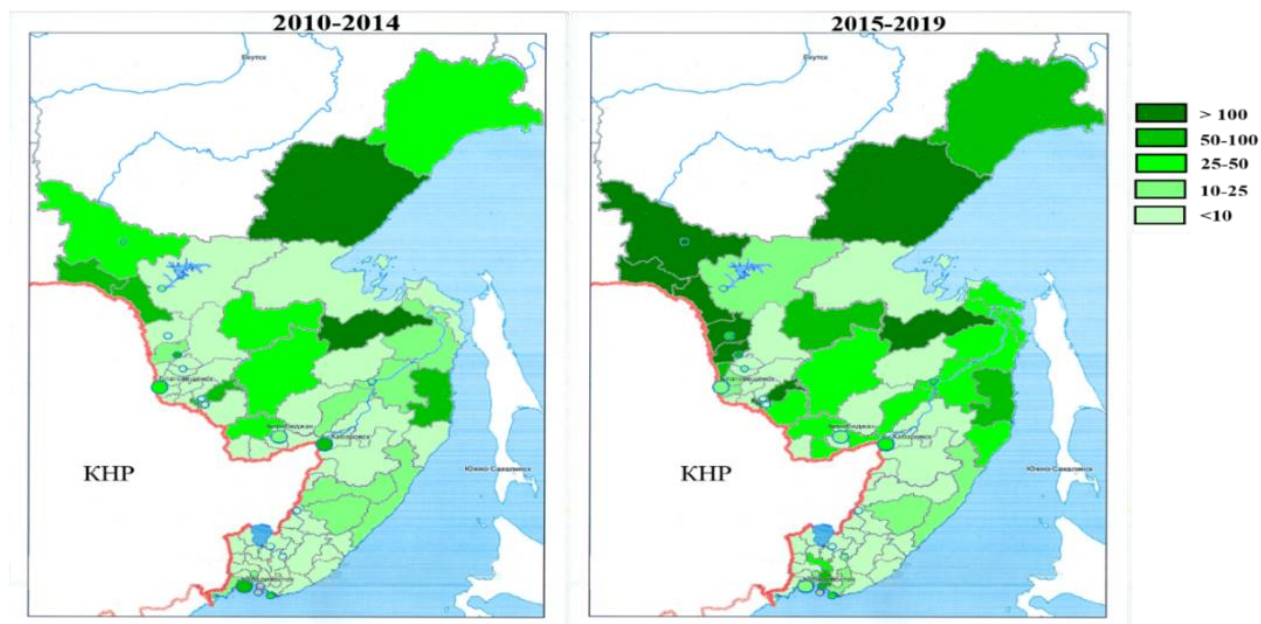


Рис. 15. Интегральный коэффициент объема инвестиции в основной капитал (составлено автором).

6. Строительство жилья.

Ввод в действие жилых домов на территории субъектов юга Дальнего Востока осуществлялся в основном в пределах крупных городов. Лидерами по вводу жилых домов являются административные центры и их пригородные районы, а также большие города. Аутсайдерами в строительстве жилья являются сельские районы.

По итогам 2010-2019 гг. к основным центрам строительства жилья можно отнести: г. Благовещенск (5,57 м²/чел. за 2010-2019 гг.) и Благовещенский муниципальный район (13,17); г. Хабаровск (4,06), Хабаровский район (5,16); г. Биробиджан (4,33) и Сидовичский район (4,44); южное Приморье: г. Владивосток (4,19), Надеждинский район (5,68), г. Артем (4,47), г. Уссурийск (4,55).

Кроме этого, на увеличение строительства жилья в ряде районов Хабаровского края, Еврейской автономной области и Амурской области, оказали мероприятия по ликвидации последствий крупнейшего наводнения на реке Амур (2013 г.) (рис. 16).

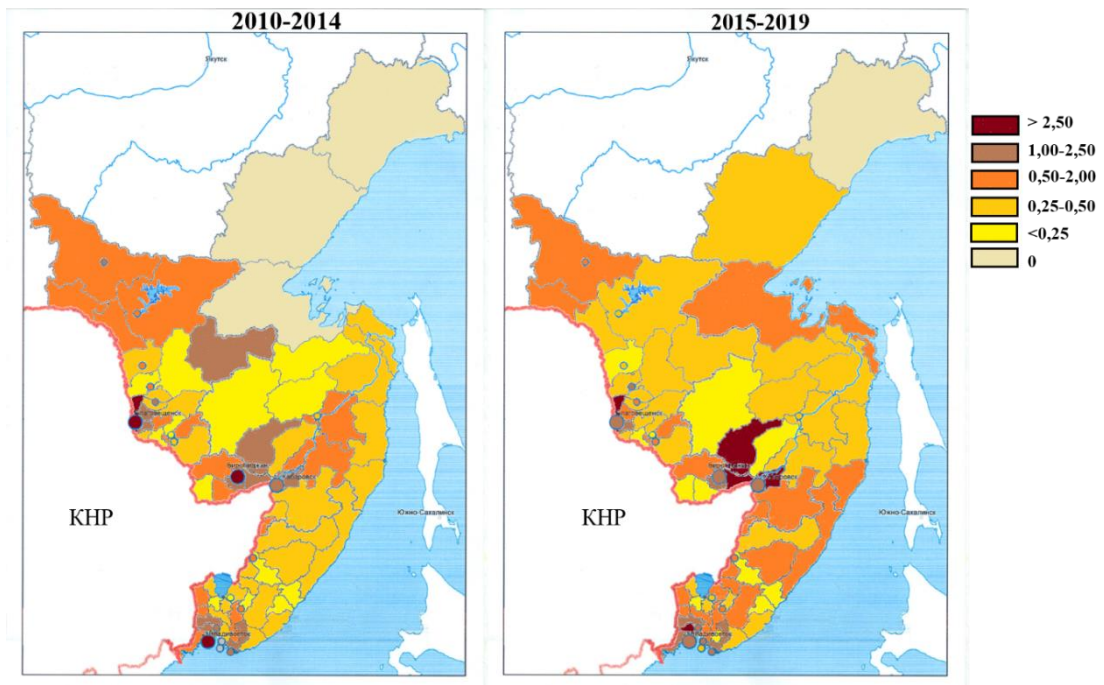


Рис. 16. Строительство жилья по муниципальным районам в период 2010-2014 гг. и 2015-2019 гг. на душу населения (м²/чел.) (составлено автором).

7. Промышленность (объем отгруженных товаров и услуг).

Большие значения показателя промышленного производства (объем отгруженных товаров и услуг) приходится на группы муниципальных образований юга Дальнего Востока – это крупные города (административные центры), центры добычи полезных ископаемых (северные районы Хабаровского края и Амурской области), а также ряд центров обрабатывающих производств (Арсеньев, Большой Камень).

Для оценки роли промышленного производства в развитии муниципальных образований юга Дальнего Востока нами предлагается интегральный коэффициент объема отгруженных товаров и услуг в районе, который можно рассчитать по формуле:

$$K=(P/N)/Z, \text{ где}$$

P – объём отгруженных товаров и услуг; N – численность населения; Z – стоимость фиксированного набора товаров и услуг (рис. 17).

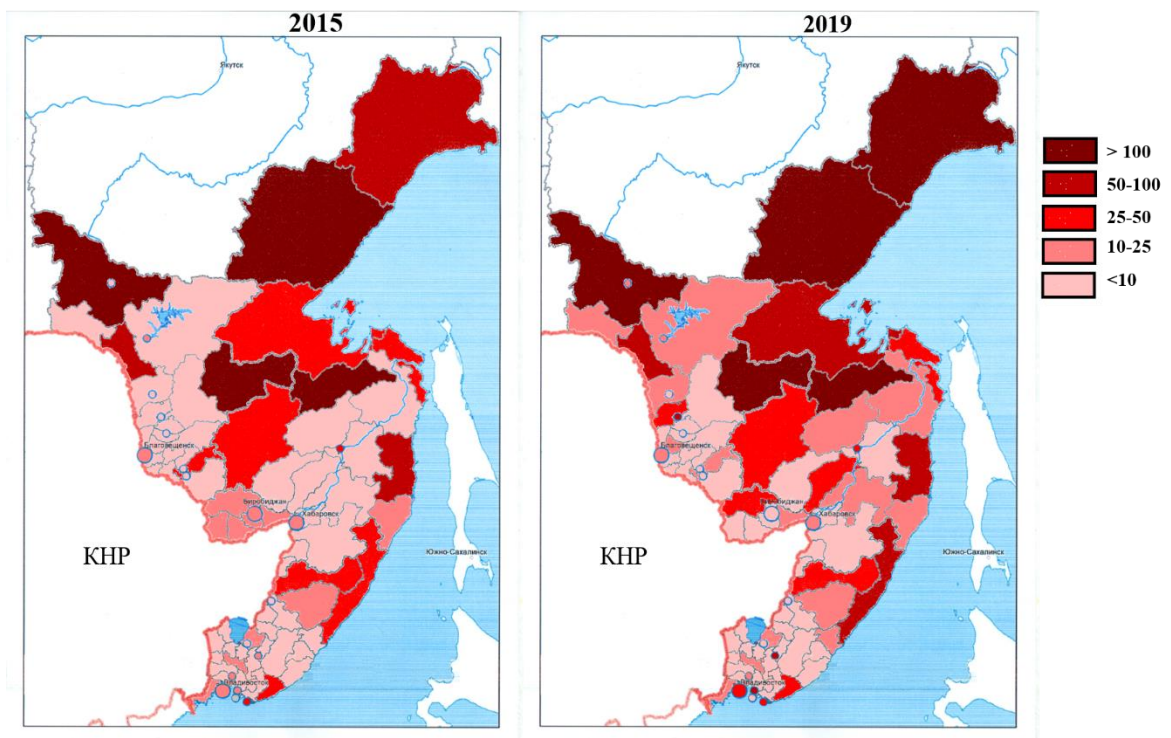


Рис. 17. Интегральный коэффициент объёма отгруженных товаров и услуг (составлено автором).

По совокупности этих показателей и результатов оценки факторов развития с помощью ряда интегральных и балльных оценок нами выделены следующие группы муниципальных образований (рис. 18, Таб. 18).

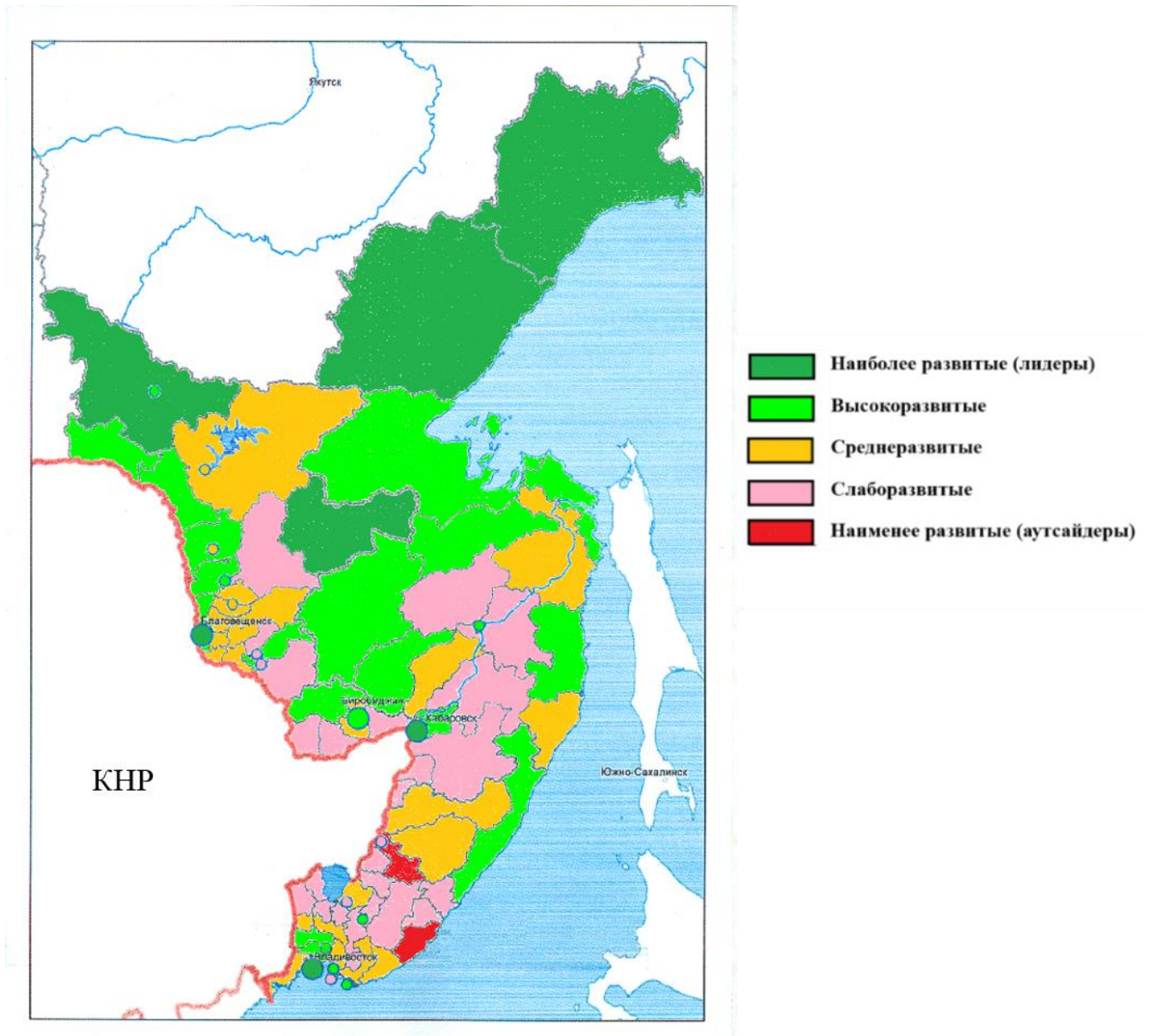


Рис. 18. Группировка муниципальных районов субъектов юга Дальнего Востока по уровню социально-экономического развития (составлено автором)

Внутри каждой группы были выделены подгруппы, которые характеризуются своими внутренними факторами развития в зависимости от специализации, природно-ресурсных факторов, экономико-географического положения и иных особенностей.

Группировка муниципальных районов субъектов юга Дальнего Востока по уровню социально-экономического развития и их характеристика

Подгруппы	Муниципальные районы	Основные характеристики
Наиболее развитые (лидеры)		
Административные центры субъектов	Владивосток Хабаровск Благовещенск	Являются лидерами по большинству социально-экономических показателей и на них приходится более половины всего социального-экономического потенциала регионов – соответствующих субъектов.
Северные добывающие	Аяно-Майский, Охотский, Селемджинский, Тындинский	Отличаются большой площадью территории, но, с другой стороны, они слабо заселены и фрагментарно освоены. Очень низкая плотность населения и большое расстояние между населенными пунктами, из которых большинство слабо связаны между собой в транспортном отношении. Главной специализацией экономики – является добыча драгоценных металлов (главным образом золота), ввиду большого объема производства и вложения инвестиций по большинству экономических показателей на душу населения эти районы являются лидерами.
Высокоразвитые		
Административный центр небольшого субъекта	Биробиджан	Концентрирует более половины социально-экономического потенциала Еврейской автономной области.
Большие города	Находка, Уссурийск, Комсомольск-на-Амуре	Высокий уровень социально-экономического развития.
Центры обрабатывающей промышленности	Арсеньев, Большой Камень	За счет развитой обрабатывающей промышленности имеют высокие значения большинства социально-экономических показателей.
Связанные со строительством Космодрома Восточный	г. Свободный, Свободненский район.	Резкий рост инвестиции в строительство Космодрома Восточный привело к резкому росту социально-экономических показателей в данных муниципалитетах.
Промышленные	Тернейский район	Высокие социально-экономические показатели, благодаря развитию лесопромышленного комплекса
Портовые	Ванинский район	Развитие за счет строительства здесь крупного порта, который стал основой экономики и социальной сферы всего района.
Развивающиеся пригородные территории	Артем (в пригороде Владивостока), Надеждинский, Хабаровский, Благовещенский	Наиболее активно развивается за счет агломерационного эффекта – от административных центров субъектов, с которыми граничат эти районы.
Добывающие	Верхнебурейский, район имени Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский, Облученский, Тында, Магдагачинский, Сковородинский, Шимановский	Высокие социально-экономические показатели за счет добычи драгоценных металлов, а также сферы транспорта – Транссиб и БАМ.
Добывающие с признаками депрессивности	Николаевск-на-Амуре, Бурейский районы.	Высокие значения по большинству социально-экономических показателей, что связано с добычей драгоценных металлов. Но большая часть поселений этих территорий в своем развитии в последние годы имеет депрессивный характер.

Среднеразвитые		
Города Амурской области	Города: Белогорск, Зея, Шимановск	Относительно стабильными по своим социально-экономическим показателям. В этих городах действуют ряд предприятий, которые обеспечивают занятость местного населения – транспорт (Транссиб и БАМ – проходящие через эти города), крупная ГРЭС (Зея), пищевые предприятия (Белогорск).
Сельские районы (с развитой промышленностью)	Красноармейский, Лазовский, Пожарский, Амурск, Зейский районы	Имеют крупные предприятия промышленности, которые положительно влияют на социально-экономическую сферу районов.
Районы с развитым сельским хозяйством	Михайловский (Приморский край), Октябрьский (Приморский край), Спасский, Ивановский, Константиновский, Михайловский (Амурская область), Октябрьский (Амурская область), Ромненский, Серышевский, Тамбовский район	Благодаря активному развитию сельскохозяйственного производства, которое является специализированным видом деятельности в выделенных районах, здесь отмечается небольшой рост социально-экономических показателей.
Пригородные с развитым сельским хозяйством	Биробиджанский, Белогорский районы	Сочетают два важных фактора – развитое сельское хозяйство и агломерационные эффекты от соседства относительно больших городов Биробиджана и Белогорска.
Прибрежные	Партизанский, Хасанский, Шкотовский, Советская Гавань, Ульчский	Основным фактором развития этих районов является их ЭГП, связанное с тем, что районы являются прибрежными. Это способствует развитию портового комплекса этих муниципалитетов, а на территории Партизанского и Хасанского районов еще и развитию рекреации. Исключением является Ульчский район, где ведется добыча золота, а также отчасти Шкотовский район, который испытывает агломерационный эффект от Владивостока.
Слаборазвитые		
Депрессивные небольшие города	Дальнегорск, Дальнереченск, Лесозаводск, Партизанск, Спасск-Дальний, Фокино, Райчихинск, Прогресс	Эти города отличаются депрессивным характером развития, который обусловлен закрытием крупных градообразующих предприятий в 1990-е гг.
Сельские районы с развитым сельским хозяйством	Ханкайский, Хорольский, Ленинский, Завитинский, Мазановский	Демонстрируют низкие социально-экономические показатели развития. Следует отметить, что в последние время в ряде районов сельскохозяйственное производство получило большие инвестиции, стали быстро развиваться производства по выращиванию сои и кукурузы, пользующихся стабильным спросом на мировых рынках сои и кукурузы.
Сельские районы	Анучинский, Кировский, Пограничный, Черниговский, Чугуевский, Яковлевский, Бикин, Вяземский, Комсомольский, район имени Лазо, Нанайский, Октябрьский (ЕАО), Смидовичский, Архаринский	Большая группа районов с низким уровнем развития экономики и социальной сферы. В этих районах отсутствуют крупные предприятия (промышленные, сельскохозяйственные и других видов деятельности).
Депрессивные бывшие промышленные	Кавалеровский, Солнечный районы	Градообразующие предприятия этих районов по добыча полиметаллических руд и производство оловянных концентратов находятся в кризисном состоянии
Менее развитые (аутсайдеры)		
Сельский	Дальнереченский	В районе отсутствуют большие населенные пункты и крупные производства.
Депрессивный прибрежный	Ольгинский	Район имеет депрессивный характер экономики, долгое время отсутствуют признаки социально-экономического развития.

Следует отметить, что внутри муниципальных районов складывается большая социально-экономическая дифференциация на поселенческом уровне.

Группировка городских и сельских поселений по уровню их социально-экономического развития позволила выделить следующие группы:

1) Социально-экономические центры 1-го порядка – наиболее развитые поселения. Являются лидерами по социально-экономическим показателям среди всех поселений своего субъекта. Отмечаются большие собственные доходы в доходной части бюджета, высокие показатели поступлений инвестиций и промышленного производства (связанного с добычей драгоценных металлов – Соловьевск, Первомайское; угля – Чегдомын; Бурейская ГЭС – Талакан), объемов строительства жилья (Чигири), транспорта (Ванино).

2) Социально-экономические центры 2-го порядка – экономически развитые поселения. Имеют высокие социально-экономические показатели по собственным доходам в бюджете, наличию рабочих мест для населения, а также неплохие показатели по инвестициям и строительству жилья. Ряд поселений отнесены к этой группе из-за наличия благоприятных факторов, способствовавших их развитию: выгодное экономико-географическое положение (близость к административным центрам субъектов, прибрежные поселения, расположение Транссибирской или Байкало-Амурской магистралей); высокий производственный потенциал (наличие крупных промышленных предприятий); природно-ресурсный фактор (размещение рядом с разрабатываемыми месторождениями полезных ископаемых).

3) Социально-экономические центры 3-го порядка. В эту группу входят административные центры районов, прежде всего, за счет наличия инвестиции и строительства жилья. Из других – поселения, где население в основном занято в товарном сельском и лесном хозяйстве, за счет которых эти поселения получают дополнительный импульс развития (например, поселения в Амурской и Еврейской автономной области).

4) Поселения с некоторыми признаками депрессивности. В них отмечается низкая обеспеченность рабочими местами. Основным местом работы

является администрация поселения и бюджетные сферы – образование и здравоохранение. Из этих поселений происходит большой отток населения, проблемы с формированием местного бюджета (низкая собираемость собственных доходов бюджета) и практически полное отсутствие инвестиций и строительства жилья.

