

Научная статья

УДК 911.375

doi: 10.17072/2079-7877-2022-4-48-65

ТЕРРИТОРИАЛЬНО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛЕНИЕ УРАЛЬСКОГО ПРИКАМЬЯ: СУЩНОСТЬ ЭВОЛЮЦИОННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

Вячеслав Алексеевич Столбов^{1✉}, Татьяна Васильевна Субботина²

^{1,2} Пермский государственный национальный исследовательский университет, г. Пермь, Россия

¹ stolbov210857@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-9166-5133>

² ada@psu.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7224-8043>

Аннотация. В статье обосновывается значимость эффективного административного устройства территории и его влияние на развитие. На основании литературных и фондовых материалов проводятся систематизация и анализ этапов реформирования территориального устройства Пермского края. Дается научное обоснование совершенствования территориального устройства в современных условиях при переходе от двух к одноуровневой системе управления. При укрупнении муниципальных образований указываются преимущества – повышение ответственности глав и депутатов, уменьшение временных затрат на согласование и принятия решений по вопросам функционирования и развития территории, уменьшение экономических затрат на содержание государственного аппарата. Минусы укрупнения территории – отсутствие критериальных основ распределения денежных средств по территориям, входящих в округ, процесс преобразования муниципально-территориального деления края осуществляется без теоретического обоснования укрупнения, границы муниципалитетов не совпадают с ареалом физической доступности услуг («зоной обслуживания»), потеря специфики территории, особенно сельской, и отдаление муниципальной власти от жителей округа. Предлагаются рекомендации по преобразованию (укрупнению) муниципальных образований в крае – реформирование территориального устройства должно осуществляться на научной основе, необходима разработка индивидуальных стратегий развития муниципальных образований края с учётом их потенциала, экономико-географического положения, хозяйственной деятельности, природных и историко-культурных особенностей, точек роста и внедрения брендов для узнаваемости и привлечения потребителей и бизнеса.

Ключевые слова: территориально-административное деление, муниципальные округа, городские округа, муниципальное управление, эволюция, оптимизация

Для цитирования: Столбов В.А., Субботина Т.В. Территориально-административное деление Уральского Прикамья: сущность эволюционных преобразований // Географический вестник = Geographical bulletin. 2022. № 4(63). С. 48–65. doi: 10.17072/2079-7877-2022-4-48-65.

Original article

doi: 10.17072/2079-7877-2022-4-48-65

TERRITORIAL AND ADMINISTRATIVE DIVISION OF THE URAL KAMA REGION: THE ESSENCE OF EVOLUTIONARY TRANSFORMATIONS

Vyacheslav A. Stolbov^{1✉}, Tatiana V. Subbotina²

Perm State University, Perm, Russia

¹ stolbov210857@mail.ru✉, <https://orcid.org/0000-0002-9166-5133>

² ada@psu.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7224-8043>

Abstract. The article substantiates the importance of an efficient administrative structure of the territory and its impact on the development. On the basis of literature and archival materials, we systematized and analyzed the stages of reforming the territorial structure of the Perm region (Perm Krai). Scientific substantiation is provided for the territorial structure being improved when replacing a two-level administration system with a one-level system. The advantages of consolidating municipalities are indicated – a greater responsibility of the heads and deputies, less time spent on coordination and making decisions concerning the territory's functioning and development, and lower economic costs of maintaining the government apparatus. The disadvantages of consolidating the territory are as follows: the lack of criteria for the distribution of funds across



Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

the territories included in the district; transformation of the region's municipal-territorial division is carried out without a theoretical justification for the consolidation; the boundaries of municipalities do not coincide with the area of physical accessibility of services ('service area'); the territory loses its specificity, especially in the case of a rural territory; there is a distance between municipal authorities and the residents of the district. The paper provides recommendations as to the transformation (consolidation) of municipalities in the region – reform of the territorial structure should be carried out on a scientific basis, it is necessary to elaborate individual strategies for the development of municipalities while taking into account their potential, economic and geographical location, economic activity, natural, historical and cultural characteristics, points of growth, and the introduction of brands for making the territory recognizable and attracting consumers and businesses.

Keywords: territorial and administrative division, municipal districts, urban districts, municipal administration, evolution, optimization

For citation: Stolbov V.A., Subbotina T.V. (2022). Territorial and administrative division of the Ural Kama region: the essence of evolutionary transformations. *Geographical Bulletin*. No. 4(63). Pp. 48–65. doi: 10.17072/2079-7877-2022-4-48-65.

