

*На правах рукописи*

**УШАКОВ Евгений Александрович**

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

25.00.24 – Экономическая, социальная, политическая  
и рекреационная география

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата географических наук

Иркутск – 2022

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки Тихоокеанский институт географии Дальневосточного отделения Российской академии наук

**Научный руководитель:** **Мошков Анатолий Владимирович**  
доктор географических наук, профессор,  
главный научный сотрудник, руководитель лаборатории  
Территориально-хозяйственных структур Федерального  
государственного бюджетного учреждения науки  
Тихоокеанский институт географии Дальневосточного  
отделения Российской академии наук

**Официальные оппоненты:** **Демьяненко Александр Николаевич**  
доктор географических наук, профессор, г. Хабаровск

**Фартышев Арсений Николаевич**  
кандидат географических наук, научный сотрудник  
лаборатории георесурсоведения и политической географии  
Федерального государственного бюджетного учреждения науки  
Институт географии им. В. Б. Сочавы Сибирского отделения  
Российской академии наук

**Ведущая организация:** Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования «Пермский  
государственный национальный исследовательский  
университет»

Защита диссертации состоится 30 августа 2022 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 003.010.01, созданного на базе Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт географии им. В. Б. Сочавы Сибирского отделения Российской академии наук по адресу: 664033, г. Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1, конференц-зал;  
e-mail: atutova@mail.ru

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института географии им. В. Б. Сочавы СО РАН и на сайте <http://www.irigs.irk.ru>

Автореферат разослан « \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2022 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Атутова Жанна Владимировна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В Российской Федерации сохраняются проблемы, связанные с пространственной дифференциацией уровней социально-экономического развития 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 в этой связи является разработка более объективных методов и подходов к оценке социально-экономического положения и развития регионов и муниципальных образований (Зубаревич Н.В., Шарыгин 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 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 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, проводившихся 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 территорий и повышения их 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 регионами и муниципальными образованиями, 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., Корьтный Л.М., Шувалов В. Е., Vancal, Kettounce и др.). В целом же эти проблемы чаще затрагивают политики и журналисты, предлагая новые сетки районирования и реже – ученые. Однако еще недостаточно разработаны методы оценок результатов и последствий от объединения отдельных субъектов РФ, и некоторых предлагаемых вариантов изменения границ. 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 изменения границ. В работе рассмотрены ряд муниципальных образований субъектов юга Дальнего Востока РФ (Приморского и Хабаровского края, Амурской области, Еврейской автономной области) и некоторые возможные варианты изменения их границ.

**Объектом исследования** являются пары субъектов РФ в системе административно-территориального деления на региональном уровне, а также отдельные муниципальные образования юга Дальнего Востока – на муниципальном уровне.

**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., Корытный Л.М., Шупер В.А., Демьяненко А.Н., Чистобаев А.И., Безруков Л.А., Блануца В.И., Kettouche, Vancal 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 исследованиям 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. Cahnman, Jones, Kristoff, Minghi, Spykman и др.).

**Информационная база исследования.** Для оценки социально-экономического положения субъектов РФ и муниципальных образований использовались данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, 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 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 субъектов и 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 Совещении 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.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность работы, сформулированы цели и основные задачи, научная новизна и практическая значимость исследования.

**В первой главе «Географические границы и основные принципы административно-территориального деления»** анализировались существующие представления о географических границах – их понятие, содержание, типы и функции. Рассматривались основные принципы изменения административно-территориального деления в историческом аспекте на региональном уровне Российской Федерации, а также на муниципальном уровне субъектов юга Дальнего Востока РФ.

Под географическими границами понимаются – особые пространственные переходные структуры, состоящие из элементов разграничиваемых ими географических образований. Особенностью границ является их уникальное двухмерное качество, когда существенные свойства одного района переходят в существенные свойства смежного района. Изучению географических границ, их типов и функций посвящены работы Колосова В.А., Эккеля Б.А., Родомана Б.Б., Бакланова П.Я., Шувалова В.Е., Вардомского Л.Б. и др.

Географические границы выступают определенными рубежами, которые отображают качественный переход или смену географических образований, явлений и процессов от одних к другим. Географические границы в целом практически всегда выполняют двойственные функции: разделения и связи тех или иных географических образований с их различным соотношением. В ряде случаев, может отмечаться преобладание функции контакта, связи; а в другом – функции барьера.

Выделяются два типа географических границ – природные и установленные человеком. Природные границы чаще всего представлены в виде некоторой плавной полосы, которая и является границей. Установленные человеком государственные и административные границы отображаются в виде линий, как на местности, так и на картах, которые отражают резкий переход от одной территории к другой. Важное значение географической границы отмечается в системе регионального управления.

Административная граница выполняет важную роль в региональном развитии. Она служит значимым 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, а также закрепляет нормативное пространство. По

сти, административные границы задают для определенной АТЕ ее экономико-географическое положение, пространственно фиксируют и закрепляют за ней определенный природно-ресурсный и социально-экономический потенциалы (рис. 1; 2).