5) Поселения с выраженными признаками депрессивности. Здесь практически полностью отсутствуют рабочие места за исключением администрации поселения. Большой отток населения (более 3% от общей численности населения в год). Полное отсутствие инвестиций и строительства жилья, высокая зависимость от безвозмездных внешних поступлений в бюджеты поселений (Приложение В).

3.2. Варианты изменения административных границ субъектов юга Дальнего Востока и их влияние на эффективность развития

В последние годы стали активно обсуждаться вопросы повышения уровня социально-экономического развития муниципальных образований, в том числе за счет изменения их административных границ в ряде субъектов Дальневосточного федерального округа. Этой проблеме посвящены работы ряда авторов: П.Я. Бакланова (1999), В.В. Аникеева (2002 г.), М.Т. Романова (1999, 2000), Демьяненко А.Н. (1991 г.) и других.

В качестве основных критериев, которые следует учитывать при совершенствовании административно-территориального деления, предлагается рассматривать: 1. Экономическую целесообразность; 2. Учет районообразующей роли транспортных сетей; 3. Определенную «привязку» административных границ к естественным рубежам; 4. Одноразмерность муниципальных образований; 5. Компактность, оптимальную конфигурацию и территориальную завершенность; 6. Природно-географическую, социально-экономическую однородность и целостность (Романов, 2004).

Наряду с этими принципами, важно использовать и финансовую (бюджетную) самодостаточность. В целях обеспечения бюджетной

самодостаточности субъектов и муниципалитетов, для формирования сбалансированного социокультурного пространства, важно наличие на территории районов инвестиционно-привлекательных, экономических и финансовых «полюсов роста». Функции таких полюсов могут выполнять только города с достаточно высоким собственным экономическим потенциалом, развитой научно-производственной и социальной инфраструктурой.

В формировании территориальной структуры экономических районов наряду с развитием сети магистральных дорог необходимо развивать опорную сеть экономических центров, которую должны образовывать населённые пункты на пересечениях транспортных путей и в «контактных» зонах. Они должны стать «каркасом» всей территориально-хозяйственной системы региона (Бакланов, Мошков, Романов, 2013).

При корректировке административно-территориального устройства муниципальных районов необходимо в состав районов включать и имеющиеся в их пределах или на прилегающих территориях города. В случае отсутствия потенциальных полюсов роста – городов, их необходимо целенаправленно здесь создавать. При этом важно и то, что районные полюса роста должны быть включены в систему межрайонных связей. Города (или прочие населенные пункты), расположенные на пересечениях магистральных дорог, необходимо формировать в будущем как поселения краевого подчинения, которые выполняли бы функции полюсов роста не только соответствующего района, но – и группы территориально сопряженных районов (Романов, 2006, 2009).

При изменении сетки административно-территориального деления муниципальных образований необходимо учитывать также территориальную планировочную структуру поселений и их окружения, т. е. – районную планировку. При этом, выделяются территории общего пользования, иные территории, занятые объектами транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, предназначенные под определенные виды деятельности, устанавливаются соответствующие границы.

Проблеме обоснования необходимости выделения целостных, максимально самодостаточных для социально-экономического развития, муниципальных образований, посвящены работы как теоретического (Абалаков, 2017; Абрамович, 1978; Авдоткин, 1989; Алексеев, 2003; Береговских, 2007; Груздев, 2017, Донская, 2018; Кудрявцев, 1971), так и практического плана (Абалаков, 2016; Территориальное планирование, 2013, Калихман, 2017 и др.). По мнению этих специалистов, планировочная организация территории – это наиболее эффективное и взаимоувязанное размещение в ее пределах основных хозяйственных объектов различного функционального назначения и видов деятельности.

Планировочная структура может выступать в качестве модели оценки взаимоувязанного функционирования различных хозяйственных объектов и важнейших элементов природных ландшафтов на разных этапах их освоения (Абалаков, Кузьмин, Марышкин, 2017).

В проектах территориальной планировки (районной планировки) муниципальных образований намечаются направления хозяйственного освоения территории и развития с учетом специфики местных социально-экономических и природно-климатических условий. В них с высокой степенью детальности пространственно и тематически обозначаются центры и оси развития, зоны различного функционального назначения, обговариваются хозяйственные и природоохранные ограничения на использование территории и ее ресурсов. Важным вопросом в планировочной организации является развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Все это должно учитываться в вариантах изменения АТД.

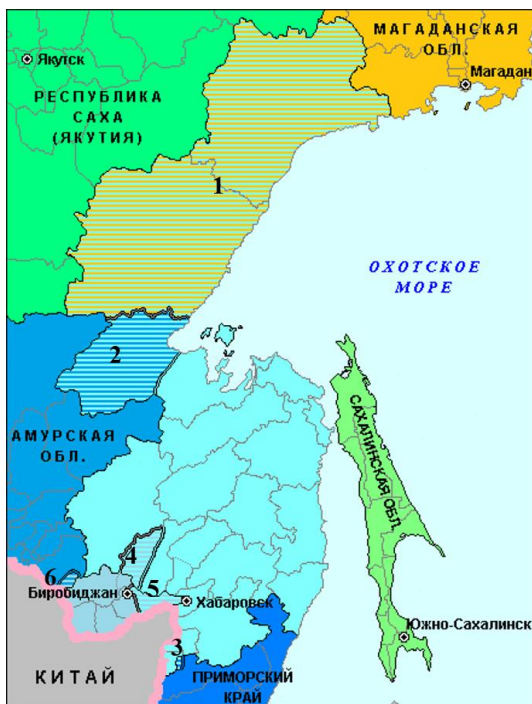
Возможные варианты изменения административных границ субъектов РФ на юге Дальнего Востока.

1. Изменение границ на муниципальном уровне между субъектами

Наиболее сложными для реализации, следует рассматривать варианты изменения границ муниципальных образований, относящихся к разным субъектам Дальневосточного федерального округа. Поскольку для этого потребуется

обсуждение и согласование всех аспектов, как на федеральном, так и на региональных уровнях территориального управления.

Нами выделены ряд возможных вариантов изменения границ субъектов за счет включения отдельных муниципальных образований из одного субъекта в другой, с учетом особенностей их экономико-географического положения и комплексных оценок реального и потенциального тяготения отдельных территории (рис. 19).



Возможные варианты

- 1 - Отделение территории от Хабаровского края, присоединение к Магаданской области
- 2 - Отделение территории от Хабаровского края, присоединение к Амурской области
- 3 - Отделение территории от Приморского края, присоединение к Хабаровскому краю
- 4 - Отделение территории от Хабаровского края, присоединение к Еврейской автономной области
- 5 - Отделение территории от Еврейской автономной области, присоединение к Хабаровскому краю
- 6 - Отделение территории от Амурской области, присоединение к Еврейской автономной области

Рис. 19. Возможные варианты изменения административных границ на муниципальном уровне, затрагивающие межсубъектные границы (составлено автором)

Приморский край (Пожарский район) и
Хабаровский край (Бикинский район)

Пожарский и Бикинский муниципальные районы входят в единую природно-хозяйственную геосистему бассейна реки Бикин. Практически вся территория бассейна расположена на территории Пожарского района Приморского края, а приустьевая часть, при впадении Бикина в р. Усури – в Бикинском районе Хабаровского края. В социально-экономическом отношении Пожарский район

является лидером среди сельских муниципальных районов Приморского края. Здесь самый высокий объем отгруженных товаров и услуг – 4% всего промышленного производства края (5-е место в Приморском крае), а среднемесячная заработная плата составляет 105% от среднекраевой (8-е место в крае). Главным экономическим центром является пос. Лучегорск, где проживает 70% населения и сконцентрировано 92% промышленного производства муниципального района (База муниципальных данных Росстата). В последние годы экономика района испытывает проблемы из-за снижения объемов промышленного производства в градообразующем предприятии – Приморской ГРЭС (пос. Лучегорск).

Бикинский район по совокупности социально-экономических показателей является одним из менее развитых муниципальных районов Хабаровского края. Объем отгруженной продукции района составляет всего 0,1% от Хабаровского края (последнее – 19 место среди муниципальных районов края). Доля обрабатывающих производств в районе составляет в объеме отгруженных товаров и услуг всего 5%. Основой экономики является деревообработка и производство пиломатериалов. Зарплата ниже, чем в большинстве районов края. Социально-экономическим и административным центром района является город Бикин (67% жителей района), на его долю приходится свыше 50% производства товаров и услуг района. В 2012-2016 гг. район получил большие инвестиции, которые были направлены на строительство магистральных нефте- и газопроводов. В целом, строительство этих объектов положительно отразилось на социально-экономическом развитии всего района.

При оценке варианта объединения этих двух районов в один муниципалитет, необходимо учитывать следующие факторы. Пожарский район обладает большим производственным потенциалом. Здесь находятся крупные предприятия Лучегорского топливно-энергетического комплекса (ЛУТЭК), основой структуры которого являются Лучегорский угольный разрез и Приморская ГРЭС. ЛУТЭК обеспечивает более половины налоговых доходов в местный бюджет, а в бюджеты

разных уровней отчисляет выше 1 млрд. руб. в год, являясь крупнейшим налогоплательщиком Приморья.

Важно учитывать также наличие на большой территории муниципального района богатой минерально-сырьевой базы: прежде всего, энергетических углей (объем добычи угля 6 млн. тонн в год), руд цветных металлов (предприятие по производству концентратов вольфрамовых руд в Светлогорье, месторождения золота, меди), поделочных камней. Кроме этого, в районе имеются значительные запасы древесины, недревесных ресурсов леса, высокий рекреационный потенциал.

Бикинский район по размерам территории является сравнительно небольшим, он не богат минерально-сырьевыми ресурсами (имеются месторождения строительных материалов местного значения). Основу экономики составляют предприятия лесопромышленного комплекса, доля которых в производстве продукции Хабаровского края составляет всего 0,6-0,7%. Производимая здесь продукция обладает высоким качеством и успешно реализуется на рынках продукции деревообработки не только в соседнем Китае, но и в Западной Европе. Важное конкурентное преимущество района – наличие на его территории пограничного перехода на границе с Китаем.

Вариант объединения Бикинского района с Пожарским районом может иметь положительные последствия, поскольку Бикинский район присоединяется к более экономически развитому Пожарскому району. Однако, с другой стороны, район потеряет собственную управленческую самостоятельность, что может отрицательно негативно отразиться на бюджетной системе района. Потеря административного статуса для Бикина также может негативно сказаться на перспективах его социально-экономического развития. Опыт укрупнения субъектов показывает, что административные центры бывших автономных округов больше всего пострадали после того, как утратили статус центра субъекта.

Поэтому предлагается следующий вариант решения этой проблемы: при объединении Бикинского и Пожарского районов административным центром нового муниципального образования может стать Бикин, тогда как Лучегорск

может остаться экономическим центром района, с сохранением собственного потенциала развития.

Далее – важно определить к какому субъекту РФ может относиться новый объединенный район. На наш взгляд, при варианте передачи Бикинского района под управление Приморского края, Хабаровский край не понесёт серьезных социально-экономических потерь. Не произойдет существенных изменений в отраслевой структуре экономики Хабаровского края, поскольку доля района в крае незначительна. В социальном плане Бикинский район является одним из аутсайдеров по уровню жизни – среднемесячная заработная плата составляет 77% от регионального уровня, а безработица в 3,5 раза выше, чем в среднем по региону.

Для Приморского края при включении объединенного муниципального образования может возрасти нагрузка на краевой бюджет при выделении дотаций, субсидий и субвенций для нового района.

В тоже время, для Бикинского района присоединение к Приморскому краю грозит увеличением затрат времени на проезд жителей в административный центр субъекта – г. Владивосток. Если расстояние Бикина до Хабаровска по автомобильной дороге составляет всего 222 км, то до Владивостока – 536 км. Негативные последствия могут наблюдаться в бюджетной сфере, поскольку районы Хабаровского края получают больше дотаций, субвенции и субсидий, чем в Приморском крае. Кроме этого, в Хабаровском крае введены существенные налоговые льготы для мелкого и среднего бизнеса.

Более эффективным представляется другой вариант, когда объединенное муниципальное образование (Пожарский и Бикинский районы) может войти в состав Хабаровского края. В этом случае, в отраслевой структуре экономики Хабаровского края произойдут следующие изменения.

Доля Пожарского района в экономике Приморского края составляет 4%, в том числе здесь сосредоточено 15,5% производства и распределения электроэнергии, газа и воды. В случае его присоединения к Хабаровскому краю численность населения в этом субъекте РФ может возрасти на 2,2%, промышленного производства – на 2% (в том числе производство и распределение

электроэнергии газа и воды на 17%). Уже сейчас, Пожарский район своими социально-экономическими связями тесно привязан к Хабаровскому краю, например, свыше 50% производимой здесь электроэнергии поставляется в Хабаровский край, а 23-25% электроэнергии поставляется в другие регионы Дальнего Востока через Хабаровский край. В свою очередь в Пожарский район завозится большой ассортимент потребительских товаров из Хабаровского края. Благодаря более близкому расположению, значительная часть населения получает социальные услуги в Хабаровске. Важно учитывать, что в последние годы в Хабаровском крае снизились темпы экономического роста, но, тем не менее, край располагает мощным промышленным и транспортно-логистическим потенциалами. Крупные предприятия осуществляют большие налоговые платежи в бюджеты всех уровней, что позволяет муниципальным районам Хабаровского края получать больше безвозмездных поступлений из вышестоящих бюджетов, чем в Приморском крае. Такая ситуация может быть привлекательной для населения Пожарского района.

Приморский край при варианте передачи Пожарского района в Хабаровский край может лишиться 1,5% населения, 2,5% объема промышленного производства и больших налоговых доходов.

Существует и третий вариант частичного изменения административных границ Пожарского и Бикинского районов. Светлогорское сельское поселение может войти в состав Бикинского района. Важнейшим фактором этого объединения является транспортно-географическое положение поселения. В настоящее время, чтобы добраться жителям Светлогорья до районного центра пос. Лучегорск необходимо проехать через г. Бикин.

При реализации этого варианта, численность населения Бикинского района может возрасти на 7,2%, а промышленное производство, за счет добычи и обогащения вольфрамовых руд в Светлогорье, вырастет на 40%. Это может положительно сказаться на экономике района и местном бюджете (местный Лермонтовский ГОК в год способен приносить не менее 25 млн. руб. в бюджеты разных уровней). Пожарский район при таком варианте может значительно

проиграть в уменьшении численности населения – на 5,3%, но в промышленном отношении потери будут незначительны (доля данного поселения в промышленности района составляет всего 0,5%).

В целом можно сделать вывод, что передача Бикинского района из Хабаровского края в Приморский край скажется негативно на развитии района в перспективе. Присоединение Пожарского района к Хабаровскому краю может повлечь за собой некоторое снижение социально-экономических показателей Приморского края. В Хабаровском крае не произойдут большие структурные изменения, за исключением того, что существенно вырастет производство собственной электроэнергии.

На наш взгляд, наиболее перспективным на первом этапе можно считать третий вариант, связанный с включением Светлогорского сельского поселения в состав Бикинского района. Это позволит существенно пополнить местный бюджет Бикинского района за счет налоговых поступлений от Лермонтовского ГОКа, а также увеличить площади лесных угодий и запасы древесины в районе. Таким образом можно также решить проблему дефицита лесных ресурсов для деревообрабатывающих предприятий Бикинского района Хабаровского края.

Включение Охотского и Аяно-Майского районов (Хабаровский край) в Магаданскую область

Северные территории Хабаровского края (Охотский и Аяно-Майский районы) и муниципалитеты Магаданской области (по отраслевой структуре экономики) отличаются большим сходством сложившейся структуры экономики и системы управления. Охотский и Аяно-Майский муниципальные районы являются сложно управляемыми территориями, из-за большого их размера, крайне низкой заселенности и слабого развития инфраструктуры (в Аяно-Майском районе при добыче золота действует вахтовый метод освоения). Другая важная проблема – большая удаленность от регионального центра Хабаровска.

С другой стороны, эти районы значительно ближе к административному центру соседнего субъекта РФ Магаданской области – г. Магадану. Северные

муниципальные районы Хабаровского края и муниципальные образования Магаданской области имеют не только схожую отраслевую структуру экономики, но и одинаковый набор социально-экономических проблем (Ушаков, 2016). Данные муниципалитеты отнесены к районам крайнего севера, где экстремальные условия проживания населения, довольно высокая стоимость потребительских товаров, топлива, материалов (это обусловлено значительными транспортными затратами на их доставку из других регионов страны). Для всех этих муниципальных образований в последние годы характерно значительное сокращение численности населения.

Основой экономики в северных муниципальных районах Хабаровского края, являются добывающие производства (добыча руд цветных и драгоценных металлов). Доля добывающих производств в структуре промышленности районов составляет: в Аяно-Майском районе – 96%, Охотском – 90%. В структуре промышленности Магаданской области доля добывающих производств составляет 76% и в Хабаровском крае – 22%. На северные районы приходится 1/3 объема добывающих производств Хабаровского края (Аяно-Майский – 17%, Охотский – 15%). В целом доля северных территорий в экономике Хабаровского края составляет 7,6%, здесь проживает 0,8% населения края. При сравнении рассматриваемых районов Хабаровского края с муниципальными районами Магаданской области можно сказать, что Охотский район по своим социально-экономическим показателям уступает большинству муниципалитетов Магаданской области, а Аяно-Майский район схож с более чем, половиной муниципалитетов области (Ушаков, 2016).

Возможен следующий вариант изменения административного деления: Аяно-Майский и Охотский районы могут быть включены в Магаданскую область для более эффективного управления этими территориями. В Магаданской области формируется более благоприятный инвестиционный климат для золотодобывающих видов экономической деятельности. Здесь активно продвигается законопроект, облегчающий выдачу лицензий для добычи золота частными компаниями.

С другой стороны, следует учитывать и негативные последствия при вхождении северных муниципальных районов Хабаровского края в Магаданскую область. Например, может замедлиться положительная динамика в развитии этих районов, которая отмечается в последнее время. Возможно сокращение доходной части местных бюджетов, которая формируется в значительной степени за счет безвозмездных поступлений из бюджета Хабаровского края. При этом, следует учитывать, что доходная часть бюджета Хабаровского края менее зависима от федеральных безвозмездных поступлений (в 2019 г. их доля составила всего 23,3% от всех доходов краевого бюджета), чем в Магаданской области (здесь доля федеральных поступлений достигала 36,5% всех поступлений в доходную часть бюджета в 2019 г.).

В случае вхождения этих районов в Магаданскую область общий объем отгруженных товаров и услуг в области вырастет на 22% (на душу населения на 21,5%), при этом доля добывающих производств возрастет с 76 до 79%, доходная часть бюджета может увеличиться на 10%. Для Хабаровского края это изменение обернется падением доли промышленного производства более чем на 7% и существенно снизятся отчисления в местный бюджет от добывающих производств. Например, в промышленности Хабаровского края доля золотодобычи составляет 16%; налоговые отчисления от этого вида деятельности формируют 5% от всей доходной части бюджета.

Таким образом, вхождение северных муниципальных районов Хабаровского края в Магаданскую область более выгодно, прежде всего, для Магаданской области, но может иметь негативные последствия для Хабаровского края.

В более выигрышном положении окажется Магаданская область, которая увеличит свою территорию на три четверти, возрастет объем отгруженных товаров и услуг (за счет драгоценных металлов) и увеличится доходная часть бюджета.

Хабаровский край и Еврейская автономная область

Варианты изменения административных границ между муниципалитетами Хабаровского края и Еврейской автономной области затрагивают три района: Хабаровский, Амурский и Смидовичский.

Основная проблема заключается в транспортной доступности анклавной части Хабаровского района, которая до 1963 года находилась практически полностью в составе Кур-Урмийского района, вместе с южной частью Амурского района. От административного центра Хабаровска и другой части района его отделяет Амурский и Смидовичский районы. Данная территория расположена в бассейне двух рек Урми (без верховья) и Кур (часть реки разделяет границы между Хабаровским и Амурским районами).

В этой части района расположено пять сельских поселений: Побединское, село Новокуровка, Улика-Национальное, Куканское, Наумовское. Численность населения на 1 января 2021 года составляла 2330 человек (2,5 % от численности населения района). Основой их экономики является сельское хозяйство (за счет хозяйств местного населения). Данные поселения характеризуются высокой безработицей, а единственной сферой, где можно трудоустроиться является бюджетная. В советский период на территории района существовала лесозаготовка и работала Уликанская узкоколейная железная дорога, которая в 1980-е гг. была демонтирована. Поэтому, современное транспортно-географическое положение территории района можно считать неблагоприятным.

С точки зрения экономического тяготения к региональным центрам, выделяются две группы поселений: 1) Побединское, Улика-Национальное сельские поселения и село Новокуровка имеют выход на Хабаровск через Смидович; 2) Куканское и Наумовка через Биробиджан. Важно учитывать, что связь с основными транспортными магистралями в Еврейской автономной области проходит в основном через зимники, которые доступны ограниченное время. Таким образом в теплый период дорога к этим населенным пунктам является труднодоступной, и они вынуждены переориентировать транспортные связи на территорию Еврейской автономной области.

Другая рассматриваемая территория – юг Амурского района с сельскими поселениями Литовко и Санболи. Населенные пункты этих сельских поселений в транспортном отношении значительно ближе (в 4-10 раз) к Хабаровску, чем к районному центру Амурск. Единственным доступным транспортным средством

является железная дорога, которая идет на Хабаровск через Смидовичский район Еврейской автономной области. Общая численность населения этих двух сельских поселений составляла на начало 2021 года 2785 человек. Ежегодно численность населения сокращается примерно на 2,5%. Главными экономическими видами деятельности являются: обслуживание железной дороги и сельское хозяйство (личные подсобные хозяйства). Ранее здесь были развиты лесозаготовка и деревообработка, которые, в настоящее время, сохранились в минимальных объемах.