Введение

Развитие крупной территории или целостного региона предусматривает некую саморегуляцию, нацеленную на его капитализацию, поддержание устойчивого развития и сбалансированность территориальной структуры, осуществляемую через региональное управление. Исходя из алгоритма региональной политики, реализуемой в рамках территориальных образований – территориально-административных единиц, достигается результат развития территории. Подобные преобразования диктуются, как правило, сменой вех общественного развития. На территории Пермского края эти преобразования имеют длительную историю, опыт которой может использоваться и в настоящее время. Поиск оптимального территориально-административного деления не теряет актуальности и на сегодняшний день. Исходя из этого возникает необходимость анализа, осмысления территориальных преобразований края и поиска путей их оптимизации.

История территориально-административного деления Пермского края

Формирование территориально-административного деления Уральского Прикамья имеет длительную историю. Первые шаги административной перестройки в России намечались с XVIII в. Можно выделить несколько этапов административно-территориальных реформ:

1) дореволюционный период:

- реформы Петра I (1708 г.);
- реформы Екатерины II (1775 г.);
- изменения в структуре административных единиц при отмене крепостного права (1861) и в период экспансии промышленного капитала (2-я половина XIX в.);

2) советский период:

- создание новой системы территориального управления в годы Октябрьской революции и Гражданской войны (1917–1924 гг.);
- эволюция административно-территориального деления в советский период;

3) постсоветский период:

- реорганизация системы государственного управления и местного самоуправления на стадии реставрации капиталистических отношений;
- административно-территориальное деление края в условиях неоиндустриализации.

Все эти реформы были осуществлены с большим или меньшим успехом и во избежание в будущем повторения совершенных ошибок требуют объективной оценки [21].

Дореволюционный период административно-территориального деления, хотя и характеризовался бюрократической направленностью и формализмом, существенно сопрягался с потребностями развивающегося государства в смене функций региона.

Долгое время территория современного Прикамья играла роль восточного пограничного рубежа. Будучи самостоятельной административной единицей, Пермь Великая сохраняла свою самобытность, а управление оставалось в руках местных князей, которые

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

только в 1505 г. были заменены наместниками, а в начале XVII в. – воеводами. Они были, прежде всего, военачальниками, основная *функция которых заключалась в охране пограничных рубежей*, отражении внешних угроз и подавлении восстаний «инородцев» [24]. Эти функции хорошо видны в крепостном характере городской застройки того времени.

Присоединение Сибири устранило пограничную роль Прикамья. Стремление Москвы к унификации территориального управления привело к введению *уездов* – земель, прилегавших к городу. Первоначально в Пермской земле было три уезда: Чердынский, Соликамский (или Усольский) и Кайгородский, а в 1664 г. появляется четвертый – Кунгурский. Уезды делились на *станы*, а станы – на *погосты* (территория вокруг церкви – приход). Уже в названиях станов прослеживаются особенности хозяйственной деятельности населения. Так, Чердынский уезд делился на станы: околородный, верхний, нижний и малозаселенный отхожий.

В 1708 г. царь-реформатор поделил страну *на губернии*. Они становятся самой крупной административной единицей страны вплоть до советского периода. Территория Уральского Прикамья входила в состав Сибирской (Тобольск) и Казанской губерний. В 1719 г. вместо 8 прежних было учреждено 11 губерний и вводится промежуточное административное звено между губернией и уездом – *провинция* [15]. Девять губерний были разделены на 42 провинции. Сибирская провинция – на пять, в том числе на Соликамскую провинцию с Чердынским и Соликамским уездами. «Кунгур и Кайгородок с уездами вошли в Вятскую провинцию, а Оса... была передана из ведения Казани в ведение Оренбурга» [24. с. 22].

Развитие промышленности в городах и формирование слоя богатых посадских людей вызывают необходимость в ограждении горожан от воеводских притеснений и взяток. При Петре I принимаются *усилия по отделению управления городами от общей администрации*. В 1699 г. в городах Прикамья вводятся должности бургомистров, избираемых посадом. Позже в губернских городах учреждаются надворные суды, которым подчиняются провинциальные и городские суды.