Одна из важных предпосылок эффективного регионального управления – всесторонне обоснованное проведение границы при выделении административно-территориальных единиц. В конечном счете это сказывается на обеспечении доступности населения и хозяйства к необходимым ресурсам и факторам производства, формировании комфортной среды проживания. При административном районировании необходимо учитывать совокупность ряда 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.



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



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

При установлении административных границ между АТЕ, 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, 2006) 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 в перспективе. Отсюда прямая связь районообразования со специализацией экономических районов, с эффективными территориальными пропорциями народного хозяйства страны.

В настоящее время активно обсуждаются вопросы изменения административных границ субъектов РФ, в том числе и с учетом экономического районирования и специализации регионов (П. Я. Бакланов, 1999; Л. М. Корытный, 2006; А. Н. Пилясов, 2009; М. Т. Романов 2004, 2006, 2009; В. К. 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 важное значение при управлении хозяйственным комплексом, связанным с природными факторами. По мнению Л. М. Корытного (2006, 2008), административные границы должны проходить по особым физико-географическим объектам (водоразделам рек, водоемов). В результате выделяются целостные природно-хозяйственные системы, в которых имеются все условия для рационального управления ресурсопользованием. На использовании данного принципа 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 многие административные границы в нашей стране проводились с учетом этого принципа (Л. М. Корытный, 1989, 1998; Е. Е. 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 крупные торговые 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, и 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 (Н. С. Мироненко, В. А. Колосов, 2001; С. А. Тархов, 2001; В. П. Мосунов, Ю. С. Никульников, А. А. Сысоев, 1990; А. А. Трейвиш, 2004, 2009; Kertouche, 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 (в определенных законодательством рамках) административно-территориальные единицы. Стоит отметить, что городские округа, как правило, имеют небольшую площадь, но в них сконцентрирована большая часть населения и, иногда – до половины социально-экономического потенциала территории вышестоящей АТЕ. В последние годы происходит тенденция объединения городских округов с соседними муниципальными районами (особенно тех, где административный центр района находится в самом городе). Главная цель такого объединения – увеличение самодостаточности новых муниципальных районов, получение ими дополнительного импульса развития за счет городского округа.

**6. Учет агломерационного эффекта.** Агломерации (особенно большие) оказывают значительное влияние на соседние административные единицы (в первую очередь, на пригородные территории). Перед последними возникает проблема выбора направлений их развития: либо сохранить 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).

Имеются объективные ограничения расширения 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 территорий поможет развиваться самому городу (ядру агломерации), а также присоединенной территории, которая испытывает порой негативное влияние агломерационного эффекта (большая часть местных жителей работает в самом городе – как итог неполный объем поступлений НДС в собственные доходы 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 ходе рассмотрения исторического изменения административных границ Российской Федерации на уровне субъектов (в том числе на муниципальном уровне на примере субъектов юга Дальнего Востока РФ) были проанализированы основные причины и процессы, а также выделены мнения ученых о социально-экономических последствиях объединения субъектов.

Большинство ученых считает, что к реформам АТД 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, а с другой – может ограничить межрайонные связи и отношения (П. Я. Бакланов, М. Т. Романов, Э. Л. Файбусович, В. В. Плеечанова, Л. В. Смирнягин, Б. М. Ишмуратов, Ю. П. Михайлов и др.).

Противоположную точку зрения отстаивают ученые, считающие, что укрупнение АТЕ приведет больше к негативным последствиям – снижению эффективности управления, социально-экономической деградации бывших АТЕ, создаст еще больший отрыв органов управления от местного населения и т. д. (А. Г. Манаков, П. М. Крылов и др.).

Другие отмечают устойчивость системы административно-территориального деления, которое сформировалось исторически, в случае изменения будет стремиться возвратиться к первоначальному состоянию. Причиной этому служит исторически сложившаяся система расселения, транспортная сеть и отношения между административным центром с другими поселениями внутри АТЕ. При реформах АТД необходимо обязательно учитывать сложившееся деление, а также – демографические, социально-политические, экономические и историко-культурные особенности страны или региона (В. А. Колосов, Н. С. Мироненко, С. А. Тархов, П. Я. Бакланов, М. Т. Романов, А. Г. Манаков, С. И. Евдокимов, А. П. Васильев, О. Б. Глезер, Т. Л. Бородина, С. С. Артоболевский).

**Во второй главе «Оценка изменений эффективности регионального развития за счет объединения субъектов Российской Федерации»** проведен анализ результатов укрупнения субъектов Российской Федерации, произошедших в период 2005-2008 гг. Были рассмотрены следующие варианты (рис. 3).