Особое внимание заслуживает Смидовичский район, большая часть которого в транспортном отношении тяготеет больше к Хабаровску, чем к районному центру Смидович (за исключением населенных пунктов самого Смидовичского городского поселения). Район занимает 16,5% площади Еврейской автономной области и 15% населения области. Доля района в промышленности области составляет 6%; инвестиции в основной капитал – 5-8%. По социально-экономическим показателям район занимает 2-3 место в автономной области, уступая г. Биробиджану и по ряду показателей Облученскому району. По природным ресурсам район является наименее обеспеченным из всех районов области. Внутри района социально-экономическая ситуация весьма неоднородна.

На территории района имеется 4 городских поселения – (Смидовичское, Волочаевское, Николаевское, Приамурское) и 2 сельских поселения (Камышовое, Волочаевское). По большей степени развития можно выделить 3 муниципальных образования внутри района. Экономическим центром района является районный центр Смидович, на долю которого приходится около 25-30% промышленного производства района, четверть населения района и более 60% официально зарегистрированных работающих в районе. Николаевское и Приамурское поселения отличаются наибольшей близостью к Хабаровску, здесь отмечается значительный рост объемов жилищного строительства (в том числе застройщиками из Хабаровского края).

Если рассматривать вариант передачи Смидовичского района в управление Хабаровский край, можно отметить, что в составе Хабаровского края Смидовичский район будет относиться к группе отстающих районов по

большинству социально-экономическим показателей. С другой стороны, нынешняя специализация Смидовичского района отличается от других районов области и больше ориентирована на потребителей Хабаровска (в первую очередь, производство строительных материалов). Присоединение к Хабаровску может придать большой импульс развитию населенных пунктов района за счет агломерационного эффекта краевого центра. Стоит учитывать, что у жителей этих населенных пунктов уже сформировались тесные социально-экономические связи с Хабаровском.

Что касается Смидовичского городского поселения, с одной стороны, он ближе к Биробиджану, чем к Хабаровску и в случае передачи других 5 муниципальных образований района в Хабаровский район само городское поселение уже не сможет существовать как самостоятельный муниципальный район. Возникает проблема: при передаче в административное управление какого города будет достигнут большой социально-экономический эффект. При рассмотрении вариантов решения проблемы важно отметить, что Хабаровск располагает значительно большим социально-экономическим потенциалом, чем Биробиджан. Таким образом, Смидовичский район может получить положительную динамику в развитии.

При присоединении Смидовичского района к Хабаровскому району в него можно включить также южную часть Амурского района с Санболинским и Литовским поселениями, которые свяжут анклавную территорию района с основной частью района, за исключением Куканского и Наумовского сельских поселений (по транспортно-географическому положению они ближе к Биробиджану). Эти два поселения можно включить в Биробиджанский район (с учётом передачи заповедника Бастак в состав Биробиджанский района из Облученского района этой же области).

Амурская область и Еврейская автономная область

Предлагается обоснование варианта объединения следующих муниципальных образований: Облученский район Еврейской автономной области с частью Архаринского района Амурской области.

В пределах муниципалитетов выделяются 3 сельских поселения Архаринского района – Кундурское, Урильское, Ядринское. Все они в транспортном отношении значительно ближе к Облучью, чем к районному центру Архаре. Важно учитывать, что Архаринский район является одним из менее развитых по социально-экономическому развитию среди всех муниципалитетов не только Амурской области, но и всего юга Дальнего Востока. По своим показателям Облученский район обладает большим потенциалом развития за счет добывающей промышленности (недавно построенный Сутаро-Кимканский ГОК может обеспечить работой 2500 человек). Тогда как Архаринский район является слаборазвитой территорией, где практически нет собственного промышленного производства. Основой экономики является сельское хозяйство. В отличие от Облученского района, Архаринский район не обладает значительным природно-ресурсным потенциалом.

В случае передачи в Облученский район трёх сельских поселений ситуация в районе особо не изменится. Эти поселения на начало 2021 года имели численность населения 1178 человек, что составляет 8,9% от численности населения района. Ежегодно численность населения поселений сокращается на 2%, а в самом районе на 1,5%. В поселениях отмечается большая безработица и низкий размер среднемесячной заработной платы. Из действующих предприятий в этих трех поселениях действует только небольшое предприятие по продаже зерна. Кроме этого, Облученский район имеет большую бюджетную обеспеченность, нежели слаборазвитый Архаринский район Амурской области.

2. Возможное изменение административных границ в пределах городских агломерации

Владивостокская агломерационная зона

Перспективы формирования и развития Владивостокской агломерации рассматривались в следующих работах (Концепция социально-экономического развития г. Владивостока и агломерации, 2002, Романов, 2009; Крылов, 2016). В большинстве рассмотренных вариантов развития Владивостокской агломерации

выделяется одно направление – приращение территории за счет территорий соседних муниципальных образований, что обусловлено природными особенностями г. Владивостока (его расположение на полуострове им. Муравьева-Амурского). Единственно возможное продвижение территории Владивостокского городского округа на север в сторону пос. Угловое Артемовского городского округа и дальше – к Надеждинскому району (Вольно-Надеждинское, Тавричанское сельское поселение). Подобное развитие Владивостока может вызвать целый ряд перестроек в АТД Приморского края (рис. 20).



Рис. 20. Владивостокская агломерационная зона (фрагмент из приложения Г) (составлено автором).

В соответствии с тенденцией территориального развития Владивостока в северном направлении, в его границы могут войти поселок Угловое Артемовского городского округа, Вольно-Надеждинское и Тавричанское сельские поселения Надеждинского района.

Главным экономическим центром Надеждинского района является его административный центр Вольно-Надеждинское, которое входит в состав Надеждинского сельского поселения. Оно включает в себя почти половину жителей района, 3/4 официально зарегистрированных работающих, здесь самая высокая заработная плата в районе, вкладывается основная часть инвестиции –

около 90% от всего района, 80% возведенного жилья за последние годы, 70% посевных площадей и около 50% продукции животноводства района. Динамика численности населения является положительной, но с замедлением его прироста в последние годы.

Тавричанское сельское поселение в последние годы характеризовалось депрессивным состоянием экономики. На его территории проживает четверть жителей района, здесь менее 10% официально зарегистрированных работающих района, объем инвестиций составляет всего несколько процентов, доля в строительстве жилых домов – 7%. В период между переписями 2002 года и 2010 года численность населения сокращалась на 1% в год, то в последние годы происходила стабилизация численности населения.

Раздольненское сельское поселение включает около 30% жителей района и почти 20% официально зарегистрированных работающих. На поселение приходится лишь малая часть инвестиции и введенных в строй жилых помещений в районе. Главной проблемой является высокие темпы снижения численности населения (за последние 10 лет с 0,2 до 1-2% в год).

Включение Надеждинского и Тавричанского сельских поселений в состав Владивостокского городского округа вполне обоснованно, поскольку население этих поселков тесно связано маятниковыми миграциями с краевым центром (Владивостоком). Кроме этого, создание вблизи Надеждинского поселения территории опережающего развития (ТОР) «Надеждинская» также во многом ориентирована на развитие Владивостока. Резиденты строящейся ТОР ещё сильнее привяжут эту территорию своими производственными и логистическими связями к Владивостоку.

Раздольненское сельское поселение, как уже отмечалось, больше тяготеет к Уссурийскому городскому округу, чем к Владивостоку. В случае присоединения поселения, объем сельскохозяйственной продукции может вырасти в Уссурийском городском округе на 20%. Кроме этого, поселение располагает собственной базой по производству строительных материалов. Выигрыш населения Раздольненского поселения от присоединения к Уссурийскому городскому округу заключается в

возможном росте доходов населения. В Уссурийском городском округе собственные доходы бюджета на душу населения выше на 30%, чем в Надеждинском районе. Структура собственных доходов Уссурийска близка к Владивостоку, а доля НДФЛ увеличилась за последние годы с 48 до 62%.

Шкотовский район может быть разделен на две части. С присоединением к Артемовскому городскому округу северной части (Смоляниновского и Шкотовского городских поселений, Центрального и Штыковского сельских поселений). Южную часть (Новонежинское, Подъяпольское и Романовское сельские поселения) можно присоединить к городу Большой Камень. В результате может сформироваться новое Большекаменское муниципальное образование. В этих поселениях может появиться дополнительный стимул развития экономической деятельности: в Подъяпольском – производство рыбной продукции; в Новонежинском – создание крупного туристического центра (в последние годы здесь активно развивается туристическая сфера).

Стоит отметить, что с города Большой Камень в 2014 году был снят статус Закрытого административного образования (ЗАТО). В настоящее время здесь сосредоточен большой объем инвестиций, направленных на развитие машиностроительного (судостроение) кластера международного значения. В связи с этим, городскому округу потребуется дополнительная территория для производственных объектов, инфраструктуры и жилищного строительства. В городе будет продолжать расти численность населения, а для удовлетворения их потребностей в товарах народного потребления, важно наличие собственного сельскохозяйственного производства, что обуславливает присоединение этих поселений.

Арсеньев и его окружение

Существуют серьезные проблемы, ограничивающие пространственное развитие Арсеньева. Прежде всего, это дефицит земельных ресурсов. Город граничит с Анучинским и Яковлевским районами, которые характеризуются низкими темпами прироста социально-экономических показателей. Сложившаяся в этих районах положительная динамика, во многом обеспечена хозяйственными

связями, сложившимися с соседним Арсеньевским городским округом (рис. 21). Именно здесь находятся основные рынки сбыта сельскохозяйственной продукции, производимой в этих муниципальных районах.



Рис. 21. Арсеньев и его пригороды (фрагмент из приложения Г) (составлено автором).

Расположенные в муниципальных районах сельские поселения по интенсивности хозяйственных (транспортных) связей с Арсеньевским городским округом можно объединить в несколько групп:

В первую группу можно включить сельские поселения, которые транспортными связями в большей степени тяготеют к г. Арсеньеву, чем к своему районному центру (расстояние до Арсеньева в 5-10 раз меньше, чем до районного центра). Это следующие сельские поселения: Гражданское, Чернышевское, Новосыоевское. Здесь проживает 43% жителей Анучинского района и 40% жителей Яковлевского района.

Во вторую группу можно включить сельские поселения, в том числе районные центры и близкие к ним сельские поселения, которые имеют одинаковое

расстояние как до своих центров, так и до Арсеньевского городского округа. К ним относятся Анучинское, Яковлевское, Варфоломеевское, Покровское (49% жителей Анучинского района и 54% жителей Яковлевского района).

К третьей группе, относятся сельские поселения, которые наиболее отдалены от Арсеньевского городского округа – Виноградовское и Яблоновское (которое расположено ближе к соседнему районному центру Кировский, чем к собственному районному центру Яковлевке). Здесь проживает 9% жителей Анучинского района и 6% Яковлевского района.

Все три группы поселений имеют свои особенности социально-экономического и демографического развития.

В сельских поселениях, приближенных к Арсеньеву, идет меньший спад численности населения, чем в других поселениях, более удаленных от города. Растет уровень жизни населения. Если в конце 2000-х гг. размер заработной платы в этих поселениях был ниже среднего уровня по району, то в последние годы они достигли этого уровня.

Районные центры (Анучинское, Яковлевское) и прилегающие к ним сельские поселения (Варфоломеевское, Покровское) относятся ко второй группе. В неё входят административные центры – Анучино и Яковлевка. Эти поселения имеют самые высокие значения социально-экономических показателей среди сельских поселений района. При этом, в последние годы, Анучинское поселение демонстрирует тенденцию снижения социально-экономических показателей по сравнению со всеми поселениями. Среднемесячная заработная плата здесь стала ниже, чем в среднем по району, отмечается снижение численности населения от 1 до 3% в год. В Яковлевском поселении сконцентрированы практически все районные инвестиции и более половины построенной жилой площади в районе. Собственные доходы в местном бюджете с учетом инфляции снизились. В Анучинском и Яковлевском поселениях в последние годы снизились темпы падения численности населения. Такая же ситуация характерна для Варфоломеевского и Покровского сельских поселений.

В группу наиболее отдаленных от Арсеньева сельских поселений входит Виноградовское и Яблоновское сельские поселения. Виноградовское сельское поселение расположено в южной части Анучинского района. Наиболее перспективным видом экономической деятельности в этом поселении может стать лесозаготовка и деревообработка. Однако, в настоящее время, это самое слаборазвитое сельское поселение в Анучинском муниципальном районе. После кризиса 2008 г. здесь заметно снизилась среднемесячная заработная плата, практически полностью отсутствуют инвестиции. Продолжается отток местного населения (2-3% в год). Яблоновское сельское поселение находится в северной части Яковлевского района и в середине 20 века ее основная часть входила в состав Кировского района. В поселении заработная плата ниже среднерайонного уровня, отсутствуют инвестиции, большой отток населения (2-2,5% в год).

Таким образом, благополучная социально-экономическая ситуация складывается в районных центрах и сельских поселениях, которые расположены вблизи Арсеньева. Отдаленные сельские поселения отстают в социально-экономическом развитии от других поселений района, поскольку находятся в менее благоприятном транспортно-географическом положении относительно Арсеньевского городского округа. Динамика социально-экономических показателей в этих поселениях крайне неустойчива – рост чередуется спадом.

Объединение с городом сельских поселений может позволить более устойчиво развивать приближенные к Арсеньеву населенные пункты. На территории поселений может создаваться городская застройка, возможно строительство малых предприятий, в том числе и по производству пищевых продуктов из местного сельскохозяйственного сырья.

Негативные последствия от объединения поселений могут сказаться, в первую очередь, на районных центрах, которые потеряют статус административного центра.

Находкинская агломерационная зона

При оценке вариантов территориального развития Находкинской агломерационной системы необходимо учитывать, что территория Находкинского городского округа делится на несколько анклавных частей. Эту проблему можно

решить, путем присоединения поселений, расположенные в южной части Партизанского района к территории Находкинского округа (например, Владимиро-Александровское, Екатеринославское, Золотодолинское и Новолитовское сельские поселения) (рис. 22).



Рис. 22. Находка и ее пригороды (фрагмент из приложения Г) (составлено автором).

Расположенные в северной части Партизанского района Новицкое и Сергеевское сельские поселения больше тяготеют к городу Партизанску, чем к своему районному центру – Владимиро-Александровское. Жителям этих поселений удобнее пользоваться социальными услугами организаций Партизанского городского округа. Поэтому эти поселения целесообразно включить в его состав.

На территории Партизанского муниципального района выделяется три социально-экономические зоны. В южную зону Партизанского района входят Владимиро-Александровское, Екатеринославское, Золотодолинское, Новолитовское сельские поселения; в центральную – Новицкое и Сергеевское; поселок Партизан – в северную зону (Бакланов, Романов, Мошков, 2007).

На территории южной зоны района проживает около 68% населения и свыше 80% официально зарегистрированных работающих. Здесь отмечается в последние годы увеличение численности населения (около 0,5% в год). Доля этих поселений

в инвестициях, привлекаемых в район, составляет 75-80%, а возведённой жилой площади – составила 90%. На эти поселения приходится 85% посевных площадей и 70-80% продукции животноводства района.

Главными центрами этой зоны являются Владимиро-Александровское и Новолитовские сельские поселения, которые концентрируют большую долю официально зарегистрированных работающих в районе (около 60% во Владимиро-Александровском и около 25% в Новолитовском). Среднемесячная заработная плата в них выше, чем в среднем по району. Новолитовское поселение отличается более динамичным ростом заработной платы, чем Владимиро-Александровское. Также в поселении отмечается активное жилищное строительство. Причиной такого успеха служит наличие благоприятного экономико-географического положения поселения – выход к морскому побережью, где расположены многочисленные базы отдыха. Владимиро-Александровское сельское поселение концентрирует основную часть инвестиции района (все большие финансовые вложения поступали в данное поселение), 45% строительства жилья района, собственные доходы в бюджете в 2 раза выше, чем в соседних поселениях. Екатеринославское и Золотодолинское имеют более негативные показатели своего социально-экономического развития – среднемесячная заработная зарплата составляет всего 75% от уровня средней по району, дефицит инвестиции, низкие собственные доходы в бюджете.

Центральная зона района ближе в транспортном отношении к Партизанску, чем к районному центру и Находки. В эту часть района входят Новицкое и Сергеевское сельские поселения. Здесь проживают 32 % жителей района и 15-20% официально зарегистрированных работающих в районе.

В Сергеевском сельском поселении основой экономики является лесное и сельское хозяйство, в котором занято большинство всех зарегистрированных работающих местных жителей. Однако, здесь самая низкая среднемесячная заработная плата в районе. Другая проблема – наполняемость бюджета собственными доходами, а также низкие объемы строительства жилья (в 2,5 раза, ниже чем в среднем по району на 1 человека), небольшой объем инвестиций.

При включении поселений южной зоны Партизанского района в состав Находкинского городского округа они войдут в зону более благополучной

социально-экономической ситуацией. Поскольку Находка является крупным экономическим центром, имеет диверсифицированную структуру экономики, в том числе развитое портовое хозяйство. За счет новых территории площадь городского округа увеличится с 0,36 до 2 тыс. км². В состав городского округа попадут сельскохозяйственные земли, в результате чего валовый объем сельскохозяйственной продукции может вырасти в 3,5 раза, также появится больше возможностей для территориального развития Находкинского городского округа.

Включение Новицкого и Сергеевского сельских поселений в состав Партизанского городского округа обеспечит местные перерабатывающие предприятия сельскохозяйственным сырьем (в основном за счет Новицкого сельского поселения). Сергеевское сельское поселение может обеспечить Партизанск продукцией лесозаготовки и деревообработки. Поселок Партизан можно присоединить к соседнему Анучинскому району, в результате чего может произойдет пополнение лесного фонда для лесозаготовительных предприятий Анучинского района.

Возможные варианты изменения административных границ внутри субъектов – между соседними муниципальными районами

Нами были выделены и проанализированы ряд возможных изменений административных границ на муниципальном уровне. Был проведен анализ возможный изменения административных границ на муниципальном уровне внутри субъектов с помощью балльного и экспертных методов.

При оценке последствий изменения административных границ необходимо провести детальный анализ всех их составляющих, которые нужно учитывать, в том числе и как влияние местных факторов. Так, при оценке изменения границ была проведена балльная оценка влияния границ на социально-экономическое развитие регионов. В качестве примера было взято несколько главных изменяющихся признаков, свойств, факторов, которые были ранжированы по степени важности для регионального развития (прирост увеличения значимости после изменения границ): 1. Общность специализация территории (10 баллов); 2. Рост транспортной доступности, связанности (8 баллов); 3. Общность проблем (5

баллов); 4. Уровень социально-экономического развития (5 баллов); 5. Учет физико-географических факторов и их общности (4 балла).

Рассмотрим влияние каждого фактора на оценку регионального развития (таб. 19).

Таблица 19

Балльная характеристика факторов, влияющих на изменение границ

баллы	Характеристика
Специализация (0-10 баллов)	
Прошлая специализация	
0	Схожесть специализации между рассматриваемыми территориями полностью отсутствует.
1	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями имеется лишь в отдельных звеньях.
2	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями характеризуется как значительная.
3	Полная схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями.
Современная	
0	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями полностью отсутствует.
1	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями имеется лишь в отдельных звеньях.
2	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями характеризуется как значительная.
3	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями существует в большинстве звеньев и выделяется сходством главных отраслей.
4	Схожесть специализации между рассматриваемыми территориями полностью прослеживается и взаимоопыляема, и зависима между районами.
Потенциальная	
0	Схожесть специализации между рассматриваемыми территориями полностью отсутствует.
1	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями имеется лишь в отдельных звеньях.
2	Схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями характеризуется как значительная.
3	Полная схожесть и взаимодополняемость специализации между рассматриваемыми территориями.
Транспортная доступность (0-8 баллов)	
0	Транспортный фактор полностью игнорируется, в случае изменения границ территория будет поставлена в крайне невыгодное транспортное положение.
1	Транспортный фактор практически игнорируется, изменение границ может поставить территорию в невыгодное транспортно-географическое положение.
2	При изменении границ транспортно-географическое положение в значительной степени ухудшается.
3	При изменении границ транспортно-географическое положение в незначительной степени ухудшается.
4	Транспортный фактор особой роли в изменении границ не играет, транспортно-географическое положение остается прежним.
5	Транспортная доступность незначительно улучшается.

6	Транспортная доступность значительно улучшается.
7	Транспортная доступность имеет одно из главных приоритетных направлений, например, расстояние до нового административного центра более чем в два раза короче, чем до прежнего.
8	Транспортная доступность имеет основополагающую роль – отмечается непосредственная близость населенных пунктов к потенциальному административному центру или происходит объединение районов, чьи административные центры расположены в одном населенном пункте.
Общность проблем (0-5 баллов)	
0	Общность проблем полностью отсутствует.
1	Общность проблем незначительна и прослеживается в одном из элементов социально-экономической сферы или природопользования.
2	Общность проблем прослеживается в ряде отдельных элементов социально-экономической сферы или природопользования.
3	Общность проблем существенна и свойственна ряду элементов социально-экономической сферы или природопользования.
4	Общность проблем приходится на большинство элементов социально-экономической сферы или природопользования.
5	Общность проблем полностью схожа между рассматриваемыми территориями или природопользования.
Социально-экономическое развитие (0-5 баллов).	
0	Изменение границ крайне негативно отразится на социально-экономической сфере территории.
1	Территории находятся на низком уровне социально-экономического развития, изменение границ может заметно ухудшить социально-экономическую обстановку на одной из территорий.
2	Территории слабо развиты, изменение границ не будет поспособствовать их развитию. Более того, изменение границ может ухудшить социально-экономическую обстановку на одной из территории.
3	Одна часть рассматриваемой территории может обеспечить благоприятные условия для развития другой, в том числе за счет своего высокого социально-экономического потенциала.
4	Потенциальное изменение административных границ приведет к существенному развитию определенной территории, например, за счет подключения крупных инвесторов к решению проблем менее развитых территорий.
5	Изменение административных границ может стать главным фактором быстрого развития территории.
Учет физико-географических факторов (0-4 балла).	
0	Изменение административных границ полностью не учитывает физико-географические факторы.
1	Изменение административных границ слабо учитывает физико-географические факторы.
2	Изменение административных границ частично учитывает физико-географические факторы.
3	Изменение административных границ учитывает большую часть физико-географических факторов.
4	Изменение границ полностью учитывает физико-географические факторы.