Крестьянские волнения конца XVIII в. демонстрируют несовершенство системы территориального управления страной и порождают реформу административно-территориального деления. В 1775 г. издается закон «Учреждение для управления губерний», где в качестве одного из важнейших положений предусматривалась равномерность деления. Трехзвенная система (*губерния – провинция – уезд*) сменяется двухзвенной (*губерния – уезд*). Город становится самостоятельной единицей. Выдвигалось требование организации административных единиц близких, как по размерам территории, так и по числу жителей. Губерния должна была иметь 30–400 тыс. жителей, уезд – 20–30 тыс.

20 ноября (1 декабря) 1780 г. указом Екатерины II было создано Пермское наместничество, включающее две *области* – Пермскую и Екатеринбургскую во главе с губернским городом Пермь. Наместничество было торжественно открыто 18 октября 1781 г. в составе 18 *уездов*: Пермского, Екатеринбургского, Чердынского, Соликамского, Оханского, Осинского, Кунгурского, Красноуфимского, Верхотурского, Камышловского, Ирбитского, Шадринского, Челябинского, Обвинского, Далматовского и Алапаевского. В 1783 г. Челябинский уезд был передан Оренбургской губернии.

12 декабря 1796 г. указом Павла I «О новом разделении государства на губернии» Пермское и Тобольское генерал-губернаторство было разделено на Тобольскую и Пермскую губернии.

Официально Пермская губерния была образована 2 марта 1797 г., объединив в своем составе 12 уездов, включавших в себя 106 участков земских начальников, 41 стан, 484 волости, 3180 сельских обществ, 12 760 селений, 430 000 крестьянских дворов. Европейская ее часть (примерно соответствующая территории современного Пермского края) занимала 172,9 тыс. кв. верст с 7 уездами [20].

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

Уезды выполняли функции низшей административной, судебной и фискальной единицы. Они делились на станы, которых в губернии в конце 1850-х гг. насчитывалось 33. Волости, возглавляемые волостными правлениями, были созданы для управления государственными крестьянами. К 1832 г. в губернии насчитывалось 127 волостей казенных селян. В волость включалось не более 3500 жителей нескольких селений [19].

Наряду с административно-территориальным делением на территории Уральского Прикамья функционировала ведомственная система территориального управления: горнозаводская, путей сообщения, почт и телеграфа, просвещения, суда, военного дела и т.д., курирующая его экономическое развитие.

Дореволюционное территориальное деление страны отличалось бюрократичностью, формальностью. Сетки административного деления России характеризовались как «...средневековые, крепостнические, казенно-бюрократические...» [11, с. 47]. Данное деление «...преследовало исключительно лишь удобства административного управления и вовсе не считалось ни с хозяйственными особенностями этих территорий, ни с интересами местного хозяйства» [8, с. 21].

Советский период территориально-административного деления. Уже в самые первые дни Октября были попытки поставить дело реорганизации административно-территориального деления страны на сугубо научную основу.

В конце 1919 г. Седьмой Всероссийский Съезд Советов указал на необходимость разработки нового административно-территориального деления страны, единого для всей территории советского государства. Таким образом, было объединено «практическое» и «теоретическое» районирование. Хозяйственные (экономические) районы приобрели официальный статус. Созданная по решению Съезда Административная комиссия занялась пересмотром и изменением существующих административных границ. Основные принципы и положения, разработанные председателем комиссии М.Ф. Владимирским для решения поставленных задач, во многом остаются актуальными и в наши дни [4].

В эту эпоху больших перемен практические решения часто опережали научную мысль. Как только Пермская губерния была освобождена от Колчака, из ее состава выделили Екатеринбургскую губернию, объединившую уезды восточного склона Урала. В марте 1919 г. часть территории была передана Башкирии.

В 1920 г. в Пермской губернии было шесть уездов, объединявших большое количество волостей: Кунгурский (36 волостей), Осинский (39), Оханский (47), Пермский (63), Усольский (57) и Чердынский (29).

Позднее в губерниях предлагалось создать *экономические совещания (губэконосо)*, орган, регулировавший вопросы общего экономического развития. Постановлением ВЦИК (30 июня 1921 г.) «О местных экономических совещаниях, их отчетности и руководстве наказом СНК и СТО» были определены задачи губернских (губэконосо) и уездных (уэконосо) экономических совещаний – согласование работы всех местных хозяйственных органов. Особенно важно, что деятельность экономических совещаний нацеливала все советские учреждения на последовательную реализацию принципа демократического централизма, сочетающего укрепление планового государственного руководства хозяйственным строительством с широким развитием инициативы местных организаций [29].