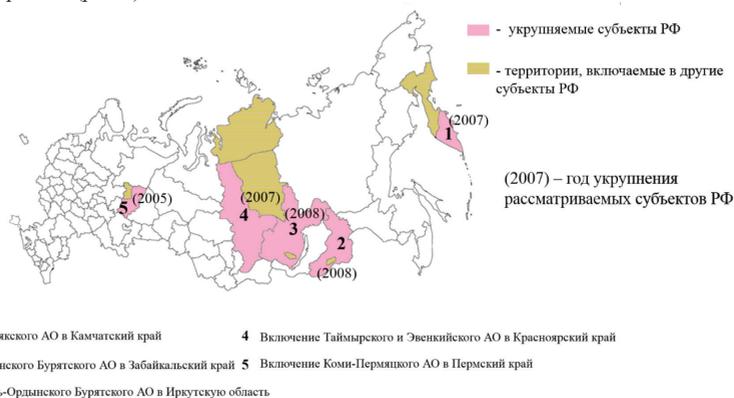


Рис. 3. Реализованные варианты укрупнения отдельных субъектов РФ (составлено автором)

Предполагалось, что в результате укрупнения субъектов произойдет сокращение количества слаборазвитых и «депрессивных» регионов, 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.

В целом, по всем новым субъектам РФ, отмечены следующие особенности. Первые годы после объединения показали, что вместо роста социальных и экономических показателей в бывших автономных округах получен обратный результат – уменьшение численности населения в результате увеличившегося миграционного оттока, замедление роста заработной платы, снижение числа занятых. При этом, важно отметить, что негативные последствия в основном наблюдались в первые годы после объединения (табл. 1). В тоже время, в бывших автономных округах, где в отраслевой структуре добавленной стоимости преобладают добывающие производства, отмечен значительный прирост объемов частных инвестиции, положительный эффект от которых распределяется теперь на весь новый субъект РФ.

Таблица 1 (фрагмент)

Динамика размера среднемесячной заработной платы, руб.

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

Установлено, что объединение субъектов РФ мало повлияло на социально-экономическое положение объединенного региона. Поскольку входящие автономные округа имели низкий социально-экономический потенциал, поэтому произошло снижение среднедушевых показателей в большинстве укрупненных регионов. Исключением являются субъекты, где активно развивалась добывающая промышленность в бывших автономных округах (Камчатский и Красноярский края). Здесь за счет вложения инвестиций в данную отрасль несколько повысился потенциал этих субъектов, но к значительным изменениям это не привело. В бывших депрессивных автономных округах (Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский, Усть-Ордынский Бурятский) произошло снижение социально-экономического потенциала этих бывших АО в структуре новых субъектов (табл. 2).

Таблица 2

Доля АО в составе новых субъектов до объединения и после объединения, %

<i>Азиский Бурятский АО</i>	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	6,4*
Промышленное производство	4,8	0,8	1,3	3,2	1,2	1,3	0,8
<i>Корякский АО</i>	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 среднерегionalному (100%)	88	120	122	110	92	105	122
Доходная часть бюджетов**	...	...	10,6	12,2	4,1	5,7	9,3*
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*
Строительство жилья	14,1	11,3	0	0	0	1,1	1,9*
Промышленное производство	9,1	5,9	18,9	16,4	6,7	7,3	14,5
<i>Коми-Пермяцкий АО</i>	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
<i>Усть-Ордынский Бурятский АО</i>	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
<i>Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО</i>	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 среднерегionalному (100%)	152	62	200	190	169	168	181
Доходная часть бюджетов**	...	...	8,8	3,6 <sup>2004</sup>	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
<i>Эвенкийский АО</i>	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 <sup>2004</sup>	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

\* 2018 г.

\*\* до объединения - на региональном уровне, после объединения - на муниципальном уровне.  
Жирным цветом выделены года после объединения

Следует указать важную проблему, которая мешает оценить в полной мере все последствия объединения субъектов — сокращение перечня официальных статистических данных, характеризующих состояние экономики и социальной сферы в регионах. Анализ статистических показателей состояния социальной и экономической сферы бывших автономных округов теперь можно проводить только на муниципальном уровне. Это мешает объективно оценить ситуацию в регионах перед принятием управленческих решений.

Общий алгоритм оценки последствий объединения состоит из следующих трех стадий: рассмотрение социально-экономического положения субъектов до объединения, начиная с 1990-х гг.; анализ их состояния после объединения в первые 1-3 года; оценка последующего социально-экономического положения укрупненных субъектов и районов бывших автономных округов.

Как следует из данных оценок положительными сторонами объединения стали:

1. Подключение к более финансово благополучным и самодостаточным субъектам РФ обеспечивает решение ряда социально-экономических проблем, а также привлечение инвестиций в развитие промышленности и инфраструктуры — особенно актуально было для северных автономных округов.

2. Уменьшение финансовых издержек, связанных с сокращением числа государственных служащих и ряда подразделений региональных органов власти. Как предполагалось это должно было помочь перенаправить освободившейся финансы на другие статьи бюджетных расходов.

3. Сокращение бюрократических процедур и согласований для арктических регионов, связанных с зимним завозом продуктов и товаров первой необходимости для северных автономных округов.