Обобщенные результаты оценок вариантов изменения границ муниципальных районов по южным субъектам Дальневосточного федерального округа, представлены в таб. 20.

Варианты изменения административных границ на муниципальном уровне и их балльная оценка (Приложение Г)

Варианты изменения границ и их последствия				Баллы					
Варианты изменения границ	Основные причины	Возможные последствия		Общность специализации	Транспортная составляющая	Общность проблем	Уровень социально-экономического развития	Учет физико-географических факторов	Всего
		Положительные	Негативные						
Приморский край									
Объединение Дальнереченского городского округа с Дальнереченским районом.	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Дальнереченск.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных затрат (около 50 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города, а также создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы и добычи строительных материалов (село Сальское). Развитие лесного комплекса (лесозаготовки в районе, деревопереработка в городе)	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	7	4	5	2	4	22
Объединение Спасск-Дальнего со Спасским районом	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Спасск-Дальний.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных затрат (около 70 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Общность специализации районов – добыча строительных материалов и их производство – добыча происходит на территории Спасского района, а производство строительных материалов на	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	10	4	4	3	4	25

		территории обоих муниципалитетов. Укрепление собственной продовольственной базы, в том числе переработка сельскохозяйственного сырья на территории самого города. Значительная часть поселков расположена вблизи самого города (40% населения района)								
Изменение границ между Дальнегорским городским округом, Красноармейским, Чугуевским и Тернейским районами с учетом бассейнового принципа (река Большая Уссурка).	Обосновано тем, что территория Дальнегорского городского округа, с его границами, не соответствует бассейновому принципу. На территории этого муниципалитета начинается река Большая Уссурка, которая пересекает границу с Красноармейским районом, а также бассейн реки Джигитовка, пересекающая границу с Тернейским районом.	Общая специализация населенных пунктов попадающих под изменение границ (лесное хозяйство) Бассейновый принцип	Снижение качества управления на первых этапах. Несовпадение новой административной границы с геологическими картами (месторождения полиметаллических руд, добыча которых являются одной из основной специализации Дальнегорска (хотя данная отрасль находится в кризисе).	7	5	2	3	4	21	
Возможное изменение границ между Лесозаводским городским округом и Дальнереченским районом	Передача села Невское Дальнереченскому району Транспортная доступность села Невское к Дальнереченску (27 км по дороге), чем к Лесозаводску (44 км по дороге).	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру.	Дальнереченский район является одним из самых менее развитых районов Приморского края и находится в депрессивном состоянии развития	7	7	4	1	4	23	
Возможное изменение границ между Лазовским и Ольгинским районом. Передача поселений – Милоградское и Моряк-	Причиной данного изменения границ является улучшение транспортной доступности поселений: которые ближе к Лазо (72 км и 103 км), чем к Ольге (119 и 113 км соответственно)	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру. Хозяйственная специализация административного центра района - п. Ольги в последние годы в большей степени тяготеет не к рыбопромысловым видам деятельности, а к лесозаготовке и	Потеря этих населённых пунктов для Ольгинского района может стать большой социально-экономической проблемой, поскольку предприятия этих населенных пунктов концентрируют больше 50% выручки предприятий района.	8	6	5	2	4	25	

Рыболовское в Лазовский район		экспорту древесины через местный порт	Объединение Ольгинского района с Лазовским районом может еще более дестабилизировать общее депрессивное состояние экономики самого поселка Ольга (где проживает 43% населения района) – из-за утраты статуса административного центра. Транспортные проблемы в случае объединения двух районов для жителей Ольги и ближайших к ней сел (около 75% жителей Ольгинского района), связанные с большей удаленностью нового административного центра Лазо.						
Изменение границ Октябрьского района с присоединением к нему северо-западной части Уссурийского городского округа	Необходимо отметить, что северо-западная часть Уссурийского городского округа ранее входила в состав Октябрьского района до 1960-х гг. В Октябрьский район вновь могут перейти населенные пункты Алексей-Никольское, Николо-Львовское, Корфоровка.	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру – поселения расположены ближе к соседнему административному центру Покровке. Историческая составляющая. Схожесть специализации территории – сельское хозяйство Учет физико-географических факторов	Октябрьский район по отношению к Уссурийскому городскому округу значительно менее развит, что может негативно сказаться на социально-экономической сфере данных населенных пунктов.	7	7	3	1	4	22
Изменение границ между Чугуевским и Кавалеровским районом за счет передачи населённых пунктов Ленино, Нижние Лужки и Шумный в состав Кавалеровского района	Передача этих поселений в Кавалеровский район решает существенно повышает транспортную доступность административного центра для жителей этих населенных пунктов.	Уменьшение транспортного расстояния до нового административного центра в 2-4 раза. Общность специализации (лесозаготовки и деревообработка) между данными поселениями с Кавалеровским районом.	«Депрессивность» Кавалеровского района по социально-экономическим показателям	6	6	5	2	4	23

Хабаровский край										
Объединение Комсомольска-на-Амуре с Комсомольским районом	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Комсомольска-на-Амуре.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 150-170 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы и строительного комплекса	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	4	4	4	4	4	4	20
Изменение границ Николаевского района, Ульчского района и района имени Полины Осипенко	Передача восточной части района имени Полины Осипенко (расположенного на пересечении рек Амур и Херпучи), а также населенных пунктов (Херпучи, Оглонск, Удинск, Князево), в Ульчский район. В состав Ульчского района можно передать поселения – Лазарев Нигирь Николаевского района.	Предполагается использовать бассейновый подход к управлению территорией Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру.	Снижение качества управления на первых этапах.	8	7	4	3	3	3	25
Часть территории Тугуро-Чумиканского района, расположенную по водоразделу Тугура, включить в район имени Полины Осипенко.	В случае строительства транспортных путей административный центр района им. Полины Осипенко может оказаться более доступным, чем нынешний центр Чумикан.	При строительстве транспортной сети новый административный центр (им. Полины Осипенко) будет более доступен, чем нынешний (Чумикан)	Отсутствие полноценных транспортных путей до нового потенциального административного центра.	5	8	4	3	4	4	24
Объединение Советско-Гаванского и Ванинского районов для создания большого города (на базе городских поселений)	Создание большого города на основе объединения близкорасположенных городских поселений Советская Гавань и Ванино, и прилегающих к ним населенных пунктов.	Возрастает транспортная доступность и взаимосвязанность между большинством поселений Укрепляется общая специализация – транспортная и рыбная.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	9	4	5	3	4	4	25

Советская Гавань и Ванино).										
Передача сельского поселения Джамку Солнечного района в Верхнебурейский район.	Причиной данного изменения границ является улучшение транспортной доступности поселения	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру – Чегдомын. Расстояние по железной дороге от Джамку до Чегдомына всего 228 км, что значительно ближе, чем до Солнечного (309 км по дороге).	Снижение качества управления на первых этапах. Несоответствие специализации – главным специализацией Джамку являются – лесозаготовки, которая характерна в большей степени для Солнечного района.	4	6	2	2	4	18	
Еврейская автономная область										
Объединение Биробиджана с Биробиджанским районом	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Биробиджан.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 50-80 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы.	На фоне объединения возможна При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	6	4	4	4	4	22	
Изменения границ возможны между Ленинским, Октябрьским, Облученским районом – по бассейновому принципу (река Биджан, и других северные реки) и между Ленинским и Октябрьскими районами.	Изменение границ может произойти следующим образом: В состав Биробиджанского района могут войти – Биробиджан, Биробиджанский район, часть Смидовичского района по бассейну Глинянки, часть Облученского района на востоке до бассейна реки Никита, Каменный Ключ и хребту Щук. В состав Ленинского района – Ленинский район, часть Облученского района и Октябрьского района по реке Биджан.	Учет физико-географических факторов. Данные территории практически не заселены. Возможна более удобная транспортная доступность поселений Бира и Будукан Облученского района к новому административному центру Биробиджан, которые своей специализацией больше направлены на потребителей Биробиджана. Остальные территории, которые могут затронуть изменения границ безлюдны.	Наличие государственного заповедника «Бастак» на территории Облученского района, которую предлагается передать в управление Биробиджанского района.	6	8	3	2	4	23	
Амурская область										
Объединение Благовещенска и	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Благовещенск.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 70 млн. руб. в год).	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных	7	4	4	5	4	24	

Благовещенского района		Расширение пространства для потенциального развития города. Создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы.	пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.							
Объединение Белогорска и Белогорского района	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Белогорск.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 60 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	10	4	4	4	4	4	26
Объединение г. Зеи и Зейского района	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Зея.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 70-80 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Общая специализация – транспорт и добычи драгоценных металлов.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	10	4	5	3	4	4	26
Объединение Свободного и Свободненского района	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Свободный. Эти два муниципальных образования получили импульс развития за счет строительства космодрома «Восточный».	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 60 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Создание собственной продовольственной сельскохозяйственной базы. Общая специализация – транспорт.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	8	4	5	4	4	4	25
Объединение Тынды и Тындинского района	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Тында.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 80 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города. Общая специализация - транспорт и добыча драгоценных металлов.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	8	4	5	4	4	4	25
Объединение Шимановска и Шимановского района	С учетом того, что их административные центры находятся в г. Шимановск.	Уменьшение расходов, связанных с сокращением бюджетных трат (около 25-30 млн. руб. в год). Расширение пространства для потенциального развития города.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населенных пунктах данных районов – в	8	4	5	4	4	4	25

			сфере образования, здравоохранения, культуры.							
Возможное изменение границ Белогорского района с целью присоединения населенных пунктов Серышевского района (Красная Поляна, Томское, Белогорка, Бочкаревка), прилегающих к Белогорску	Ряд населенных пунктов юга Серышевского района расположены рядом с городом Белогорском, на расстоянии нескольких километров, а до их нынешнего административного центра Серышево расстояние 20-25 км. В этих населенных пунктах проживает около 3,5 тыс. чел. Экономически эти поселки слаборазвиты.	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру, а также ожидается импульс развитию поселков. Специализация – растениеводство. Можно подключить потенциальные сельскохозяйственные предприятия этих поселений к обрабатывающим мощностям пищевой отрасли Белогорска. Обеспечение строительной деятельности за счет поселка Бочкаревка, где находится крупная строительная организация	Несоблюдение учета физико-географических факторов.	10	8	5	4	1	28	
Изменение границ Бурейского района с выделением Райчихинского района на основе южных поселений Бурейского района, восточной части Михайловского района и юго-восточной части Завитинского района	Эти населенные пункты ближе расположены к городу Райчихинску, чем к своим административным центрам. В случае реализации данного варианта в состав района войдут Райчихинский городской округ, ряд сельских поселений Бурейского (Алексеевское, Виноградовское, Райчихинское, Успенское), Завитинского (Антоновское, Куприновское), Михайловского районов (Новочесноковское).	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру. Создание новых видов производств за счет создания новой ТОР. При выделении нового района учитывался и бассейновый принцип (границы проведены по водоразделам рек Куприяниха и Райчиха). Изменения границ возможно только в случае вложения больших инвестиций в инфраструктуру г. Райчихинска.	Данные территории слаборазвиты, а Райчихинск имеет депрессивный характер в своем социально-экономическом развитии.	5	6	3	1	4	19	
Возможное изменение границ Свободненского района с целью присоединения населенных пунктов Серышевского	Ряд населенных пунктов юга Серышевского района расположены рядом с городом Свободный на расстоянии нескольких км, а до их административного центра – Серышево расстояние 30-35 км.	Обеспечение большой доступности нового административного центра для местного населения. Это слаборазвитые в экономическом отношении территории, здесь нет действующих предприятий. Населенные пункты могут получить большее развитие	Неполный учет физико-географических факторов.	5	8	3	4	1	21	

района (Ключики, Озерное, Введеновка, Веселое) прилегающих к Свободному.		за счет использования сложившегося потенциала г. Свободный.								
Возможное изменение границ Мазановского с целью передачи ряда населенных пунктов Свободненскому району.	Вариант включает передачу Свободненскому району сел Краснояррово, Леонтьевка, Поповка, Молчаново, Спицыно с общей численностью населения около 1800 чел.	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру. Основная специализация – сельское хозяйство, предприятия которых были ликвидированы, во многом из-за отсутствия рынков сбыта продукции.	Неполный учет физико-географических факторов.	5	7	3	4	1		20
Возможное изменение границ Селемджинского района с передачей сельского поселения Норск Мазановскому району.	Причиной данного изменения границ является улучшение транспортной доступности поселения.	Обеспечение большой доступности нового административного центра для местного населения. Норск - ближе к Новокиевскому Увалу (117 км), чем до нынешнего центра Экимчан (293 км).	Мазановский район является менее развитым в социально-экономической сфере из всех районов Амурской области.	6	7	3	1	2		19
Возможное изменение границ с передачей населенного пункта Дугда Зейского района к Мазановскому району.	Данный проект может быть реализован только в случае строительства железной или автомобильной дороги в Новокиевский Увал, что может поспособствовать передаче данного населенного пункта в состав Мазановского района.	Основная цель изменения границ – обеспечить более удобную транспортную доступность нового административного центра для местного населения.	Изменение границ возможно при осуществлении проекта постройки данной транспортной сети.	3	8	2	1	4		18
Возможное изменение границ Шимановского района по бассейновому принципу.	Передача незаселенных площадей бассейна реки Деп и присоединение их к Зейскому району; а – реки Тыгды – к Магдагачинскому району.	Бассейновый принцип.		3	5	4	2	3		17
Возможное изменение границ между	Связано с возможной передачей из Тындинского района в Сковородинский	Возможна более удобная транспортная доступность к новому административному центру. Эти	Передача поселка Соловьевск в управление Сковородинскому району может иметь негативные	7	6	4	2	4		23

Тындинскими и Сковородинскими районами.	район южных населенных пунктов – Муртыгит, Янкан, Соловьевск, Уркан, Бугорки. Численность населения этих населенных пунктов около 4,4 тыс. чел.	населенные пункты в транспортном отношении также ближе расположены к Сковородино нежели к Тынде. Так, расстояние до Тынды и Сковородино (-/-) от этих населенных пунктов составляет: Муртыгит – 123/91 км, Янкан – 140/58 км, Соловьевск – 128/52 км, Уркан – 147/70 км, Бугорки – 151/73 км. Укрепляется общность специализации - добыча драгоценных металлов, транспорт, лесозаготовки.	последствия для Тындинского района, поскольку это главный центр добычи драгоценных металлов (приходится свыше 60% промышленного объема продукции района) и превышает объемы промышленного производства города Тынды.						
---	---	---	--	--	--	--	--	--	--

Среди рассмотренных примеров можно выделить ряд приоритетных:

Объединение двух муниципальных районов (городской округ и прилегающий к нему муниципальный район) – административный центр которых находится в одном населенном пункте (городском округе). Примеры (их всего 10) данной группы набирают в большинстве случаев наибольшее количество баллов. Главное, что изменится в этих случаях – административные издержки и препятствия между районами, а также произойдет взаимодополнение между районами на уровне специализации. Также к этим примерам можно отнести объединение Советско-Гаванского и Ванинского районов за счет создания большого города за счет этих населенных пунктов и прилегающих к ним других поселений.

Транспортная составляющая при изменении границ наиболее важна в случае более близкого расстояния населенного пункта к соседнему районному центру, особенно если это большой город. Прилегающие населенные пункты к таким городам, как раз своей специализацией более взаимосвязаны и взаимодополняемы с ними. Яркий пример – Белогорск и прилегающие к нему населенные пункты Серьшевского района.

На современном этапе роль специализации заметно снизилась, но необходимо учитывать прошлую специализацию, так и потенциальную (в том числе с учетом местного природно-ресурсного потенциала, так и ЭГП). Современная специализация территории может отличаться объемами производства между муниципальными районами, что также важно учитывать.

Уровень социально-экономического развития играет важную роль при определении границ между соседними районами. Это, как и развитие района в целом, так и внутри них на поселковом уровне. Необходимо учитывать какие последствия будут для района, включающего новую территорию, и какие будут последствия для района из которого исключается часть территории (яркий пример изменение границ между Лазовским и Ольгинским районами, а также Сковородинским и Тындинским районами).

Положительные и отрицательные последствия изменения административных границ муниципальных образований

На основе обобщения всех рассмотренных вариантов нами выделены возможные положительные и негативные последствия изменения административных границ муниципальных образований.

Возможные положительные последствия:

1. Улучшение экономической и бюджетной самодостаточности за счет объединения муниципальных образований. Это позволит развивать бедные муниципалитеты, за счет, более развитой («материнской») территории. Стоит отметить, что объединение субъектов в РФ, за последние годы проходили именно с такой целью. Более экономически развитые муниципальные районы могут придать новый импульс развитию дотационных муниципалитетов.

2. Возможность улучшения транспортной доступности к административному центру в случае включения части территорий в другой муниципалитет. Важно учитывать, также и физико-географические особенности размещения населенных пунктов, а также возможность взаимосвязанного, взаимодополняющего функционирования экономики объединяемых муниципалитетов.

3. Сокращение административных издержек за счет оптимизации системы управления при объединении муниципальных образований. Предполагается, что это приведет экономии бюджетных средств (как правило их доля в расходной части бюджета составляет около 8-12%). Эти высвобожденные финансы могут пойти на развитие района, в том числе в его социальную сферу.

4. Муниципальные образования могут менять границы для улучшения своего экономико-географического положения (выход к морю, транспортным путям, приграничным территориям). В свою очередь, это поможет экспортно-ориентированным предприятиям, размещенным в муниципальных образованиях, более успешно развивать межрайонные экономические связи.

5. Развитие городских агломерации за счет присоединения соседних территорий. Это поможет развить города за счет территорий соседних районов. В свою очередь соседние районы и поселения, граничащие с городами, получают

возможность увеличить свой производственный потенциал за счет инвестиций в основной капитал и в строительство жилья, а также обеспечить занятость населения и рост доходов при более тесном взаимодействии с городом.

6. Оптимизация административных границ с точки зрения их соответствия физико-географическим границам территории, т.е. в пределах определенного водораздельного бассейна. В настоящее время, значительная часть районов имеет границы, которые проходят через водораздельные бассейны, что в ряде случаев усложняет управление природопользованием на территории и решение экологических проблем. Особенно много таких границ на севере Амурской области, где в районах происходят активные процессы лесопользования и добыча драгоценных металлов, связанные со значительными антропогенными нарушениями территории.

К возможным негативным последствиям изменения административных границ отнесены следующие:

1. После укрупнения, большая территория субъекта становится сложно управляемой. Как показала практика объединений, после проведения реформ по укрупнению районов в 1920-1930 гг., новые районы часто становились громоздкими, сложными в управлении и после некоторого периода времени происходило их разукрупнение.

2. Потеря статуса административного центра поселением ведет к отрицательной динамике по ряду социально-экономических показателей. Как правило, административный центр сельского района аккумулирует более половины его социально-экономического потенциала, фактически определяя его развитие. Как показал опыт объединения субъектов, в последствии, все центры бывших автономных округов имели отрицательный рост в экономике и социальной сфере. Лишение населенного пункта статуса центра муниципального района может привести к негативным последствиям – снижению инвестиций в основной капитал, падению реальной среднемесячной заработной платы и т. д. После объединения автономных округов с другими субъектами производилось сокращение госслужащих бывших субъектов, которые являлись наиболее платежеспособной

частью населения в этих районах. В результате, произошел отток населения из региона, что негативно сказалось на обороте розничной торговли и объеме платных услуг населению.

3. После улучшения транспортной доступности отдельных соседних муниципалитетов и поселений, может увеличиться нагрузка на транспортные сети и природную среду.

4. Потеря лоббистского статуса для бывшего района. Район будет лишен права на прямое обращение к вышестоящему уровню власти, безвозмездные поступления будут приходить в новый административный центр, от которого и будет зависеть размер выделяемых дотаций, субсидий, субвенций для бывшего района.

5. Возможность разрыва экономических связей. Как показывает практика, объединение районов или другие изменения административных границ негативно сказывается на экономике территории из-за появления новых административных барьеров.

6. Возрастает нагрузка на социальную сферу муниципальных районов, которые являются донорами для присоединяемой депрессивной территории. Для бюджета района-донора это станет дополнительной нагрузкой, что может затормозить развитие самого муниципального района.

7. Изменение статистических показателей, в том числе – в случае потери статуса муниципального района. Это приводит к большим затруднениям при оценке эффективности реформы после изменения административных границ, а также при разработке Программ социально-экономического развития муниципальных образований.

8. Дополнительные расходы при переоформлениях официальных документах района и – и для его жителей. При смене названий районов это потребует финансовые средства для переоформления документов, карт, названий и т. д.

9. Депрессивные районы после укрупнения подвержены более сильному влиянию экономического кризиса, чем до присоединения. Как показала практика

после объединения, бывшие автономные округа имели более сильное снижение социально-экономических показателей, чем их «главные» территории.

10. Рост оппозиционных части настроений у части населения после проведенных объединений бывших автономных округов. На примере бывших автономных округов можно отметить, что после объединения по итогам федеральных выборов 2011-2012 гг. по этим территориям произошло большое снижение рейтинга власти – на 30-40% (в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации подобное снижение колебалась от 10 до 20%).

Выводы к главе 3

Изменение административных границ играет важную роль в формировании социально-экономического потенциала административно-территориальной единицы и реализации факторов ее развития. В последние годы усиливаются вопросы, связанные с изменением административных границ на муниципальном уровне.

На примере юга Дальнего Востока можно сказать, что назрел целый ряд вопросов по изменению административных границ на муниципальном уровне. Это касается, как и границы между субъектами, так и внутри самих субъектов.