В начале 1922 г. к Пермской губернии был присоединен Сарапульский уезд, входивший ранее в Вятскую губернию. В итоге в 1922 г. Пермская губерния включала семь уездов (Чердынский, Соликамский, Пермский, Оханский, Осинский, Кунгурский и Сарапульский), 2489 сельских советов, 274 волостных Советов, 12958 населенных пунктов.

Период формирования качественно нового административного деления пришелся на 1923–1925 гг. и совпадает по времени с переходом страны к мирному строительству и поворотом к НЭПу. Директивное решение XII съезда РКП (б) по докладу т. Рыкова

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

«О районировании», принятое в апреле 1923 г., подтвердило необходимость повсеместной замены старого деления новым. В результате работы Административной Комиссии, Госплана и Комиссии ВЦИК была предложена трехзвенная система административных единиц: *губерния (область) – округ (уезд) – район, где «центр тяжести» хозяйственной деятельности падал на окружное звено*. Границы округов проводились преимущественно с учетом экономических связей, а их административные «столицы» являлись в обязательном порядке более или менее крупными экономическими центрами. Область в два раза больше губернии; округ меньше губернии, район меньше уезда, но... округу даются... права губернских исполнительных комитетов, районам – уездных. ...Аппарат советской власти ...опускается и приближается к крестьянству. Крестьянину не зачем по некоторым вопросам ездить в губернию, или же в уезд... Он те же вопросы может разрешить в районном..., или же в окружном исполкоме. Сокращается также ... количество сельских советов, которые сливаются в более крупные. Этим самым мы сокращаем те местные сборы, которые практиковались до сего времени для содержания аппаратов сельских советов» [23, с. 56].

Указывалось также, что введение нового районирования должно быть осторожным и постепенным. В сентябре 1922 г. была создана комиссия по районированию Пермской губернии на основе проекта Госплана. К работе комиссии были привлечены виднейшие ученые края. 20 января 1923 г. постановлением президиума Пермского губэско комиссии был придан официальный статус. Целью ее деятельности был сбор всех материалов, относящихся к административному, экономическому, сельскохозяйственному и естественно-историческому районированию Пермского края и выявление полной картины Пермской губернии в новых границах как достаточно самостоятельной и обособленной экономической части Уральской области РСФСР, а также точное определение новых границ.

Проект, предложенный председателем комиссии (с 26 января 1923 г.) профессором А.Г. Генкелем, предполагал разделение губернии на три округа с сорока восемью районами [17, с. 6]. Уралплан установил создание четвертого округа – Сарапульского. В 1925 г. из Верх-Камского округа был выделен Коми-Пермяцкий округ.

В результате реорганизации системы административно-территориального деления было удалено одно из промежуточных управленческих звеньев (волостное), уменьшено общее число административных единиц (к 1925 г. – на 53,8%), значительно сокращен бюрократический аппарат (на 20,1%), и главное – существенно улучшены условия удовлетворения насущнейших нужд населения вообще.

Будучи в составе Уральской области, Прикамье частично теряло свои территории. 10 апреля 1931 г. из Уральской области в Автономную область Коми были переданы Усть-Уньинский и Курьинский сельсоветы Нырбского района.

В конце 1920-х гг. происходит «смена вех» в экономической политике страны. Свертывание НЭПа, *наращивание процессов коллективизации в сельском хозяйстве свидетельствуют о нарастании идеологических мотивов и переходе к внеэкономическим методам управления*. 8 августа 1930 г. были ликвидированы округа как лишнее звено между областными и районными организациями. Их функции были переданы районам. Одновременно происходило дробление районов. Только в 1935 г. на территории Прикамья было образовано восемь новых районов. Два (Очерский и Карагайский) выделены из Карагайского, Черновской – из Сосновского, Частинский – из Осинского, Уинский – из Куединского, Суксунский – из Кишертского, Березовский – из Кунгурского, Уинский – из Ординского и Чернушинского.

Усиление районного звена сопровождалось определенным расширением прав сельских советов, что обеспечивало приближение бюрократического аппарата, идеологических и карательных органов к народу. Подобное происходило и ранее, но не носило столь явный характер. Такие тенденции противоречили принципам экономического районирования.

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

В работах Комиссии ВЦИК административным районам отводилась роль взаимодействия с колхозно-крестьянским хозяйствам, они не входили в «...систему таксономических единиц экономического районирования» [4. с. 107].