К негативным сторонам произошедшего объединения субъектов в целом можно также отнести:

1. Потерю статуса административного центра автономных округов, что привело 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 — от 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 потребовало дополнительные финансовые средства для переоформления различных документов, названий адресов, реквизитов 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 укрупненных субъектах возможен рост протестных настроений после объединения. Так через 5 лет после объединения, на территории бывших автономных округов, произошло сильное снижение рейтинга федеральной власти.

Первые годы после объединения показали, что ожидаемый положительный эффект от этого процесса был серьезно ограничен рядом негативных последствий. 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).

**В третьей главе «Оценка возможных вариантов изменения административных границ на муниципальном уровне (на примере субъектов юга Дальнего Востока РФ)** проведен анализ социально-экономического развития на муниципальном уровне субъектов юга Дальнего Востока, что представляется важным при оценках вариантов возможного изменения

административных границ. Выделены и рассмотрены возможные варианты изменения административных границ муниципальных районов на юге Дальнего Востока России. Проанализированы некоторые положительные и негативные последствия вариантов возможных изменений административных границ на уровне муниципальных районов.

Для анализа социально-экономического положения районов использовалась совокупность социально-экономических показателей-индикаторов, количественно отражающих результаты воздействия экономико-географических факторов на уровень развития муниципальных районов, в том числе их поселений:

1. Демографические факторы (отражаются в показателях естественного и миграционного прироста) – в настоящее время, к сожалению, не обеспечивают устойчивое развитие муниципальных образований субъектов юга Дальнего Востока.

2. Социальные факторы выражены, в том числе, в виде соотношений таких показателей, как размер среднемесячной заработной платы и занятости населения в муниципальных образованиях. На их основе предлагается рассчитывать коэффициент «соотношения заработной платы и занятости населения» в этих районах. Этот коэффициент может выступать в качестве одного из важных показателей в определении уровня социального развития муниципального образования.

$$K = (Z / S) \cdot (C / N),$$

где  $Z$  – размер среднемесячной заработной платы,  $S$  – стоимость фиксированного набора товаров и услуг в субъекте,  $C$  – среднесписочная численность работников всех организации района,  $N$  – численность населения муниципального образования.

3. Бюджетные факторы, в том числе поступления из бюджетов других уровней территориального управления. Анализ бюджетных факторов, в том числе бюджетной составляющей муниципальных образований показывает, что главным источником доходов практически во всех муниципальных районах остаются безвозмездные поступления со стороны вышестоящих бюджетов.

4. Инфраструктурный фактор. Обобщено его можно оценить с помощью такого показателя, как ввод в действие жилых домов. Лидерами по вводу жилых домов являются административные центры и их пригородные районы, а также ряд иных экономических центров. Наименьшие показатели фиксируются в сельских муниципальных районах.

5. Достигнутый производственный (промышленный) потенциал оценивался через показатель – объем отгруженных товаров и услуг. В субъектах юга ДВФО лидерами по уровню развития промышленного производства являются муниципальные районы, где ведется добыча полезных ископаемых (особенно – драгоценных металлов). При этом данный показатель напрямую коррелируется с объемом привлеченных в муниципальное образование инвестиций. Также большим экономическим потенциалом обладают города, где развиты в основном обрабатывающие производства и сфера услуг.

6. Инвестиции в основной капитал. Концентрируются, как правило, в административных центрах субъектов, а также в больших городах и районах с развитой добывающей промышленностью.

Муниципальные образования (городские округа и муниципальные районы) в регионах юга Дальнего Востока РФ отличаются большим разнообразием показателей уровня жизни населения, социальной сферы и экономики. По совокупности этих показателей и факторов развития с помощью ряда интегральных и балльных оценок нами были выделены следующие группы муниципальных образований (наиболее развитые, высокоразвитые, среднеразвитые, слаборазвитые, наименее развитые) (рис. 4):

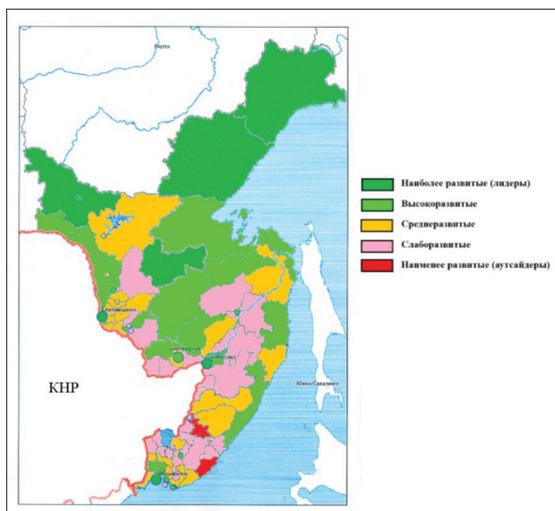


Рис. 4. Группировка муниципальных районов по социально-экономическому положению (составлено автором)

Внутри каждой группы были выделены подгруппы (табл. 3), которые характеризуются своими внутренними факторами развития в зависимости от специализации, природно-ресурсных факторов, экономико-географического положения и иных особенностей.