Особенно важным вопросом является объединение муниципальных районов, к которых административные органы управления находятся в одном городе (самого города и соседнего сельского района). В таких случаях негативные последствия минимальны, а положительных эффектов значительно больше. В частности, снижаются затраты на содержание структур управления; город получает дополнительные территории для своего развития и может передать импульс развития соседним территориям.

В настоящее время изменение границ в основном не связано со специализацией муниципалитетов (во многих населенных пунктах отсутствуют производства), более важный фактор – транспортная доступность. Значение общей (и взаимодополняющей) хозяйственной специализации при объединении муниципалитетов, в последние годы, заметно снизилось, хотя в перспективе оно должно возрасти.

Наибольшее число потенциальных изменений границ между муниципалитетами обусловлено необходимостью решения проблем улучшения транспортной доступности административного центра, повышения качества и оперативность местного управления. Корректировка административных границ, с учетом бассейнового принципа (по естественным физико-географическим рубежам), создает условия для улучшения природопользования и решения экологических проблем.

Важно отметить варианты изменения границ для развития больших городов (главным образом административных центров), для преодоления административных барьеров при реализации агломерационных связей и отношений. Это придаст импульс развитию самого города. Однако, следует учитывать, что ближайшие к городу территории (муниципальные районы в целом или их поселения) могут испытывать негативные последствия от объединения. Во-первых, строительство новых микрорайонов, где проживают занятые на предприятиях и организациях города) ведет к увеличению расходов местного бюджета на инфраструктурное обустройство территории. Во-вторых, это население, занятое в городе, не платит налоги (например, НДФЛ) в местные бюджеты. При этом, НДФЛ, для бюджета муниципалитетов в современных условиях является главным источником собственных доходов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. В ходе выполнения работы была изучена роль административных границ в социально-экономическом развитии субъектов и муниципальных образований юга ДФО. Показано, что граница, фиксируя пространство определенного административного района включает его природно-ресурсный и социально-экономический потенциал, задает его экономико-географическое положение. Полновесная реформа административно-территориального устройства страны может стать важным инструментом совершенствования региональной политики государства, целью которой является воздействие на социально-экономическое развитие отдельных регионов, осуществляемое, в том числе и для сокращения межрегиональных различий в уровне их социально-экономического положения.

2. Проведен анализ последствий объединения отдельных субъектов РФ. Отмечено, что в большинстве случаев произошло снижение позитивной динамики в развитии субъектов РФ. Отмечены и негативные последствия, в том числе из-за потери возможности использовать разные механизмы региональной политики в привлечении финансовых ресурсов, стимулирующих развитие бывших округов для повышения уровня жизни местного населения. Негативные последствия от объединения субъектов РФ в основном наблюдались в первые годы после объединения. Следует отметить, что в период экономического кризиса конца 2000-х гг. и 2014-2015 гг., большинство бывших автономных округов имели более негативную динамику развития социально-экономической сферы по сравнению со среднерегionalными показателями субъекта в целом. В то же время, в бывших автономных округах, где преобладает доля добывающих производств (Корякский, Таймырский, Эвенкийский автономные округа), произошел резкий рост частных инвестиций. Присоединение автономных округов не повлекло сильных изменений в социально-экономическом потенциале новых регионов, поскольку бывшие автономные округа имели небольшой социально-экономический потенциал. Наоборот ряд автономных округов после объединения снизили свою долю в социально-экономическом потенциале объединенного субъекта.

3. В результате проведенного анализа социальной и экономической сферы муниципальных районов юга ДВФО были выделены группы муниципальных образований по уровню развития, а также особенностям их динамики за прошедшее десятилетие (2010-2019 гг.). Кроме этого, проведен анализ городских и сельских поселений муниципальных образований юга ДФО по особенностям динамики социально-экономических показателей, выделено пять групп поселений.

4. Выделены и проанализированы возможные варианты изменения административных границ между отдельными субъектами юга Дальнего Востока. Предложены некоторые варианты изменения сетки административно-территориального деления муниципальных районов (в том числе с учетом бассейнового принципа и благоприятной транспортной доступности): присоединение муниципальных районов к другим субъектам, укрупнение районов (например, присоединение территории, прилегающих к городу), отделение части района и её присоединение к другим районам.

При оценках вариантов изменения административных границ необходимо учитывать местные факторы, в том числе природно-ресурсные. Например, немаловажно – к кому отойдут некоторые имеющиеся, на тех или иных участках территории, но еще не осваиваемые природные ресурсы, в том числе лесные, земельные, водные.

Таким образом, необходима предварительная всесторонняя оценка всех последствий отдельных вариантов изменения границ муниципальных образований или субъектов. Только на этой основе могут приниматься официальные решения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Абалаков А.Д., Марышкин Д.И. Рекреационно-планировочная организация научно-учебного полигона «Сарма» на побережье озера Байкал // География и природные ресурсы. – 2016. – №5. – С. 196-203.

Абалаков А.Д., Кузьмин С.Б., Марышкин Д.И. Территориальное планирование туристско-рекреационного комплекса «Мамай» в южном Прибайкалье // Известия ИГУ. Серия: Науки о Земле. – 2017. – Т. 19. – С. 3-19.

Абалаков А.Д., Панкеева Н.С. Проблемы устойчивого развития нефтегазовых регионов Сибири // География и природные ресурсы. – 2009. – №1. – С. 88-95.

Абрамович Э.Г. Метод количественного анализа и прогноза пространственной структуры сети городских поселений на региональном уровне // Известия АН СССР. Сер. «Географическая и геофизическая». – 1978. – № 2. – С. 70 – 78.

Авдотьян Л.Н. Градостроительное проектирование. – М: Стройиздат, 1989. – 436 с.

Административно-территориальное устройство России: история и современность. – М: ОЛМА-Пресс, 2003. – 317 с.

Административные реформы в России: история и современность. – Москва: Российская политическая энциклопедия, 2006. – 645 с.

Алаев Э.Б. Пути совершенствования организационных структур управления народным хозяйством // Проблемы перспективного территориального планирования. – Ленинград: ГО СССР, 1984. – С.23 - 43.

Алампиев П.М. Экономическое районирование СССР. Том 2. – М: Изд-во экономической литературы, 1963. – С. 104-124.

Алексеев, Ю.В. Градостроительное планирование поселений. – М: АСВ, 2003. – 333 с.

Антонова Н.Е., Ломакина Н.В. Природно-ресурсные отрасли Дальнего Востока: новые факторы развития // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – №1. – с. 43-56.

Анучин В.А. Теоретические проблемы географии. – М: Географгиз, 1960. – 264 с.

Анучина Н.А. Объединение субъектов РФ: состояние и перспективы развития (на примере Забайкальского края). – Автореферат... кандидатской диссертации, Чита 2012. – 23 с.

Анучина Н.А., Васильева К.В. Объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа: анализ общественного мнения // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2011. – №12. – С. 52-58.

Артоболевский С.С., Вендина О.И., Гонтмахер Е.Ш., Зубаревич Н.В., Кынев А.В. Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. – М: ИНСОР, 2010. – 175 с.

Бакланов П.Я. Географические и геополитические факторы в региональном развитии // Региональные исследования. – 2014 – №2 – С. 4-10.

Бакланов П. Я. Дальневосточный регион России. – Владивосток: Дальнаука, 2001. – 144 с.

Бакланов П.Я. Контактные географические структуры и их функции в Северо-Восточной Азии // Известия. РАН. Серия географическая. –2000. – № 1. – С. 31–39.

Бакланов П.Я. Подходы и основные принципы структуризации географического пространства // Известия. РАН. Серия географическая. –2013. – № 5. – С. 7-18.

Бакланов П.Я. Теорема об экономическом районировании // Материалы XIV совещания географов Сибири и Дальнего Востока. – Владивосток: Дальнаука, 2011. – С. 10-11.

Бакланов П.Я. Территориальные структуры хозяйства в региональном управлении. – М.: Наука, 2007. – 239 с.

Бакланов П.Я. Факторы и варианты изменений административно-территориального устройства Дальнего Востока // Регион: экономика и социология. – 1999. – №2. – С. 152-156.

Бакланов П.Я., Ганзей С.С. Трансграничные территории: проблемы устойчивого природопользования. – Владивосток: Дальнаука, 2008. – 215 с.

Бакланов П.Я., Мошков А.В., Романов М. . Территориальные структуры хозяйства и экономические районы в долгосрочном развитии российского Дальнего Востока // Вестник ДВО РАН. – 2011. – № 2. – с.18-28.

Бакланов П.Я., Мошков А.В., Романов М.Т. Территориальная организация хозяйства в долгосрочном развитии российского Дальнего Востока // Ученые записки ЗабГГПУ – 2013. – № 1 (48). – с. 143-155

Бакланов П.Я., Рензин О.Н. Основные положения концепции формирования экономического самоуправления и внедрения методов территориального хозрасчета в краях и областях Дальнего Востока. – Хабаровск: ИЭИ АН ДВО СССР, 1990. – 28 с.

Бакланов П.Я., Романов М.Т., Мошков А.В. Экономико-географические аспекты разработки Программы социально-экономического развития муниципального образования. – Владивосток: Дальнаука, 2007. – 87с.

Бакланов П.Я., Ушаков Е.А. Общие и внутрирайонные тенденции и приоритетные направления социально-экономического развития Сахалинской области // Региональные исследования. – 2021. – №1. – С. 70-83.

Балина Т.А., Мельников Е.Р., Николаев Р.С., Столбов В.А., Чекменева Л.Ю. Статус территории опережающего развития как механизм управления регионом // Тихоокеанская география. – №2 – 2021. – С.33-42.

Бардаль А.Б. Транспортный комплекс Дальнего Востока: тенденции развития и роль в экономике // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – №2. – с. 24-36.

Безопасность и международное сотрудничества в поясе новых границ России. – Москва-Волгоград: НОФМО, 2002 – 572 с.

Безруков Л.А. Институциональный фактор межрегиональных диспропорций в России (на примере Сибири) // Региональные исследования. – 2018. – №2. – С. 79-89.

Безруков Л.А. Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии. – Новосибирск: Гео, 2008а. – 369 с.

Безруков Л.А. Роль континентально-океанической дихотомии в территориальной дифференциации цен и доходов // География и природные ресурсы. – 2008б. – №4. – С. 24-34.

Безруков Л.А. Транспортно-экономические барьеры в развитии Сибири // ЭКО. – 2012. – № 5. – С. 56-73.

Безруков Л.А., Ишмуратов Б.М., Коротный Л.М., Савельева И.Л. Политико-географические проблемы Сибири в начале XXI века // География и природные ресурсы. – 2007. – №3. – С. 100-108.

Береговских А.Н. Управление развитием территорий и градостроительная документация. Разработка градостроительной документации муниципальных образований. – Омск: Град, 2007. – 289 с.

Блануца В.И. Интегральное экологическое районирование: концепция и методы. – Новосибирск: Наука, 1993. – 159 с.

Блануца В.И. Социально-экономическое районирование в эпоху больших данных. – М: Научная Мысль, 2018. – 194 с.

Бурятия: концептуальные основы стратегии устойчивого развития. – М: Круглый стол, 2000. – 512 с.

Валеева О.В. Методика расчёта индекса развития человеческого потенциала в муниципальных образованиях (на примере Забайкальского края и Республики Бурятия) // Вестник Забайкальского государственного университета. – 2016. – № 7. – С. 91-99.

Вардомский Л.Б., Мироненко Н.С. К проблеме изучения границ экономико-географических систем // Географические границы. – Москва: МГУ, 1982. – с. 38-46.

Васильев А.П. Трансформация систем административно-территориального деления стран зарубежной Европы (на примере Франции, Германии и Хорватии). – Диссертация ... кандидата геогр. наук, 2019. – 214 с.

Введение в исследования границ. – Владивосток: Дальнаука, 2016. – 426 с.

Веселова В.Н. Валеева О.В., Корытный Л.М. Рейтинг качества жизни населения российских регионов // География и природные ресурсы. – 2020. – №4. – С. 14-24.

Волчкова И.В. Актуальные социально-экономические проблемы формирования городских агломерации в Сибирском федеральном округе // Стратегия развития региона. – 2009. – №12. – С. 16-21.

Воробьев Н.В., Заборцева Т.И., Лещенко Я.А. Валеева О.В. Социально-экономические особенности формирования качества жизни в Байкальском регионе // География и природные ресурсы. – 2016. – №6. – С. 108-112.

Геосистемы Дальнего Востока России на рубеже XX и XXI веков. Том 3. Территориальные социально-экономические системы. – Владивосток: Дальнаука, 2012. – 364с.

Глезер О.Б., Бородина Т.Л., Артоболевский С.С. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // Известия РАН. Серия географическая. – 2008. – №5. – С51-64.

Горностаева Г.А. Проблема ограничения урбанизированного района (на примере Подмосковья) // Географические границы. – Москва: МГУ, 1982. – с. 64-73.

Городские округа и муниципальные районы Хабаровского края. Основные социально-экономические показатели. 2013 год. – Хабаровск: Хабаровскстат, 2014. – 220 с.

Горяченко Е.Е., Мосиенко Н.Л., Демчук Н.В. Городские агломерации Сибири: предпосылки формирования и барьеры развития // Регион: экономика и социология. – 2011. – №3. – С. 94-112.

Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы). – М: ДЕКА, 2003. – 446 с.

Груздев В.М. Основы градостроительства и планировка населенных мест. – Нижний Новгород: ННГАСУ, 2017. – 105 с.

Демьяненко А.Н. Районирование в контексте стратегий регионального развития // Вестник ДВО РАН. – 2006. – №3. – С. 11-17.

Демьяненко А.Н. Район как объект стратегического управления в контексте теории организации // Пространственная экономика. – 2008. – №2. – С. 60-88.

Демьяненко А.Н., Февралева С.В. Внутриобластной район: предпосылки становления экономического самоуправления (на примере Рыбновского побережья Сахалинской области). Препринт. Хабаровск. – 1990. – 48 с.

Донская И.В. Планировка территории муниципальных образований // Проблемы науки. – 2018. – №7. – С. 109-110.

Дугарова Г.Б. Социально-экономическая депрессия на мезо- и микротерриториальном уровнях. – Новосибирск: СО РАН, 2005. – 155 с.

Евдокимов С.И. Оценка устойчивости политических и административных границ Псковского региона (историко-географический подход. Автореферат ... кандидата геогр. наук. – Калининград, 2010. – 23 с.

Жук Н.П. Взаимодействие как фактор инновационного развития: агломерационные эффекты // Инновации. – 2014. – №1. – С. 32-36.

Земцов С.П., Бабурин В.Л. Оценка потенциала ЭГП регионов России // Экономика региона. – 2016. – №1. – с. 117-138.

Зубаревич Н.В. Объединение автономных округов: преимущества и риски // Казанский федералист. – 2006. – №1-2. – 151-164.

Исляев Р.А. Административно-территориальное устройство советской России и СССР. – Санкт-Петербург: СПбГИЭУ, 2002. – 56 с.

Итоги деятельности городских округов и муниципальных районов Приморского края за 2010 год: Стат. бюл. – Владивосток: Приморскстат, 2011. – 71 с.

Ишмуратов Б.М. Сибирь в Российской и мировой политике. – Иркутск: Оттиск, 2003. – 169 с.

Казанцев В.П. Система местного самоуправления Дальнего Востока во второй половине XIX - начале XX века. Этапы и особенности освоения // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2012. – №151. – С. 7-18.

Калихман А.Д., Калихман Т.П. Проектирование особо охраняемых природных территории Иркутской области. – Иркутск: ИГ СО РАН, 2015. – 226 с.

Киреев А.А. Дальневосточная граница России: тенденции формирования и функционирования (середина XIX века – начало XXI века. – Владивосток: ДВФУ, 2011. – 474 с.

Колосов В.А., Зотова М.В., Себенцов А.Б. Барьерная функция российских границ // Известия РАН. Серия географическая. – 2016. – №5. – С. 8-20.

Колосов В.А., Мироненко Н.С. Геополитика и политическая география. – М: Аспект-Пресс, 2001. – 479 с.

Колосовский Н.Н. Избранные труды. – Смоленск: Ойкумена, 2006. – 336 с.

Комарицын С.Г. Об особом статусе Эвенкии. – Тура: Текущий момент, 2014. – 21 с.

Кондрашев А.А., Роньжина О.В., Шарнина Л.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: состояние, проблемы социально-экономического развития и пути их решения в Красноярском крае. – Красноярск: СФУ, 2016. – 245 с.

Концепция социально-экономического развития г. Владивостока и его агломерации. – Владивосток: Дальнаука, 2002. – 60 с.

Корниенко О.С., Романов М.Т. Оценка потенциалов развития регионов Дальнего Востока и их внутренних взаимосвязей // Вестник Воронежского государственного университета. Серия География. Геоэкология. – 2018. – №2. – С. - 40-50.

Корытный Л.М. Административно-территориальное деление России: бассейновый принцип // География и природные ресурсы. – 2006. – №4. – С. 28-37.

Корытный Л.М. Бассейново-административная структура Азиатской России // Структурная организация и взаимодействие упорядоченных социоприродных систем. – Владивосток: Дальнаука, 1998. – С. 349-354.

Корытный Л.М. О необходимости и возможности реформирования административно-территориального деления России // Сборник докладов XXV сессии МАРС – М: ИГ РАН, 2008. – С. 5-15.

Корытный Л.М., Никульников Ю.С. Принцип максимального согласования административных и водораздельных сетей при оптимизации управления природопользованием // Проблемы природопользования в таежной зоне. – Иркутск: СО АН СССР, 1989. – С.152-162.

Крылов М.П. Концепция выделения Владивостокской агломерации с позиций регионального развития и территориального управления // Проблемы регионального развития России: глава в колл. монографии. – М: Издательский дом «Кодекс», 2016. – С. 619-634.

Крылов М.П. О социальном значении некоторых мер по реформированию регионального устройства // Известия РАН. Серия географическая. – 2013. – №3. – С. 103-109.

Кудрявцев А.О. Рациональное использование территории при планировке и застройке городов. – М: Стройиздат, 1971. – 183 с.

Кузнецова Н.В., Матев Н.А, Кочева Е.В. Социально-экономические риски Дальневосточного федерального округа // Менеджмент в России и за рубежом. – 2019. – №5. – с.36-46.

Корсунский Л.Б., Леонов С.Н. Управление развитием проблемного региона. – Хабаровск: РИОТИП, 2006. – 276 с.

Куценко С.Е. Зависимость от предшествующего развития пространственного размещения экономических агентов и практика оценки агломерационных эффектов // XII Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. – М: НИУ ВШЭ, 2012. – С. 317-329.

Лейзерович Е.Е. «Спорные» территории АТД России // Проблемы приграничных регионов России. – М: ИГ РАН, 2004. – С. 73-76

Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу // Полн. собр. соч., Т. 24. – М: Госполитиздат, 1961. – С. 113-150.

Леонов С.Н., Корсунский Б.Л., Барабаш Е.С. Региональная экономика и управление: экономика Дальнего Востока. Учеб. Пособие для вузов. – Владивосток: Дальнаука, 2007. – 176 с.

Майергойз И.М. Территориальная структура хозяйства. – Новосибирск: Наука: Сиб. отд-ние, 1986. – 300 с.

Манаков А.Г. Наиболее вероятные последствия оптимизации административно-территориального деления региона // Псковский регионалистический журнал. – 2012. – №14. – С. 179-186.

Михайлов Ю.П. Административно-территориальная система России и проблемы устойчивого развития // Известия РГО. – 1999. – Т. 131. – вып. 1. – С. 3-9.

Мошков А.В. Промышленные узлы Дальнего Востока. – Владивосток: Дальнаука, 2005. – 192 с.

Мошков А.В. Структурные изменения в региональных территориально-отраслевых системах промышленности Российского Дальнего Востока. – Владивосток: Дальнаука, 2008. – 266 с.

Мошков А.В. Структурные изменения в территориально-производственных системах промышленности региона // Проблемы современной экономики. – 2014. – №2. – С. 251-254.

Мошков А.В. Структурные сдвиги в промышленном производстве Тихоокеанских регионов России // Ученые записки Государственного Забайкальского университета. – 2015. – №1. – С. 98-106.

Мошков А.В. Особенности изменений в структуре занятого населения федеральных округов России // Региональные исследования. – 2016. – №4(54). – с.45-55.

Муниципальные образования Амурской области: Стат. Сб. – Благовещенск: Амурстат, 2011. – 278 с.

Нартов Н.А., Нартов В.Н. Геополитика. – М: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 527 с.

Никульников Ю.С., Мосунов В.П., Сысоев А.А. Территориальные структуры районов нового освоения. – Новосибирск: Наука, 1990. – 153 с.

Новиков А.Н. Приграничное положение Забайкальского края в трансграничном трехзвенном регионе: роль в территориальной организации населения и хозяйства. – Чита: ЗабГау, 2015. – 94 с.

Новикова М.С. Экономико-географические особенности освоения юго-восточных районов Забайкальского края. – Новосибирск: Гео, 2014. – 61 с.

Ныммик С.Я. Региональные системы поселений как каркас районообразования // Вестник Московского университета. Серия Географическая. – 1969. – №3. – с. 35-45.

Ныммик С.Я., Ныммик Р.А. Закономерности распределения поселений в зонах влияния городов и крупных сельских поселений // Вестник Московского университета. Серия Географическая. – 1970. – №3. – с. 106-112.

Ныммик С.Я. О ядрах районообразования // // Вестник Московского университета. Серия Географическая. – 1970. – №1. – с. 47-52.

Объединение регионов Российской Федерации: социологические данные, глубинные интервью, сравнительный анализ. – Москва: «Аспект Пресс», 2020. – 208 с.

Окунев И.Ю., Бибина Э.С. Объединение Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов в составе Красноярского края: история изменения статусов и оценки в СМИ // Псковский регионологический журнал. – 2019. – №1. – С. 46-55.