С другой стороны, крупные области, аналогичные Уральской, обрели все больший экономический вес и самостоятельность. Они представляли реальную угрозу деятельности центральной власти и в силу этого, были разукрупнены. Так, Уральская область в начале 1934 г. была разделена на Свердловскую, Челябинскую и Обь-Иртышскую. Позднее Свердловская область была разделена на Пермскую и Свердловскую.

Дробление административно-территориального деления в 1930–40-е гг. отражало и объективные процессы динамики общественного развития, накопления социально-экономического потенциала, концентрации производительных сил на территории Урала: население области с 1913 по 1940 г. выросло (в современных границах) на 21,3%, мощность электростанций увеличилась в 16 раз, промышленно-производственные основные фонды – в 18 раз. Одновременно реорганизация была связана с централизацией власти, усилением авторитарности режима, подавлением местной инициативы, подменой объективных экономических законов субъективными волонтаристскими действиями.

Существенные поправки в пространственный рисунок хозяйства края внесла Великая Отечественная война, что не могло не сказаться на изменениях в административно-территориальном делении. В военное время и первые послевоенные годы (1941–1951 гг.) его трансформация происходила особенно интенсивно – край приобрел новый индустриальный облик. В этот период значительно выросло число городов областного подчинения, этот статус обрели: Александровск, Боровск, Гремячинск, Губаха, Коспаш, Углеуральск. Увеличилось в два раза и количество городов районного подчинения. Городами стали поселки городского типа: Верецагино, Добрянка, Красновишерск, Нытва, Очер, Чернушка. На карте области появились 12 новых поселков городского типа и 8 административных районов (в 1941 г. – Белоевский, Лысьвенский, Юго-Осокинский и Красновишерский, в 1942 г. – Александровский и Половинковский, в 1943 г. – Нердвинский, в 1952 г. – Григорьевский). Эти изменения районного звена не носили достаточно обоснованный характер, поэтому в дальнейшем от них пришлось отказаться. Все вновь организованные районы, кроме Красновишерского, были ликвидированы в период с 1946 по 1959 г.

Определенный *возврат к усилению экономических предпосылок административного деления* на государственном уровне был осуществлен в конце 1950-х гг. Это было связано с нарастанием кризисных явлений в экономике и попыткой реорганизации системы хозяйственного управления. Тогда областям, краям и автономным республикам был придан статус административных экономических районов, был сделан упор на расширение экономической самостоятельности регионов (образованы региональные совнархозы) и децентрализацию органов управления. Так, в ведение Пермского (изначально Молотовского) совнархоза, созданного 12 июня 1957 г., было передано управление 92,6% промышленных предприятий региона, на которых «производилось 85,2% продукции. Он объединял в свою компетенцию все без исключения крупные производственные объекты, включая оборонные» [18, с. 155]. 25 декабря 1962 г. в результате слияния Пермского и Удмуртского совнархозов был образован Западно-Уральский совнархоз для руководства большей частью промышленности соответствующего экономического района. В декабре 1964 г. он был упразднен в связи с возвращением к отраслевой форме управления промышленностью [19].

Эта реформа, чрезмерно расширив экономические права административных мезорегионов, в силу своей непродуманности и скоропалительности «несла с собой» много негативных моментов. *Предусматривалось разделение административно-управленческого аппарата по производственному признаку, что необоснованно дублировало органы власти на территории.* В частности, была проведена коренная реорганизация партийных и

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

советских органов. Например, в Прикамье, как и в большинстве других областей, параллельно действовали «...два областных Совета депутатов трудящихся – сельский и промышленный с их исполнительными комитетами» [14, с. 4]. Практически дезорганизована была система внутриобластного деления. Наиболее значительные изменения административно-территориального деления Прикамья, связанные с реформами, произошли в 1962 г. Было образовано 16 укрупненных сельских районов и 4 – промышленных. С целью улучшения руководства сельским хозяйством в области созданы семь территориальных производственных колхозно-совхозных и колхозных управлений: Верещагинское, Кудымкарское, Кунгурское, Осинское, Пермское, Соликамское и Чернушинское.

Если организация сельскохозяйственных территориально-производственных объединений имела определенный рациональный смысл, то выделение промышленных районов носило очевидный искусственный характер. Они не имели единой компактной территории и объединяли только городские населенные пункты.