Таблица 3  
Группировка муниципальных районов субъектов юга Дальнего Востока по уровню социально-экономического развития

Группы	Подгруппы	Группы	Подгруппы
<b>Наиболее развитые (лидеры)</b>	Административные центры субъектов	<b>Среднеразвитые</b>	Города Амурской области
	Северные добывающие		Сельские районы (с развитой промышленностью)
<b>Высокоразвитые</b>	Административный центр небольшого субъекта		Районы с развитым сельским хозяйством
	Большие города		Пригородные с развитым сельским хозяйством
	Центры обрабатывающей промышленности	Прибрежные	
	Связанные со строительством Космодрома Восточный	<b>Слаборазвитые</b>	Депрессивные небольшие города
	Промышленные		Сельские районы с развитым сельским хозяйством
	Портовые		Сельские районы
	Развивающиеся пригородные территории		Депрессивные бывшие промышленные
	Добывающие	<b>Наименее развитые (аутсайдеры)</b>	Сельский
Добывающие с признаками депрессивности	Депрессивный прибрежный		

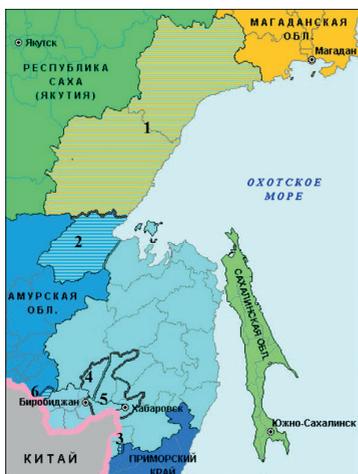
Следует отметить, что внутри муниципальных районов складывается большая социально-экономическая дифференциация на поселенческом уровне. На основе анализа совокупности показателей (динамика численности населения, среднемесячная заработная плата, собственные

доходы в бюджете, инвестиции в основной капитал, ввод в действие жилых домов, промышленное производство) были выделены следующие группы поселений по уровню социально-экономического развития:

1) Социально-экономические центры 1-го порядка – наиболее развитые; 2) Социально-экономические центры 2-го порядка – развитые; 3) Социально-экономические центры 3-го порядка – менее развитые; 4) Поселения с некоторыми признаками депрессивности; 5) Поселения с выраженными признаками депрессивности.

С учетом подобных оценок и группировок социально-экономического развития муниципальных образований были рассмотрены возможные варианты изменения границ на муниципальном уровне субъектов юга Дальнего Востока РФ. При выделении возможных вариантов изменения границ использовался учет исторических материалов по административно-территориальному устройству, а также имеющиеся предложения по его реформированию. Были выделены следующие возможные варианты:

### 1. Возможные варианты изменения границ между разными субъектами Дальневосточного федерального округа (ДФО) на муниципальном уровне (рис. 5).



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

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

Возможная передача Бикинского района из Хабаровского района в Приморский край может негативно отразиться на развитии района в перспективе. Рассмотренное присоединение Пожарского района Приморского края к Хабаровскому краю может повлечь за собой снижение социально-экономических показателей Приморского края в целом. Для Хабаровского края приобретение Пожарского района не приведет к большим изменениям в отраслевой структуре добавленной стоимости, за исключением того, что существенно вырастет производство собственной электроэнергии (за счет включения в энергосистему Хабаровского края самой крупной в Приморье ГРЭС в пос. Лучегорск). Наиболее перспективным на данный момент можно считать третий вариант, связанный с включением Светлогорского сельского поселения Приморского края в состав Бикинского района. Это позволит существенно пополнить местный бюджет Бикинского района за счет налоговых поступлений от крупного предприятия по добыче вольфрама, расположенного в поселении (Лермонтовского ГОКа). Кроме этого, увеличится

площадь лесных угодий и запасы древесины в Бикинском районе, что позволит решить проблему дефицита лесных ресурсов для деревообрабатывающих предприятий Бикинского района.

#### **Хабаровский край (Аяно-Майский и Охотский районы) и Магаданская область.**

Аяно-Майский и Охотский районы можно включить в Магаданскую область для более эффективного управления этими территориями, так как эти районы значительно удалены от основной части Хабаровского края, в особенности от своего административного центра – Хабаровска. Магадан ближе расположен к этим районам, что обеспечивает экономии на транспортных расходах, в том числе и при поставках товаров народного потребления, топлива, материалов. Кроме этого, в Магаданской области формируется более благоприятный инвестиционный климат для золотодобывающих видов экономической деятельности, широко представленных в Аяно-Майском и Охотском районах Хабаровского края.

#### **Хабаровский край (Хабаровский и Амурский районы) и Еврейская автономная область (Смидовичский район).**

Возможно объединение трех муниципальных районов (Смидовичский, большая часть Амурского и Хабаровского районов), которые в транспортном отношении более близки к Хабаровску. Западная территория анклавной части Хабаровского района более тяготеет к Еврейской автономной области и ее административному центру – Биробиджану.