Орешников В.В. Оценка и обоснование целесообразности укрупнения муниципальных районов в субъектах Российской Федерации (на примере республики Башкортостан) // Вестник НГИЭИ. – 2019. – №11. – С. 121-133.

Осмоловская Л.Г. Функция границы как фактор развития приграничных регионов и формирования трансграничных регионов / Вестник Балтийского федерального университета. – 2016. – №1. – С.45-54.

Основные показатели развития муниципальных образований Еврейской автономной области: Стат. Сб. – Биробиджан: Еврстат, 2011 г. – 116 с.

Официальный сайт муниципальных данных базы Росстата [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ykmb3eKg/munst.htm>

Официальный сайт территориального органа федеральной службы государственной статистики по Забайкальскому краю [электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.

Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Амурской области [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://amurstat.gks.ru/>.

Пилясов А.Н. Контуры новой теории экономического районирования России (основные элементы) // Современная регионалистика: структура, проблемы, перспективы. – Санкт-Петербург: СПГЭУ, 2013. – С. 31-43.

Размахнина Ю.С. Этнический фактор политико-географических процессов в Восточной Сибири. Диссертация на соискание ученой степени кандидата географических наук. – Иркутск: 2021. – 202 с.

Регионы России: Социально-экономические показатели. Статистический сборник. – 2008. – М: Росстат. – 668 с.

Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2012: Стат. сб. – М: Росстат, 2012. – 397 с.

Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2016: Стат. Сб. – М: Росстат, 2016. – 442 с.

Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации. 2020: Стат. Сб. – М: Росстат, 2009. – 1242 с.

Роккан С. Центр-периферийная полярность // Политическая наука. – 2006. – №4. – С.73-101.

Романов М.Т. Административно-территориальное устройство Российского Дальнего Востока на перспективу // Актуальные проблемы регионального развития. – Материалы VI Кирилло-Мефодиевских чтений. – Смоленск: Универсум, 2000. – С. 163-167.

Романов М.Т. Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях. // Известия Российской академии наук. Сер. геогр. – 2006. – №3 – с. 57-66.

Романов М.Т. Территориальная организация хозяйства слабоосвоенных регионов России. – Владивосток: Дальнаука, 2009. – 318 с.

Романов М.Т. Территориальное устройство хозяйства и населения на российском Дальнем Востоке. – Владивосток: Дальнаука, 2004. – 232 с.

Сенчагов Г.В. Проблемы модернизации государственно-территориального устройства России. Перспективы социально-экономического развития регионов в условиях их интеграции и создания новых субъектов Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – №7. – С. 25-95.

Сергеев Ю. Обустройство России. Вместо 89 регионов – 28 губерний? Комсомольская правда 19. 11. 2002г.

Сидоркина З.И. Романов М.Т. Региональные особенности занятости и уровня жизни населения в Дальневосточном макрорегионе // Уровень жизни населения регионов. – 2013. – №1. – с. 61-71.

Синтез научно-технических прогнозов: Тихоокеанская Россия - 2050. – Владивосток: Дальнаука, 2011. – 912 с.

Смирнягин Л.В. Общественная география. Федерализм. Регионализм. – М: КомКнига, 2005. – 464 с.

Смирнягин Л.В. Российский федерализм: парадоксы, противоречия, предрассудки. – М: МОНФ, 1998. – 72 с.

Соколов С.Н., Кузнецова Э.А. Проницаемость границ и транспортно-географическое положение территории ХМАО – ЮГРЫ // География и природные ресурсы. – 2019. – № 5. – С. 133–138

Социально-экономическая география в России. – Владивосток: Дальнаука, 2016. – 326 с.

Социально-экономическое положение городов и районов Камчатского края. 2013: Статистический сборник. – Петропавловск-Камчатский: Камчатстат, 2013. – 179 с.

Социально-экономическое положение городов и районов Хабаровского края. 2011. Стат. Сб. – Хабаровск: Хабаровскстат, 2012. – 221 с.

Социально-экономические характеристики города Биробиджана и районов Еврейской автономной области: Стат. Сб. – Биробиджан: Еврстат, 2013. – 145 с.

Статистический ежегодник Пермского края 2016. – Пермь: Пермьстат, 2016. – 410 с.

Стратегия социально-экономического развития Камчатского края до 2025 года. – М: правительство Камчатского края, 2009. – 336 с.

Стратегия территориальной организации хозяйства Приморского края. – Владивосток: Дальнаука, 1991. – 260 с.

Субботина Т.В. Шарыгин М.Д. Территориальные социально-эколого-экономические системы. Пермский гос. университет. – Пермь: Пермский государственный университет, 2011. – 269с.

Тархов С.А. Историческая эволюция административно-территориального и политического деления России // Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы. – М: УРСС, 2001. – С. 190-213.

Тархов С.А. Изменение административно-территориального деления в России 18-20 веках // Логос. – 2005. – №1. – С. 65-103.

Тархов С.А. Транспортная связность и проницаемость территории Ханты-Мансийского автономного округа // Налоги. Инвестиции. Капитал. – 2008. – №1-3. – С. 175-193.

Территориальное планирование Центральной экологической зоны Байкальской природной территории. – Новосибирск: ГЕО, 2013. – 407 с.

Тихоокеанская Россия: страницы, прошлого, настоящего, будущего. – Владивосток: Дальнаука. – 406 с.

Трейвиш А.И. Город, район, страна и мир. – М: Новый хронограф, 2009. – 376 с.

Трейвиш А.И. Траектории социально-экономического развития стран мира в конце второго тысячелетия // География, общество, окружающая среда. Т. 5.

География социально-экономического развития. – М: «Городец». 2004. – С. 419-478.

Трофимов А.М., Заботин Я.И., Панасюк М.В., Рубцов В.А. Количественные методы районирования и классификации. – Казань: КГУ, 1985, – 120 с.

Трофимов А.М., Рубцова В.А., Ермолаева О.П. Региональный геоэкологический анализ. – Казань: КГУ, 2009. – 428 с.

Урбанизация и развитие регионов областного уровня. – Ленинград: Наука, 1990. – 216 с.

Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А. Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. – 2004. – №7. – с. 15-29.

Ушаков Е.А. Влияние процессов укрупнения субъектов Российской Федерации на уровень жизни населения бывших автономных округов // Региональные исследования. – 2013. – №3. – с. 95-100.

Ушаков Е.А. Последствия объединения северных субъектов Российской Федерации (на примере Камчатской области и Корякского автономного округа) // Региональные проблемы развития Дальнего Востока. – Петропавловск-Камчатский: Камчатпресс, 2017. – с. 203-206.

Ушаков Е.А. Социально-экономическое развитие приграничных субъектов юга Дальнего Востока // Стратегия развития приграничных территорий: традиции и инновации. – Курск: КГУ, 2017. – с. 186-196.

Ушаков Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Крайнего Севера (на примере Магаданской области и северных районов Хабаровского края) // Муниципальные образования современных регионов: проблемы исследования развития и управления в условиях геоэкономической и политической нестабильности. – Воронеж: Научная книга, 2016. – с. 76-79.

Файбусович Э.Л., Плечанова В.В. О возможных изменениях в административно-территориальном делении Российской Федерации // Известия РАН. Серия географическая. – 2013. – №2. – С. 121-129.

Ханин С.Е. Границы узлового района как фактор формирования его территориальной структуры // Географические границы. – М: МГУ, 1982. – С. 54-64.

Ханин С. Е. Экономико-географическое положение поселений: проблемы, модели // Вестник МГУ. серия географическая. – 1994. – № 2. – С. 3-9.

Хорев Б.С. Территориальная организация общества: (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). – М: Мысль, 1981. – 320 с

Часовский В.И. Структурная трансформация промышленности стран СНГ (территориально-отраслевой аспект. – Смоленск: СмолГУ, 2009. – 316 с.

Черенев А.А., Дашпилов Ц.Б. Бодайбинский и Мамско-Чуйский районы Иркутской области: социально-экономический анализ // Вестник ИрГТУ. – №6 (101). – 2015. – С.297-302.

Чистобаев А.И. Развитие экономических районов: теория и методы исследования. – Ленинград: Наука, 1980. – 128 с.

Шабаев Ю.П. Этносоциальные последствия объединения регионов (из опыта формирования Пермского края) // Этносоциология. – 2006. – №3. – С. 64-71.

Шафир М.А. Административно-территориальное устройство Советского государства. – М: Наука, 1983. – 176 с.

Шильцин Е.А. Оценка конвергенции и дивергенции регионального пространства России и Сибири. Автореферат кандидатской диссертации. – Новосибирск 2010. – 22 с.

Ширяев Е.А. Эволюция системы регионального управления в РСФСР в 1930-1941 гг. Автореферат .. кандидата истор. наук. – М., 2011. – 34 с.

Шувалов В.Е. Географическая граница как фактор районообразования // Географические границы. – М: МГУ, 1982. – с. 33-38.

Шувалов В.Е. Понятие границы и эффекта приграничности и их место в экономико-географических исследованиях. Автореферат диссертации кандидата географических наук. – М: МГУ, 1984. – 28 с.

Шувалов В.Е. Районный подход к изучению социально-экономического пространства России // География социально-экономического развития. – Москва: «Городец», 2004. – С. 481-495.

Юрковский А.В. Конституционно-правовая карта Северо-Восточной Азии: эстолого-аксиологический анализ. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2018 – 171 с.

Baklanov P. Ya., Moshkov A. V., Ushakov E. A. Zoning as a Method for Assessing Geographic Factors for the Purposes of Sustainable Development of the Region // Advances in Economics, Business and Management Research. –2021. – V.195. – P. 534-537.

Bancal J. Les circonscriptions administratives de la France : Leur origines et leur avenir. – Paris: Recueil Sirey, 1945. – 495 p.

Cahnman W. J. The concept of raum and the theory of regionalism // American Sociological Review. – 1944. – №9. – P. 455-462.

Jones S.B. Boundary Concepts in the Setting of Place and Time //Annals of the Association of American Geographers. – 1959. – № 49. – P. 241-255.

Kerrouche E. France and Its 36,000 Communes: An Impossible Reform? // Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. – P. 160-179.

Kristoff L. The Nature of Frontiers and Boundaries // Annals of the Association of American Geographers. – 1959. – № 49. – P. 269–282.

Minghi J.V. Boundary Studies in Political Geography // Annals of the Association of American Geographers. – 1963. – № 53. – P. 407–428.

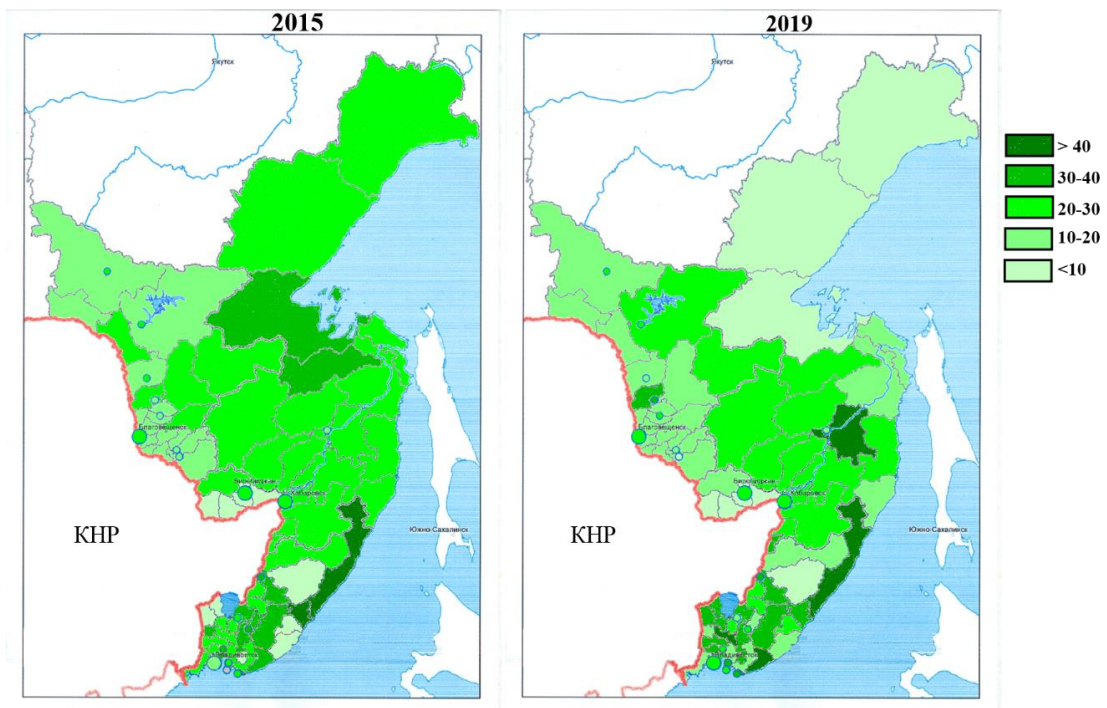
Semple E. C. Influences of Geographic Environment on the Basis of Ratzel's system of Anthro-Geography, 1911 – 683 p.

Spykman N.J. Frontiers, Security and International Organization //Geographical Review. – 1942. – № 32. – P. 430–445.



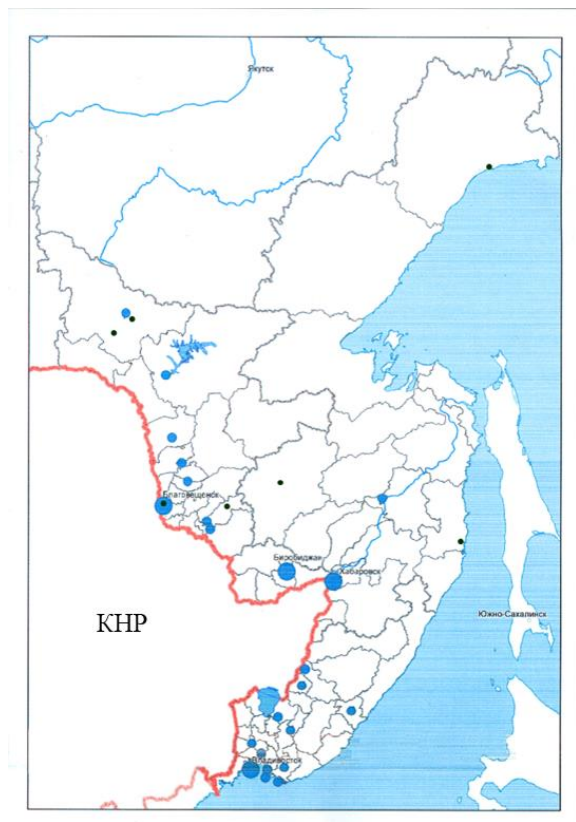
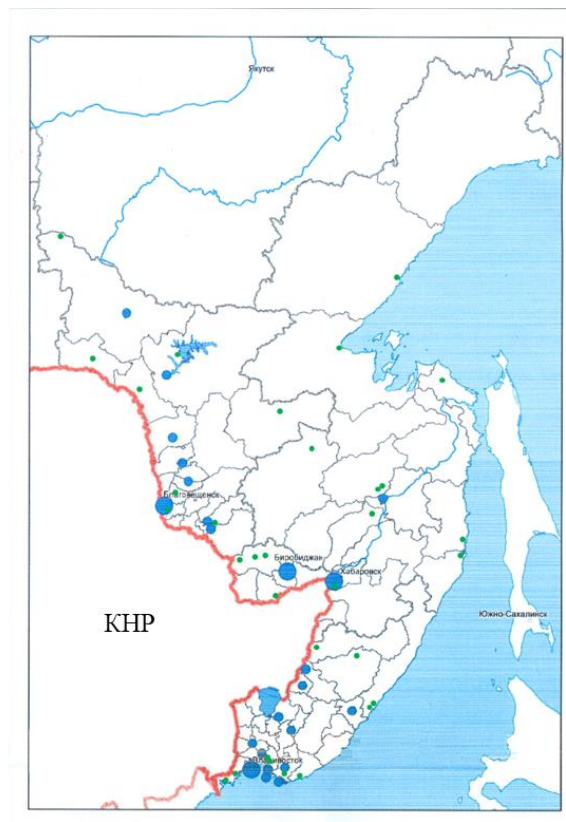
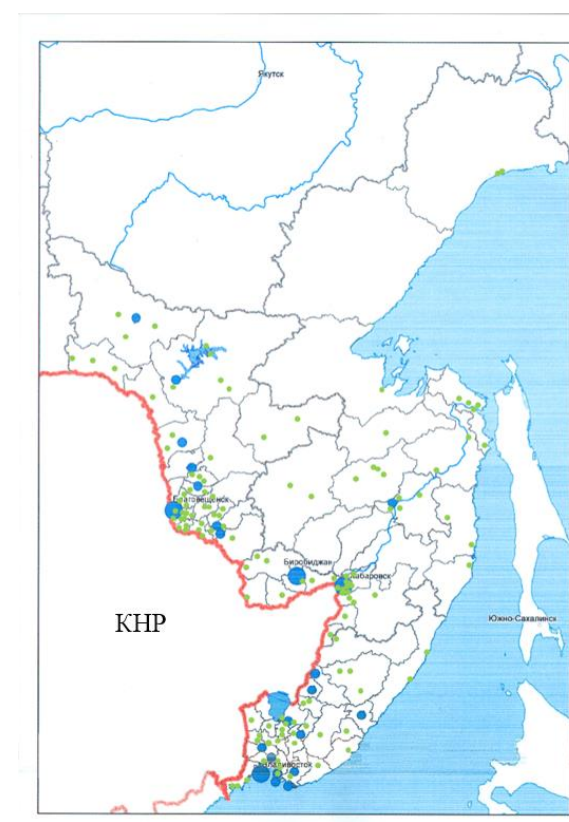
Муниципальные районы субъектов юга Дальнего Востока РФ
(нумерация в таблице) (составлено автором)

№	Муниципальный район	№	Муниципальный район	№	Муниципальный район
1	Владивосток	30	Хорольский	59	Смидовичский
2	Арсеньев	31	Черниговский	60	Благовещенск
3	Артем	32	Чугуевский	61	Белогорск
4	Большой Камень	33	Шкотовский	62	Зея
5	Дальнегорск	34	Яковлевский	63	Райчихинск
6	Дальнереченск	35	Хабаровск	64	Свободный
7	Лесозаводск	36	Комсомольск-на-Амуре	65	Тында
8	Находка	37	Амурский	66	Шимановск
9	Партизанск	38	Советско-Гаванский	67	Прогресс
10	Спасск-Дальний	39	Николаевский	68	Архаринский
11	Уссурийск	40	Бикинский	69	Белогорский
12	Фокино	41	Аяно-Майский	70	Благовещенский
13	Анучинский	42	Ванинский	71	Бурейский
14	Дальнереченский	43	Верхнебурейский	72	Завитинский
15	Кавалеровский	44	Вяземский	73	Зейский
16	Кировский	45	Комсомольский	74	Ивановский
17	Красноармейский	46	район имени Лазо	75	Константиновский
18	Лазовский	47	Нанайский	76	Магдагачинский
19	Михайловский	48	Охотский	77	Мазановский
20	Надеждинский	49	район имени Полины Осипенко	78	Михайловский
21	Октябрьский	50	Солнечный	79	Октябрьский
22	Ольгинский	51	Тугуро-Чумиканский	80	Ромненский
23	Партизанский	52	Ульчский	81	Свободненский
24	Пограничный	53	Хабаровский	82	Селемджинский
25	Пожарский	54	Биробиджан	83	Серышевский
26	Спасский	55	Биробиджанский	84	Сковородинский
27	Тернейский	56	Ленинский	85	Тамбовский
28	Ханкайский	57	Облученский	86	Тындинский
29	Хасанский	58	Октябрьский	87	Шимановский

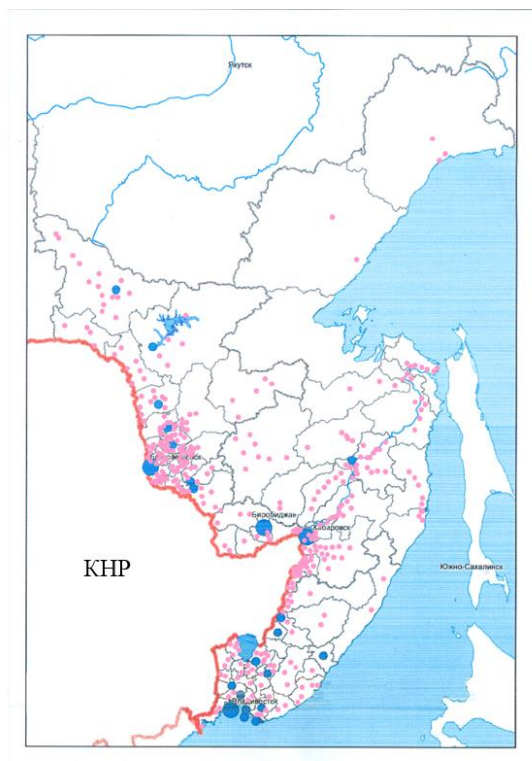


Доля НДФЛ в доходах бюджетов муниципальных районов, %
(составлено автором).