Уже в 1964 г. региональные промышленные и сельскохозяйственные партийные организации были объединены, а в 1965 г. *преобразованы в единые сельские и промышленные районы*. С появлением новых городов – Горнозаводск (1965) и Чернушка (1966), рабочих поселков (Ильинский, Нововильвенский и Юбилейный) образован Горнозаводской район и восстановлены существовавшие до 1963 г. Кишертский, Еловский, Уинский и Большесосновский районы. В самых общих чертах подобное административно-территориальное устройство Пермской области сохранялось до начала 1990-х гг. Дальнейшие изменения в системе территориального управления Прикамья происходили под влиянием «ветра рыночных перемен».

С 1992 по 2005 г. уходил в «свободное плавание» как самостоятельный субъект федерации Коми-Пермяцкий автономный округ. *Его возвращение в состав Прикамья придало территории новый статус: область стала краем*. Предоставление льгот жителям сельской местности побудило обитателей поселков городского типа (пгт) стать селянами. В итоге из 55 рабочих поселков, существовавших на территории Пермской области в конце XX столетия, городской статус сохранили только 26. В 1993 г. было «легализовано» еще одно городское поселение края – ЗАТО «Звездный», ранее скрытно существовавшее как «Пермь-76».

Постсоветский период административно-территориального деления края. Коренные преобразования в системе территориального управления Пермского края произошли в связи с реализацией Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [26]. *Закон унифицировал структуру органов местного самоуправления в стране и разграничил предметы ведения и полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления*.

В результате в крае сложилась несколько двусмысленная ситуация с точки зрения территориальной организации хозяйства и населения. Одновременно функционируют две системы территориального управления: *административно-территориального деления и муниципального устройства*.

Сохранившееся *административно-территориальное устройство* края продолжает консервировать ряд архаичных черт, давно не отвечающих современным социально-экономическим реалиям. Так, в число городов краевого подчинения входили города, имеющие крайне низкую для подобного статуса численность населения (Гремячинск – 8,0 тыс. жителей, Александровск – 11,7 тыс., Кизел – 13,2 тыс. на 1.01.2021 г. и др.). Они во многом утратили своё «...важное промышленное и социально-культурное значение...», а «...перспективы экономического развития и роста численности населения...» [7] не однозначны. Эти города получили свой краевой ранг на пике развития Кизеловского угольного бассейна в 1950–1960-е гг., а поскольку реструктуризация последнего была осуществлена крайне неудачно (если не сказать – закончилась провалом), то и будущее их остается неопределенным. При

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

этом ряд городов районного значения имеют гораздо больше оснований войти в число краевых лидеров – Чернушка, Добрянка, Верещагино, Оса (население, соответственно 33,3; 31,8; 20,9 и 20,8 тыс. жителей на 1.01.2021). Они уже сейчас выполняют функции организационных центров для нескольких прилегающих (как правило, 3–4) муниципальных районов и в новом статусе могли бы рассчитывать на дополнительные преференции, в частности, стать полюсами роста потенциальных социально-экономических округов.

Не лишена противоречий и группа городов Пермского края, имеющих статус «районного значения». По действующему законодательству они должны иметь население не менее 10 тыс. жителей, быть промышленными и социально-культурными центрами, а также... центрами административных районов [7]. Этим критериям не соответствуют 4 из 11 городов подобного ранга: Оханск (7,0 тыс. жит.), Усолье (6,1 тыс.), Чердынь (4,5), Чермоз (3,2 тыс. чел.); все данные на 1.01.2021 г. Число жителей в этих городах существенно уступает населению ряда сел края (с. Барда – 8,8 тыс. жит., с. Березовка – 6,9 тыс., с. Карагай – 6,7 тыс.; данные переписи 2010 г.). Парадоксальная ситуация характерна для Ильинского района, где город Чермоз находится в подчинении у села – районного центра Ильинского. Эти города имеют богатое историческое прошлое, их становление тесно связано с историей заселения и хозяйственного освоения Прикамья, а индустриальное развитие для них скорее губительно. Они заслуженно гордятся своими памятниками архитектуры, шедеврами промышленного и гражданского зодчества. Три из четырех городов (Чердынь, Усолье, Оханск), основанные как поселения еще в начале XV–XVIII вв., а самый «молодой» – Чермоз, возникший как поселок при медеплавильном заводе в 1761 г., предлагалось выделить группу «исторических», рассматривать их как объекты культурного наследия и трансформировать в центры индустриального и событийного туризма [21., с. 61]. Соответствующий перечень «исторических городов» – 115 ранее поселений был сформирован на федеральном уровне еще в мае 1970 г. Позже он пересматривался в сторону расширения в 1990 и 2002 гг. В 2002 г. перечень как приложение к Федеральной целевой программе «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов (2002–2010 гг.)» включал 478 населенных пунктов, в том числе и все четыре малых города Пермского края.