#### **Еврейская автономная область (Облученский район) и Амурская область (часть Архаринского района).**

Рассматриваются 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 наименее развитых муниципалитетов в социально-экономическом отношении на юге Дальнего Востока в отличие от Облученского района. Основным видом деятельности Архаринского района является – обслуживание Транссибирской магистрали. По своим показателям Облученский район обладает большей самодостаточностью за счет наличия здесь развитой промышленности и минерально-сырьевого потенциала, а также эффективно работающему Сугаро-Кимканскому ГОКУ.

#### **Хабаровский край (часть Тугуро-Чумиканского района) и Амурская область.**

Возможная передача части территории Тугуро-Чумиканского района в административное подчинение Амурской области по бассейну Уды обеспечит выход Амурской области к побережью Охотского моря, в том числе посредством потенциального строительства ветви Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. Другую же часть района по водоразделу Тугура можно присоединить к району имени Полины Осипенко Хабаровского края.

## **2. Варианты изменения границ муниципальных образований в пределах городских агломерационных зон или зон тяготения к городским округам**

### **Владивосток и его агломерация (рис. 6).**

При изменении административных границ в пределах Владивостокской агломерации, наиболее развитую в экономическом отношении часть Шкотовского района (Смоляниновское, Шкотовское, Штыковское, Центральное поселения) можно включить в Артемовский городской округ. В этой части Шкотовского района сосредоточен основной демографический и производственный потенциал района (65% численности населения, почти 90% всех зарегистрированных работающих, свыше 85% посевных сельскохозяйственных площадей, больше половины производства продукции животноводства). На этих территориях может быть создана продовольственная база не только для Артемовского городского округа, но и для всей Владивостокской агломерации.

Оставшиеся поселения Шкотовского района можно включить в городской округ Большой Камень. В результате сформируется новое Большекаменское муниципальное образование. В настоящее время здесь формируется крупный машиностроительный (судостроение) кластер международного значения. В связи с этим, городскому округу потребуются дополнительная территория для производственных объектов, инфраструктуры и жилищного строительства. Для решения проблемы обеспечения населения города продовольствием важно наличие собственного

сельскохозяйственного производства. С этой целью к городу можно присоединить Новонежинское, Подьяпольское, Романовское сельские поселения.

В состав Владивостокского городского округа можно включить поселок Угольное Артемовского городского округа, а также Надеждинское и Тавричанское сельские поселения Надеждинского района. Оставшуюся северную часть Надеждинского района в границах Раздольненского сельского поселения можно объединить с соседним Уссурийским городским округом.



Рис. 6. Владивосток и его пригороды (составлено автором)

#### Арсеньев и его окружение (рис. 7).

Ведущий экономический центр этой агломерационной зоны – Арсеньевский городской округ в последние годы показывает высокие темпы развития, благодаря увеличению заказов военно-промышленного комплекса. Однако, существуют серьезные проблемы, ограничивающие его дальнейшее развитие. Прежде всего, это дефицит территории. Город граничит с Анучинским и Яковлевскими районами, которые характеризуются, в целом, низкими значениями своих социально-экономических показателей. Отмеченная в последние годы положительная динамика в этих муниципальных образованиях, во многом обеспечена за счет экономического влияния соседнего Арсеньевского городского округа.

Предлагается включение Чернышевского, Гражданкинского, Новосыроевского сельских поселений данных районов в Арсеньевский городской округ, что позволит увеличить возможности сбыта местной продукции сельского хозяйства. Объем сельскохозяйственной продукции с учетом таких изменений границ для городского округа может вырасти в 6 раз и достичь 5% от общих объемов в крае. Экономика Арсеньевского городского округа получит возможность диверсифицировать производство по линии производства пищевых продуктов из местного сельскохозяйственного сырья. Хозяйственное освоение новых территорий, в том числе и за счет инвестиций из Арсеньевского городского округа, позволит построить новые и реконструировать имеющиеся дороги, энергетическое хозяйство, объекты социальной инфраструктуры.



Рис. 7. Арсеньев и его пригороды (составлено автором)

### Находкинский городской округ и его окружение (рис. 8).

При формировании Находкинской агломерационной зоны необходимо учитывать, что территория Находкинского городского округа к настоящему времени разделена на части Партизанским муниципальным районом. Эту проблему можно решить, присоединив поселения, расположенные в южной части Партизанского района к территории Находкинского городского округа (например, Владимиро-Александровское, Екатеринославское, Золото долинское и Новолитовское сельские поселения). Одновременно включение Новицкого и Сергеевского сельских поселений в состав Партизанского городского округа обеспечит имеющиеся здесь обрабатывающие предприятия сельскохозяйственным сырьем (в основном за счет Новицкого сельского поселения) и продукцией лесозаготовки (Сергеевское сельское поселение). Поселок Партизан можно присоединить к соседнему Анучинскому району, в результате чего может произойти пополнение лесосырьевой базы для лесозаготовительных предприятий.



Рис. 8. Находка и ее пригороды (составлено автором).