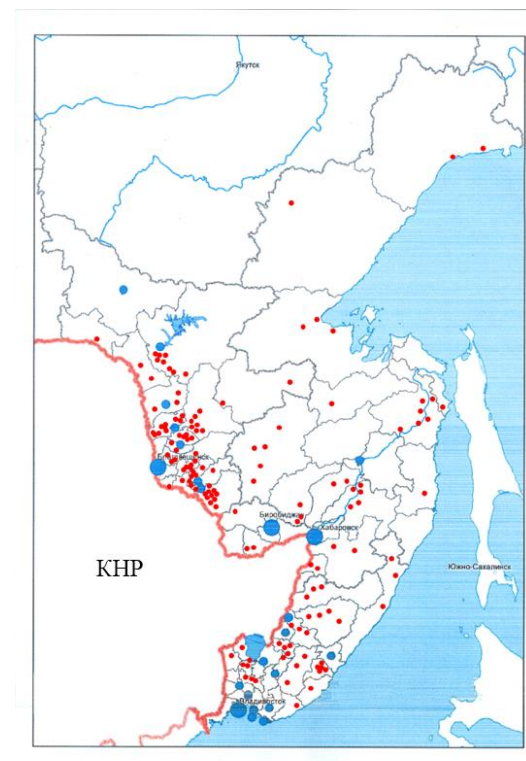
Приложение В

**центры 1-го порядка****центры 2-го порядка****центры 3-го порядка**

Социально-экономические центры на поселенческом уровне муниципальных районов юга Дальнего Востока РФ
(составлено автором)



Поселения с некоторыми признаками депрессивности

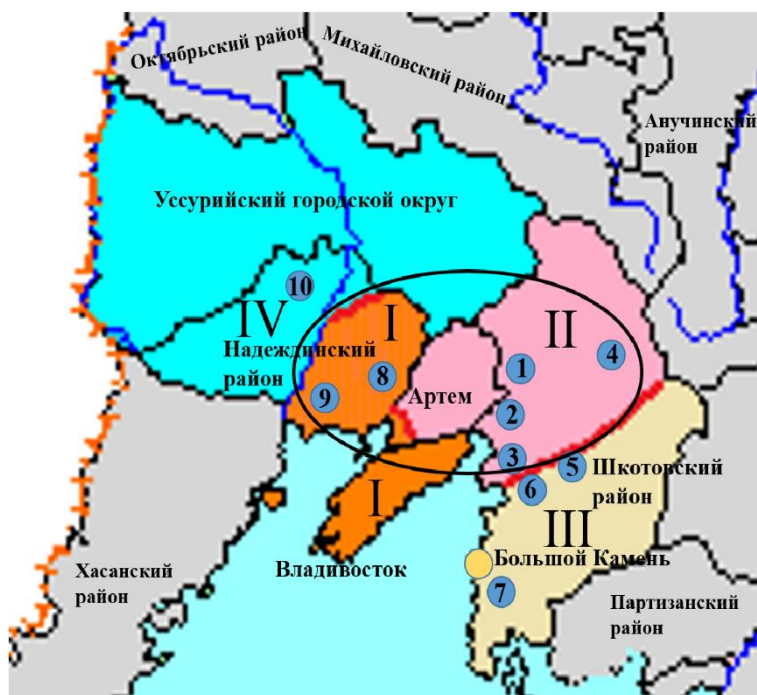


Поселения с выраженными признаками депрессивности

Поселения с признаками депрессивности среди муниципальных районов юга Дальнего Востока РФ
(составлено автором)

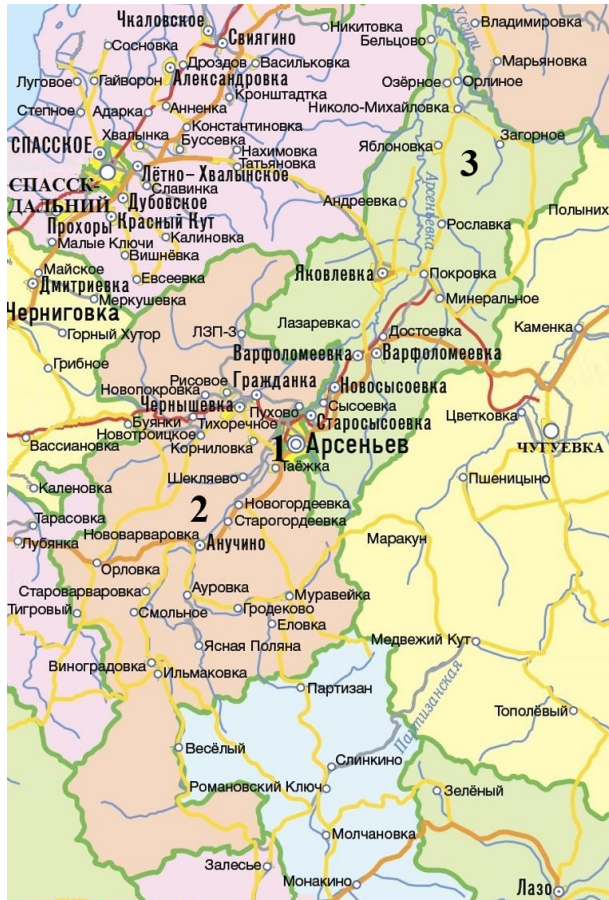


А



Б

Владивостокская агломерационная зона краем (А – нынешние границы, Б – картосхема предлагаемых изменений) (составлено автором)



- 1. Городской округ Арсеньев
- 2. Анучинский район
- 3. Яковлевский район

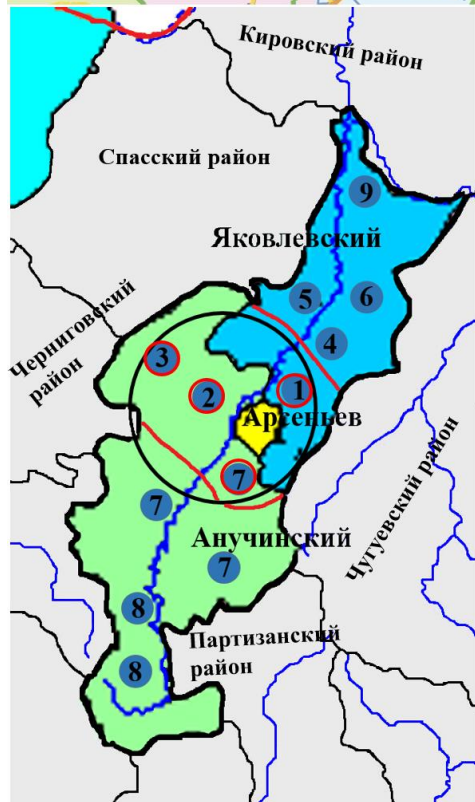
— Железная дорога

Автодороги:

— Федеральная

— Региональные

А



Сельские поселения

Яковлевский район:

1 - Новосыоевское

4 - Варфоломеевское

5 - Яковлевское

6 - Покровское

9 - Яблоновское

Анучинский район:

2 - Чернышевское

3 - Гражданское

7 - Анучинское

8 - Виноградовское



Зона влияния Арсеньевского городского округа на ближайшие населенные пункты



Территории которые могут войти в состав Арсеньевского городского округа



Сельские поселения, которые могут войти в Арсеньевский городской округ

Б

Арсеньев и его пригороды (А – нынешние границы, Б – картосхема предлагаемых изменений) (составлено автором)



- 1. Находкинский городской округ
- 2. Партизанский район
- 3. Партизанский городской округ
- 2. Анучинский район

- Железная дорога
- Автодороги:
- Федеральная
- Региональные

A

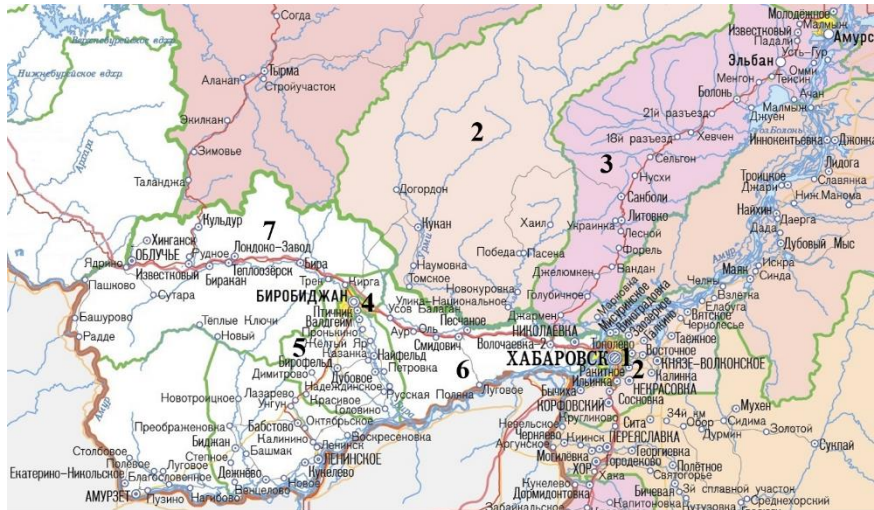


- Новые муниципальные районы
- I** Находкинский район
- II** Партизанский район
- Сельские поселения Партизанского района
- 1 Владимиро-Александровское
- 2 Золотодолинское
- 3 Екатеринославское
- 4 Новолитовское
- 5 Новицкое
- 6 Сергеевское
- 7 Межселенческая территория - поселок Партизан

- Зона влияния Находкинского городского округа
- Границы муниципальных районов
- Границы новых муниципальных районов

B

Находка и ее пригороды (А – нынешние границы, Б – картосхема предлагаемых изменений) (составлено автором)



1. ГО Хабаровск
2. Хабаровский район
3. Амурский район
4. ГО Биробиджан
5. Биробиджанский район
6. Смидовичский район
7. Облученский район

A



Сельские и городские поселения

- 1 - Санболинское
- 2 - Литовкинское
- 3 - Побединское
- 4 - Новокуровка
- 5 - Улька-Национальное
- 6 - Куканское
- 7 - Наумовское
- 8 - Смидовичское
- 9 - Волочаевское (сельское)
- 10 - Волочаевское (городское)
- 11 - Камышовское
- 12 - Николаевское
- 13 - Приамурское

- Границы субъектов
- Границы районов
- Потенциальная граница нового района

- Предлагаемые новые районы:**
I – Биробиджанский район
II – Хабаровский район

B

Предлагаемое изменение административных границ на муниципальном уровне между Еврейской автономной областью и Хабаровским краем (А – нынешние границы, Б – картосхема предлагаемых изменений) (составлено автором)



- 1. Смидовичский район
- 2. Архаринский район

А



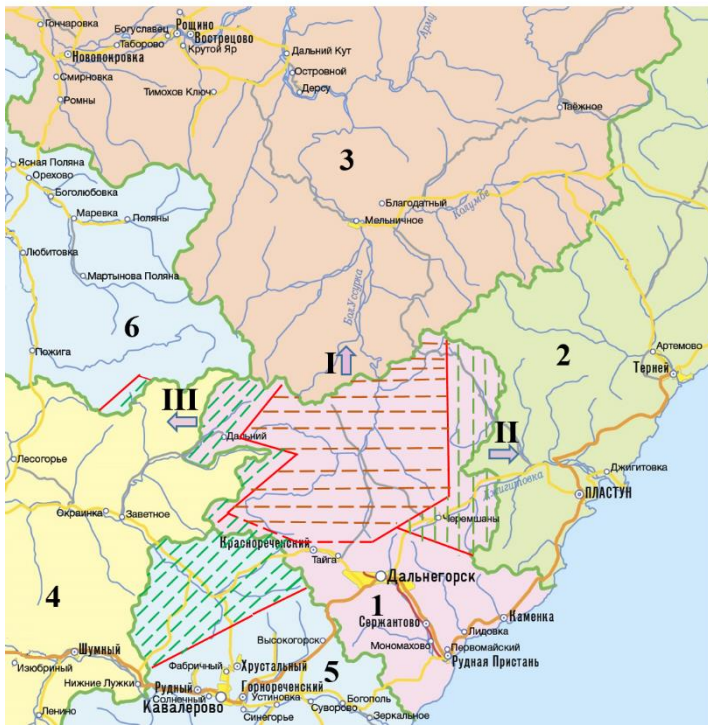
- Граница между субъектами
- Потенциально изменение границы

Сельские поселения Архаринского района

- 1 - Ядринское
- 2 - Кудурское
- 3 - Урильское

Б

Предлагаемые изменения границы на муниципальном уровне между Еврейской автономной областью и Амурской областью (А – нынешние границы, Б – картосхема предлагаемых изменений) (составлено автором)



Муниципальные районы:

1. Дальнегорский городской округ
2. Тернейский район
3. Красноармейский район
4. Чугуевский район
5. Кавалеровский район
6. Дальнереченский район

Возможная передача территории в управление:

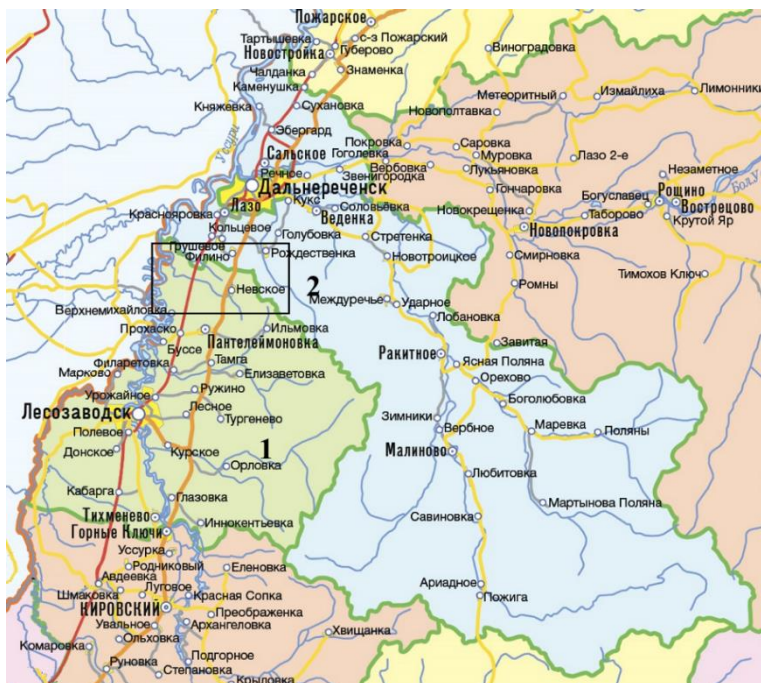
-  I Красноармейскому району
-  II Тернейскому району
-  III Чугуевскому району

 Железная дорога

Автомобили:

-  Федеральная
-  Региональные



Изменение границ между Дальнегорским городским округом, Красноармейским, Чугуевским и Тернейским районами на основе бассейнового принципа (река Большая Уссурка) (составлено автором).



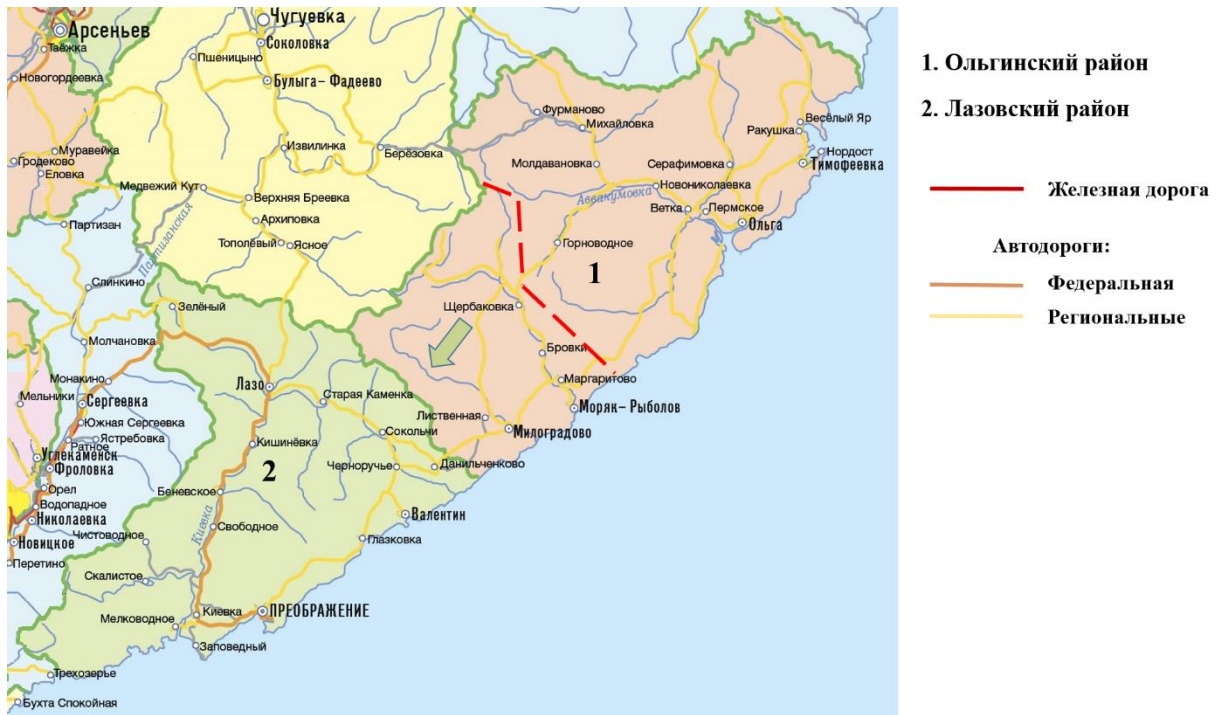
1. Лесозаводский городской округ
2. Дальнереченский район

 Железная дорога

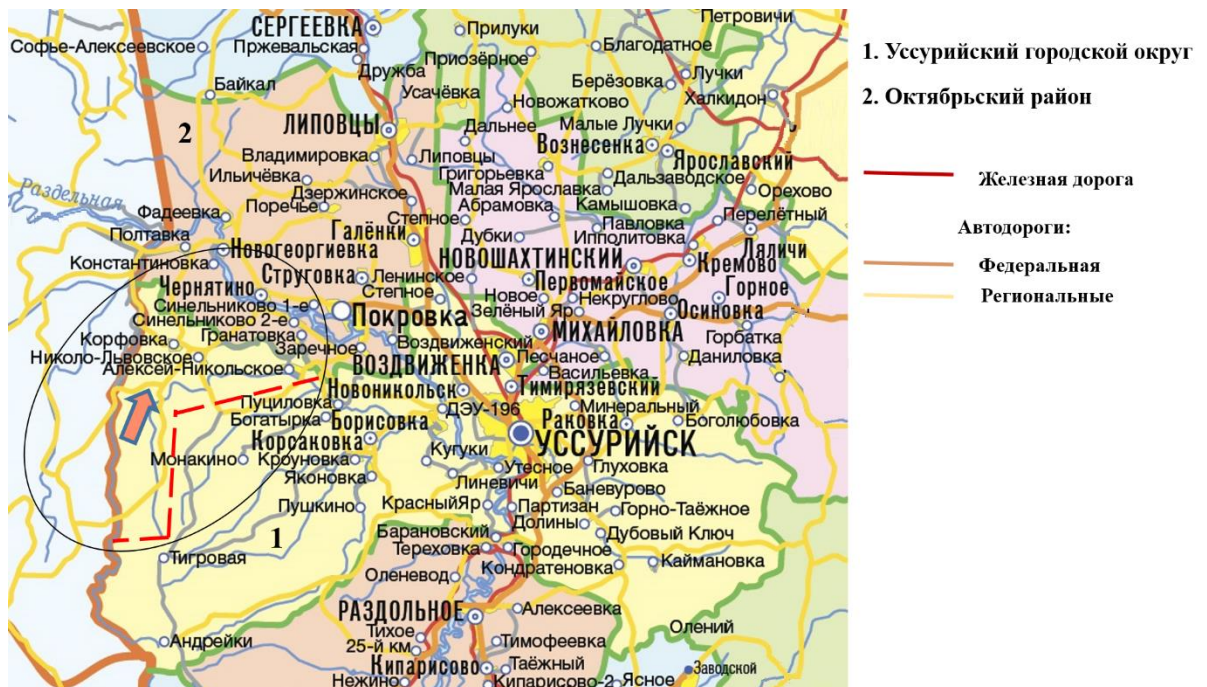
Автомобили:

-  Федеральная
-  Региональные

Изменение границ между Лесозаводским городским округом и Дальнереченским районом – возможная передача села Невское в управление Дальнереченскому району (составлено автором).



Изменение границ между Лазовским и Ольгинским районом. Возможная передача поселений Ольгинского района – Милоградовское и Моряк-Рыболовское в управление Лазовскому району (составлено автором)

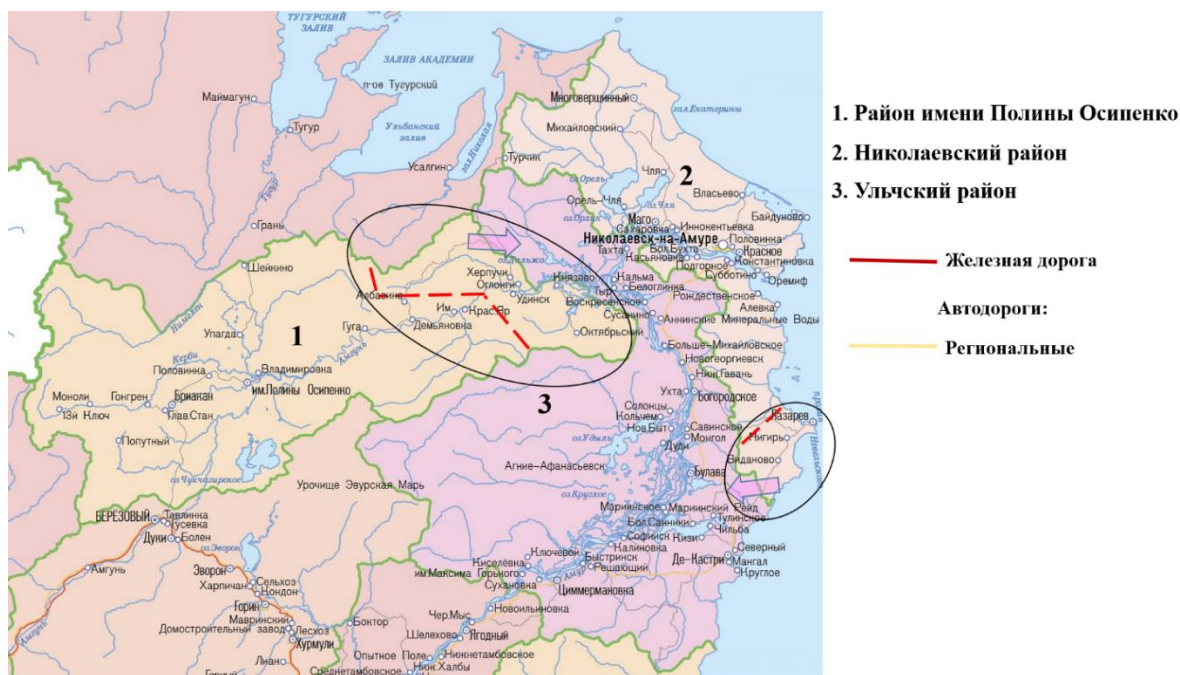


Изменение границ Октябрьского района с присоединением к нему северо-западной части Уссурийского городского округа по транспортному тяготению и бассейновому принципу (составлено автором).