В настоящее время территориальные преобразования края отличаются динамичностью и неустойчивостью.

Необходимость современных территориально-административных преобразований

Подобное противоречие в отношении статуса городов и окружающих пространств имеет рудиментарные субъективно-идеологические основания. Местности, упорно подчиняемые областным (краевым) городам, отличаются ярко выраженной сельскохозяйственной специализацией, высокой хозяйственной освоенностью и плотной заселенностью. Они сложились и длительно функционируют как целостный социально-экономический механизм, обладающий собственным специфическим набором проблем, характерных для аграрных территорий, что должно быть институализировано и закреплено в территориальной организации края.

Эти противоречия не нашли своего решения и в современном *муниципальном устройстве* края. Тенденция объединения городов и административных районов в городские округа обоснована только в том случае, если организационно охватывает однородные в хозяйственном отношении территории с устойчивыми производственными связями. Подобные действия целесообразны в отношении административных единиц Кизеловского угольного бассейна. Здесь сложившаяся специализация хозяйства, ориентированная на использование природных ресурсов в сложных условиях предгорий Урала, нашла свою адекватную форму и жестко закрепились в системе расселения. Городские агломерации и конурбации бывших угольных территорий практически лишены

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

аграрных поселений, а сельские населенные пункты выполняют транспортные (станции, разъезды, ж-д казармы и т.д.), лесопромышленные (лесные поселки), горнодобывающие (карьеры), рекреационные и прочие совсем не сельскохозяйственные функции. Редкая сеть аграрных поселений существовала здесь непродолжительный период советского времени, когда предприятия обзаводились подсобными хозяйствами или шествовали над специализированными колхозами и совхозами. Вся система расселения Горнозаводского Прикамья создавалась с ориентацией на обслуживание индустриальных городов-заводов и, соответственно, характеризовалась единством социально-экономических интересов центра и периферии. В таких условиях создание городских округов, не предполагающих существование низовых самостоятельных территориальных единиц, вполне оправдано.

Иное дело – Ильинский, Верещагинский, Нытвенский, Лысьвенский, Оханский, Чайковский, Чусовской и другие районы. Пространства вокруг этих городов давно освоены и хорошо возделаны в сельскохозяйственном отношении. Только в Оханском районе в 1926 г. было 375 сельских (в подавляющем большинстве сельскохозяйственных) населенных пунктов, в Чусовском районе, включавшем в то время и современный Горнозаводский район, было свыше 260 сел и деревень, в Лысьвенском – 145, Фокинском (Чайковском) – 110. Для сравнения в Кизеловском районе 1926 г., объединявшем современные Александровск, Кизел, Губаху и Гремячинск, существовало 188 сельских поселений. Большая часть из них сельскохозяйственными не были. Консолидация таких «пригородов» вокруг «пролетарского» центра вполне логична и обоснована. У них общие интересы, чаяния, а сейчас и проблемы. Интеграция же традиционно аграрной территории с полусельским по образу жизни Оханском в «городской округ» или подчинение индустриальному Чайковскому сельской местности бывшего Фокинского района не только дистанцирует селян от центра принятия решений, но и противоречит сложившимся тенденциям общественного разделения труда.

Особое значение имеет вопрос о сущности, размерах и содержании низшего звена территориально-муниципального деления области. Необходимость укрупнения существующих сельсоветов для придания им реальных возможностей управления территорией высказывалась географами неоднократно еще в советский период [12]. Сложившаяся в конце XX столетия система сельских Советов не соответствовала стоящим перед нею задачам по следующим причинам:

- сельские Советы не имели реальной правовой, финансовой и экономической власти. Единственной реальной основой их финансирования были крупные государственные (совхозы) или коллективные (колхозы) сельскохозяйственные предприятия, размеры которых, как правило, были значительно больше территорий сельсоветов. На исходе XX в. в Пермской области на один сельский Совет приходилось 0,88 колхоза или совхоза. Кто кем в данной ситуации управлял? Уже на тот момент было очевидно, что территория низшей административной единицы должна охватывать несколько предприятий с тем, чтобы организационными и экономическими мерами поддерживать между ними состояние здоровой конкуренции, поощрять инициативных, т.е. более успешных (надеемся, что в будущем эти понятия станут синонимами), реорганизовывать или расформировывать (продавать) убыточные хозяйства. Сочетание на территории сельского Совета различных видов сельскохозяйственных предприятий, различающихся по размерам, специализации, формам собственности и управления, позволило бы отобрать из них наиболее эффективные для данных условий и через систему налогов создать экономическую основу развития административной единицы;