### **3. Оценка возможных вариантов изменения границ внутри субъектов – по специализации, транспортному признаку, бассейновому принципу.**

Был проведен анализ ряда вариантов возможных изменений административных границ на муниципальном уровне внутри субъектов с помощью балльного и экспертных методов.

При оценке последствий изменения административных границ субъектов и муниципальных образований необходимо провести детальный анализ всех их социально-экономических составляющих, в том числе и влияние местных факторов. Так, при оценке изменения границ нами была проведена балльная оценка влияния границ на социально-экономическое развитие регионов и муниципалитетов. В качестве примера было взято несколько главных изменяющихся признаков, свойств, факторов, которые были ранжированы по степени важности для регионального развития (тот или иной прирост или увеличение значимости после изменения границ): 1. Общность специализации территории (при сходстве специализации и или ее роста – от 1 до 10 баллов); 2. Рост транспортной доступности, связанности (от 1 до 8 баллов); 3. Общность проблем (от 1 до 5 баллов); 4. Уровень социально-экономического развития (включение территории в более развитый район, или зависимость от различий их развитости – от 1 до 5 баллов); 5. Учет физико-географических факторов и их общности (сходство физико-географическое – от 1 до 4 баллов). С учетом этой подобной большой оценки отдельных вариантов могут сравниваться фактически оценки с максимальным возможным количеством баллов – 32. В табл. 4 приведены примеры оценок возможных последствий от изменений административных границ между муниципальными районами.

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 – произойдет сокращение административных издержек и административных барьеров между районами, рост доступности ряда услуг, также возникнут условия для взаимодополнения между районами на уровне специализации хозяйства. К этим примерам также можно отнести объединение Советско-Гаванского и Ванинского районов с созданием большого города за счет объединения этих населенных пунктов и прилегающих к ним поселений.

Транспортная составляющая при изменении границ наиболее важна в случае сокращения расстояния от населенного пункта до соседнего районного центра, особенно если это большой город. Прилегающие к таким городам населенные пункты более взаимосвязаны и взаимодополняемы с ними по своей специализации.

Уровни социально-экономического развития также играют важную роль при изменении границ между соседними муниципальными районами, в том числе и на поселковом уровне. Это важно, для развития районов в целом, так и на поселковом уровне. При этом необходимо оценивать, как последствия для района, включающего новую территорию, так и последствия для района, из которого исключается часть территории.

Таблица 4 (фрагмент)  
 Варианты возможных изменений муниципальных границ внутри субъектов юга Дальнего Востока РФ и оценка их последствий

Варианты изменения границ	Варианты изменения границ и их последствия		Баллы (максимум)						
	Основные причины	Возможные последствия	Общественная составляющая (8)	Общность проблем (5)	Уровень социально-экономического развития территории (5)	Учет фризико-географических факторов (4)	Всего (32)		
		Положительные		6	6	5	2	4	23
		Негативные							
Изменение границ между Чугуевским и Кавалеровским районами за счет передачи населённых пунктов Ленино, Нижние Лужки и Шумный в состав Кавалеровского района.	Передача этих поселений в Кавалеровский район существенно повышает транспортную доступность административного центра для жителей этих населённых пунктов.	<b>Приморский край</b>							
		Уменьшение транспортного расстояния до нового административного центра в 2-4 раза. Общность специализации (лесозаготовки и деревообработки) между данными поселениями с Кавалеровским районом.	«Депрессивность» Кавалеровского района по социально-экономическим показателям.	6	6	5	2	4	23
Объединение Советско-Гаванского и Ванинского районов для создания большого города (на базе городских поселений Советская Гавань и Ванино).	Создание большого города на основе объединения близкорасположенных городских поселений Советская Гавань и Ванино, и прилегающих к ним населённых пунктов.	<b>Хабаровский край</b>							
		Возрастает транспортная доступность и взаимосвязанность между большинством поселений. Укрепляется общая специализация – транспортная и рыбная.	При объединении возможно сокращение ряда бюджетных учреждений в населённых пунктах данных районов – в сфере образования, здравоохранения, культуры.	9	4	5	3	4	25
Возможное изменение границ Селемджинского района с передачей сельского поселения Норск Мазановскому району.	Причиной данного изменения границ является улучшение транспортной доступности поселения.	<b>Амурская область</b>							
		Обеспечение большей доступности нового административного центра для местного населения. Норск – ближе к Новоклеветскому Увалу (117 км), чем до нынешнего центра Экимчан (293 км).	6	7	3	1	2	19	

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. В ходе выполнения работы была изучена роль административных границ в социально-экономическом развитии субъектов и муниципальных образований юга ДВФО. Показано, что граница, фиксируя пространство определенного административного района включает в него определенный его природно-ресурсный и социально-экономический потенциал, задает его экономико-географическое положение и отношения с соседними районами. 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 этих субъектов РФ. Отмечены и другие 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 сказать, 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 рост частных инвестиции. 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 ДВФО и 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 отдельных 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, еще не осваиваемые природные ресурсы, в том числе лесные, земельные, водные, минерально-сырьевые и пр.