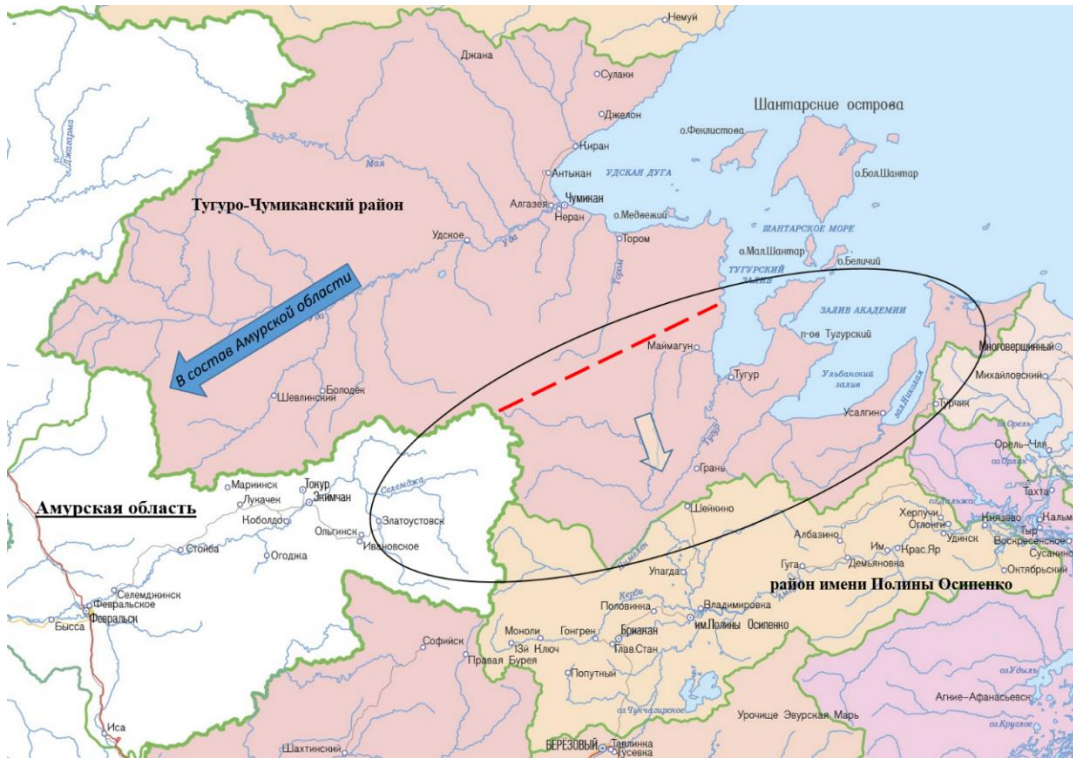


Изменение границ между Чугуевским и Кавалеровским районом. Передача населённых пунктов Ленино, Нижние Лужки и Шумный в состав Кавалеровского района по транспортному тяготению (составлено автором).

Хабаровский край



Изменение границ Николаевского района, Ульчского района и района имени Полины Осипенко (составлено автором).

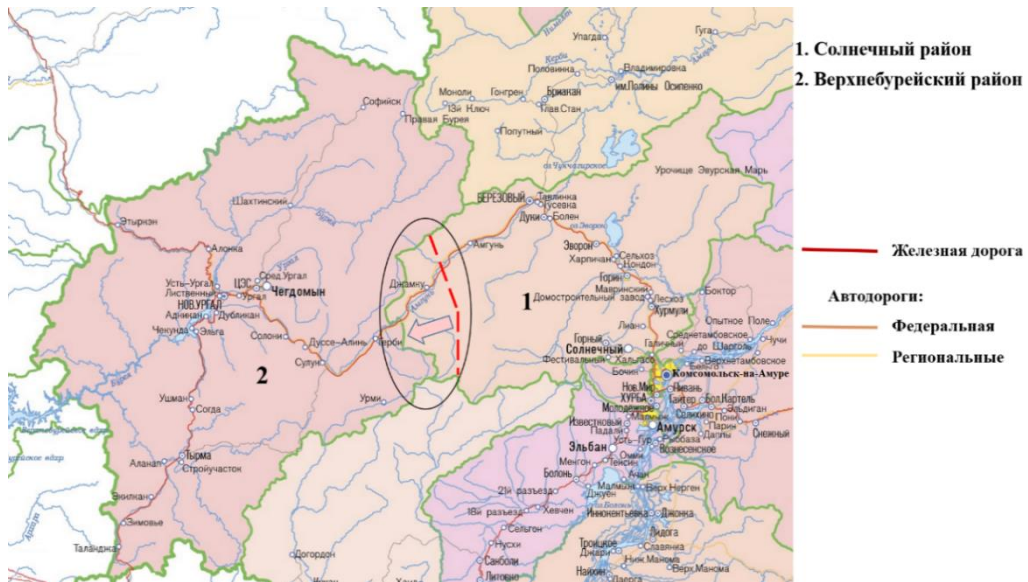


Изменение границ Тугуро-Чумиканского района (составлено автором)



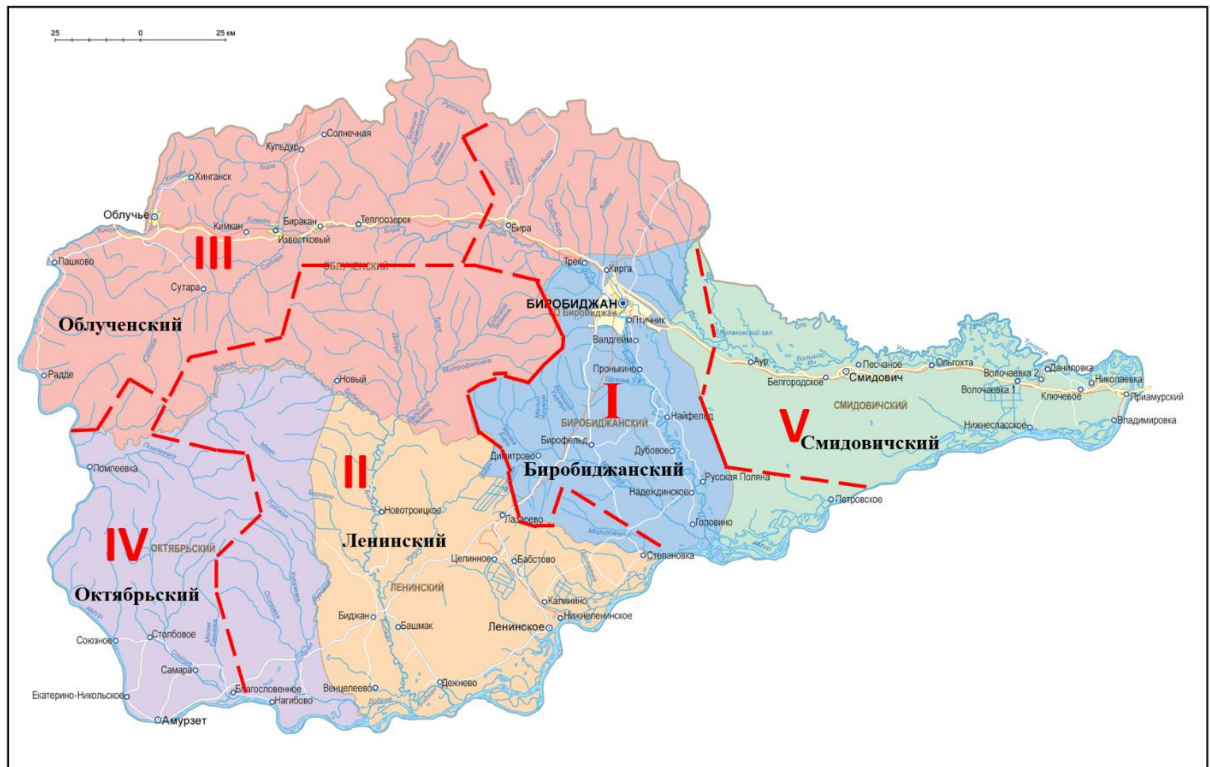
- 1. Ванинский район
- 2. Советско-Гаванский район
- Железная дорога
- Автомобильные дороги:
- Федеральная
- Региональные

Объединение Советско-Гаванского и Ванинского районов (составлено автором)



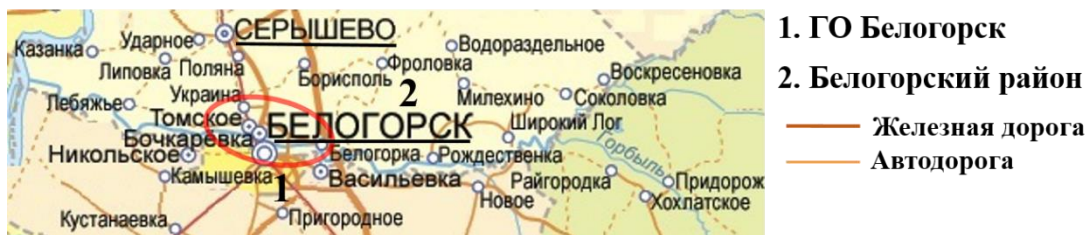
Возможное изменение границ между Солнечным районом и Верхнебурейским районом (составлено автором)

Еврейская автономная область

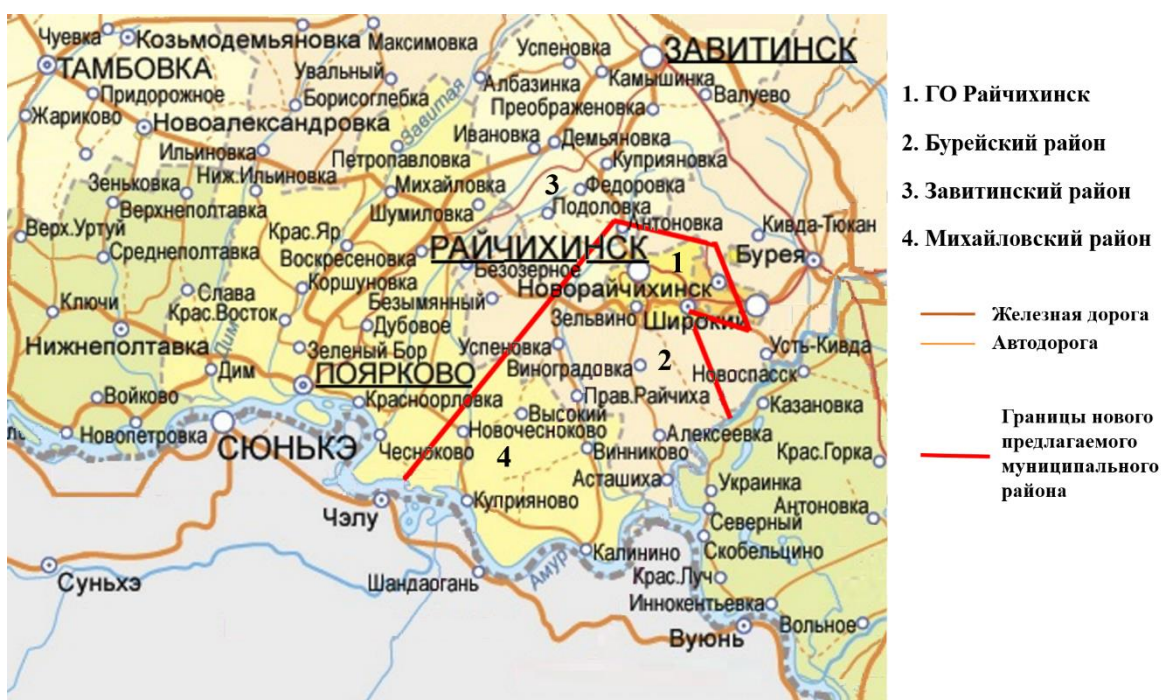


Изменения границ возможны между Ленинским, Октябрьским, Облученским районами, Ленинским и Октябрьскими районами по бассейновому принципу (составлено автором). Районы: I – Биробиджанский район, II - Ленинский, III - Облученский, IV- Октябрьский, V – Смидовичский.

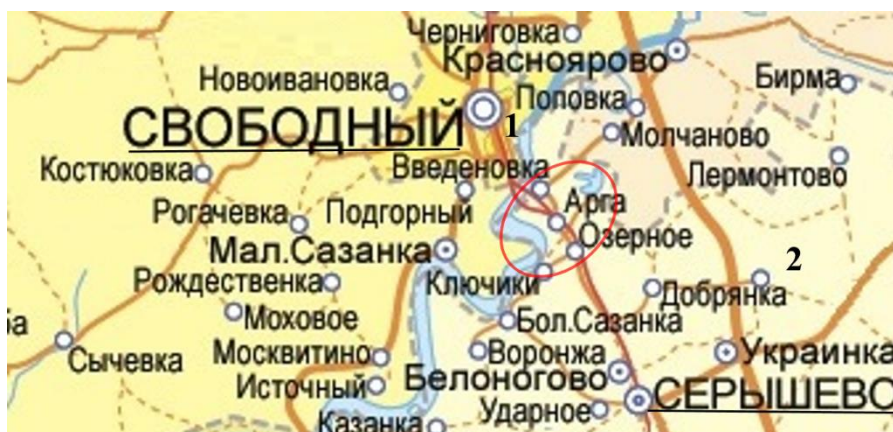
Амурская область



Изменение границ Белогорского района с целью присоединения к Белогорску близлежащих населенных пунктов Серышевского района (составлено автором).



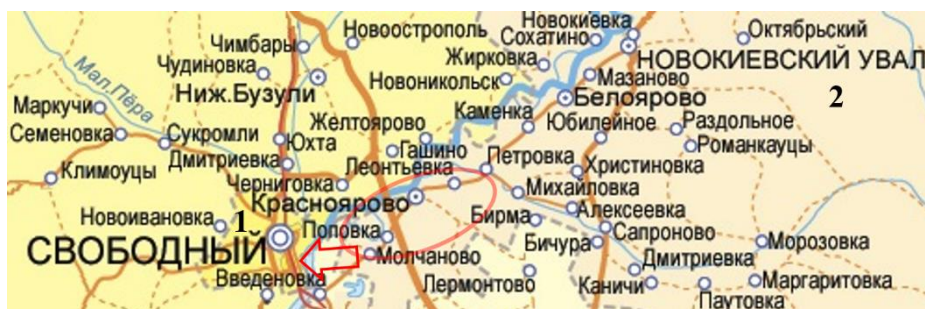
Изменение границ Бурейского района с выделением Райчихинского района на основе южных поселений Бурейского района, восточной части Михайловского района и с юго-восточной частью Завитинского района (составлено автором).



1. ГО Свободный
2. Серышевский район

— Железная дорога
— Автодорога

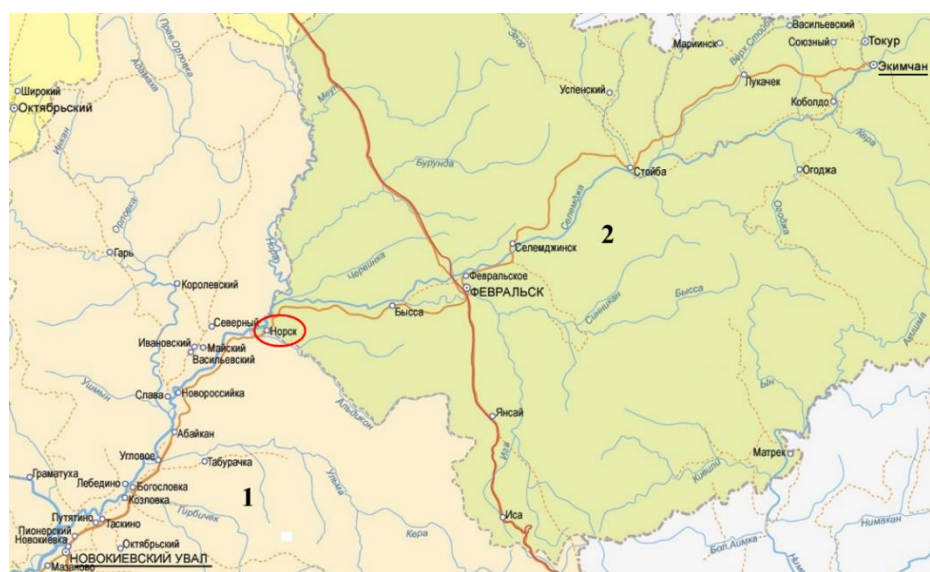
Возможное изменение границ Свободенского района с целью присоединения населенных пунктов Серышевского района приближенных к Свободному (составлено автором).



1. ГО Свободный
2. Мазановский район

— Железная дорога
— Автодорога

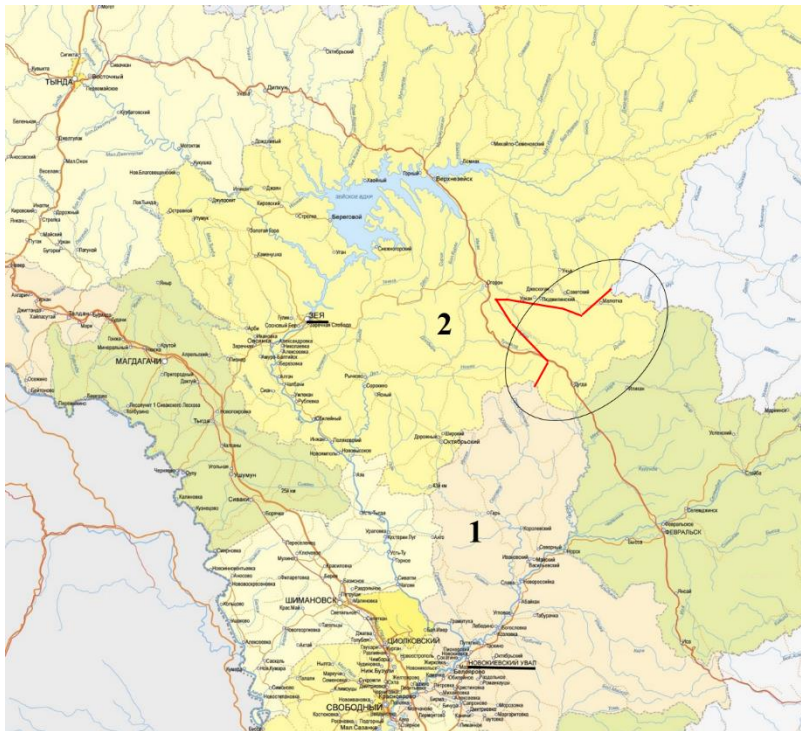
Возможное изменение границ Мазановского района по транспортной доступности (составлено автором).



1. Мазановский район
2. Селемджинский район

— Железная дорога
— Автодорога

Возможное изменение границ Селемджинского района и передача сельского поселения Норск Мазановскому району (составлено автором)

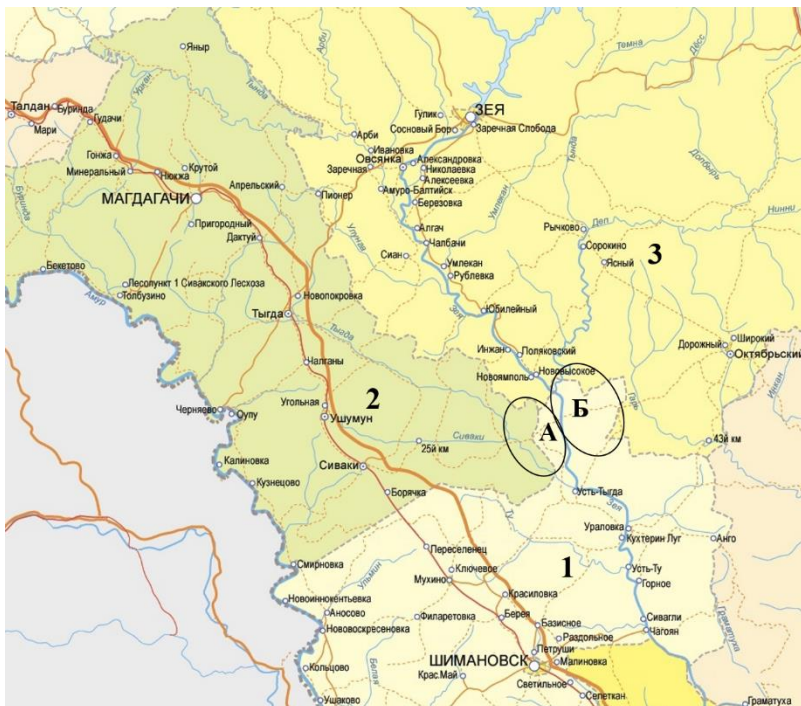


- 1. Мазановский район
- 2. Зейский район

- Железная дорога
- Автодорога
- Предлагаемое изменение границы по бассейну реки Дугда между Мазановским и Зейским районами



Возможное изменение границ Зейского района с передачей населенного пункта Дугда к Мазановскому району (составлено автором).



- 1. Шимановский район
- 2. Магдагачинский район
- 3. Зейский район

- Железная дорога
- Автодорога
- А - Возможная передача части Шимановского района в управление Магдагачинского района (по бассейну реки Тыгда)
- Б - Возможная передача части Шимановского района в управление Зейского района (по бассейну реки Ден)



Возможное изменение границ Шимановского района по бассейновому принципу (составлено автором).



Возможное изменение границ между Тындинским и Сквородинским районами
(составлено автором).