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

## СПИСОК ОСНОВНЫХ НАУЧНЫХ ПУБЛИКАЦИЙ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

### *Статьи в рецензируемых научных изданиях из перечня ВАК:*

1. Ушаков Е. А. Влияние процессов укрупнения субъектов Российской Федерации на уровень жизни населения бывших автономных округов // Региональные исследования. – 2013. – №3. – с. 95-100.
2. Ушаков Е. А. Оценка факторов неравенства субъектов Российской Федерации по совокупности социально-экономических показателей // Успехи современного естествознания. – 2020. – №1. – с. 61-69.

3. Ушаков Е. А. Влияние географических факторов на формирование среднемесячной заработной платы и занятости населения в муниципальных образованиях субъектов юга Дальнего Востока // Региональные геосистемы. – 2020. – Т. 44. – № 4. – с. 363-374.
4. 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.
5. Мошков А. В., Ушаков Е. А. Основные экономические центры Тихоокеанской прибрежной зоны Дальнего Востока России (особенности природопользования) // Геополитика и экодинамика регионов. – 2021. – Т. 7. – №2. – с. 251-265.
6. Мошков А. В., Ушаков Е. А., Чурзина А. А. Оценка социально-экономического положения Арктических территорий Дальнего Востока на муниципальном и поселковых уровнях // Успехи современного естествознания. – 2021. – №6. – с. 104-113.
7. 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.
8. Ушаков Е. А. Изменение административных границ субъектов Российской Федерации и электоральные предпочтения населения // Успехи современного естествознания. – 2020. – №10. – с. 144-152.  
*Публикации в других журналах, сборниках статей и главах монографий:*
9. Ушаков Е. А. Дальний Восток. Современная Россия: географическое описание нашего Отечества. / Коллективная монография. Отв. редакторы В. М. Котляков, П. Я. Бакланов. – Москва: Паулсон, 2020. – с. 366-376.
10. Бакланов П.Я., Латкин А. П., Ланкин А. С., Суржиков В. И., Корнева Е. В., Кузьмина С. В., Реймер В. В., Горлов А. В., Ушаков Е. А. Приграничное сотрудничество Российского Дальнего Востока с Китайской народной республикой. – Владивосток: ВГУЭС, 2017. – 138 с.
11. Ушаков Е. А. Социально-экономическая дифференциация административных единиц различного уровня // Возможности развития социально-экономического пространства сибирского макрорегиона в условиях глобальной нестабильности. Материалы Научных чтений памяти сибирских географов. – Иркутск: ИГ СО РАН, 2021. – с.139-141.
12. Ушаков Е. А. Оценка социально-экономической развитости поселений и географические факторы их развития (на примере субъектов юга Дальнего Востока) // Геосистемы Северо-Восточной Азии: природные, природно-ресурсные социальные и хозяйственные структуры территорий. – Владивосток: Дальнаука, 2020. – с. 252-258.
13. Ушаков Е. А. Сравнение социально-экономического положения субъектов Российской Федерации // Географические исследования Сибири и сопредельных территорий. – Иркутск: ИГ СО РАН, 2019. – с. 238-240.
14. 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.
16. Ушаков Е. А. Социально-экономическое развитие приграничных субъектов юга Дальнего Востока // Стратегия развития приграничных территорий: традиции и инновации. – Курск: КГУ, 2017. – с. 186-196.
17. 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.
18. Ушаков Е. А. Проблемы и перспективы развития муниципальных образований юга Дальнего Востока // Материалы XV совещания географов Сибири и Дальнего Востока. – Улан-Удэ: ИГ СО РАН, 2015. – с. 343-346.
19. Ушаков Е. А. Оценка социально-экономических результатов изменения административных границ субъектов Российской Федерации // География: инновации в науке и образовании. – Санкт-Петербург: РГПУ им. А. И. Герцена, 2013. – с. 254-256.
20. Ушаков Е. А. Социально-экономические результаты укрупнения субъектов Российской Федерации (на примере автономных округов) // География: инновации в науке и образовании. – Санкт-Петербург: РГПУ им. А. И. Герцена, 2012. – с. 343-345.

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ВВЕДЕНИЕ

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

- 1.1. Основные представления о географических границах, их функциях и типах
- 1.2. Роль географических границ в региональном развитии и управлении
- 1.3. Основные принципы изменения административных границ Российской Федерации
- 1.4. Изменение административных границ районов юга Дальнего Востока РФ

### 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
- 2.2 Включение Агинского Бурятского автономного округа в Забайкальский край
- 2.3 Включение Корякского автономного округа в Камчатский край
- 2.4 Включение Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край
- 2.5 Включение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа в Иркутскую область
- 2.6 Включение Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа в Красноярский край
- 2.7 Включение Эвенкийского автономного округа в Красноярский край

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

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г

**УШАКОВ Евгений Александрович**

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

Автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата географических наук

Подписано в печать 30.05.2022 г.  
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,4. Тираж 150 экз. Заказ 213  
Тихоокеанский институт географии ДВО РАН.  
690041, г. Владивосток, ул. Радио, д. 7