- чрезмерная раздробленность сельских Советов создавала дополнительные экономические препятствия для реализации ими своих социальных функций. В середине 1990-х гг. средняя людность сельсовета в Пермской области – 1433 чел. По расчетам специалистов необходимый комплекс объектов сферы обслуживания по оказанию населению услуг повседневного и периодического спроса должен включать 29 предприятий. Их рентабельность

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

возможна только при обслуживаемом контингенте не менее 2000 чел. [30]. В противном случае мы либо не могли создать на территории требуемого качества условий жизни для населения, либо обрекали всю сферу обслуживания на хронически убыточную деятельность. Последнее не только ложилось тяжелым бременем на бюджет территории (поскольку требовало перераспределения финансов из одной сферы в другую), но и негативно сказывалось на качестве и количестве оказываемых населению услуг (гарантированное покрытие убытков лишает стимулов к совершенствованию и оптимизации обслуживания);

- в итоге в большинстве случаев сельские Советы не имели необходимого набора предприятий сферы обслуживания, а с учетом постоянного сокращения числа сельских жителей – возможности его создания становились все более проблематичными. Таким образом, оставалась нереализованной главная цель деятельности местных Советов – обеспечение комплексного экономического и социального развития на их территории [16]. Создание полного набора услуг повседневного и периодического спроса возможно только на значительно большей территории при наличии необходимых финансовых ресурсов и потребительского спроса в нужном объеме.

Высказанные соображения позволили еще в 1991 г. предложить следующую схему организации сельских Советов в области [21]. Предлагалось их укрупнить с доведением общего числа до 221 ед. В этом случае на каждый сельсовет пришлось бы 2 сельскохозяйственных предприятия (не считая существующих подсобных, а также появляющихся фермерских и арендных хозяйств). Средняя площадь сельсовета составила бы 719 км² (против 324 км² ранее). На его территории проживало бы около 3,2 тыс. чел., что обеспечивало необходимый спрос на услуги, средний радиус обслуживания предприятиями сферы услуг составил бы 15 км (против – 10,2 км ранее), что и гарантировало населению 45-минутную временную доступность этих объектов. Все эти параметры укладывались в требования районной планировки, предусмотренные для обслуживания населения в сельской местности (удаленность 12–15 км, транспортная доступность 30–60 мин, количество обслуживаемого населения – не менее 2 тыс. чел.). Одновременно появлялась возможность комплексного (именно комплексного в пределах компетенции Совета) социально-экономического развития территории, формирования финансовой, организационной и правовой основы для осуществления этого процесса. В таком случае укрупненные административные единицы низшего звена обретали реальные возможности для выполнения требуемого набора функций и наполнялись новым содержанием. Сущность их настолько изменялась, что специалистами предлагались даже новые названия – «община», «коммуна», «муниципалитет» и т.д. для обозначения подобных объектов [6, 12, 27].

Реальность оказалась несколько иной. Смена общественного строя предопределила *трансформацию принципов территориальной организации общества и соответствующую реорганизацию системы территориального управления*. Прошедшая в 2003 г. реформа местного самоуправления ввела новое определение низового звена системы сельского расселения – сельское поселение, существенно укрупнив его относительно бывших сельских советов. Главным критерием определения границ поселений была пешая доступность его центра для жителей всех населенных пунктов при перемещении туда и обратно в течение рабочего дня [26].

В современной архитектуре административно-территориального деления края не получил своего выражения главный принцип, лежащий в основе любых успешных управленческих реформ, – хозяйственный. Попытки его реализации в той или иной степени присутствуют на всех этапах эволюции системы территориального управления в Прикамье, но сегодня он практически предан забвению. Хозяйственный принцип в достаточной мере был реализован в советское время при осуществлении административно-территориального деления страны. Поэтому система субъектов федерации вполне стабильна и не требует коренных преобразований. Например, целостность народнохозяйственных комплексов

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

областей Европейской части РФ, компактность их территории и устоявшийся характер границ подчеркивает Э.Я. Файбусович [25]. Иное дело дробное (внутриобластное, - краевое, -республиканское) деление. Необходимость подобного внутриобластного экономического районирования отмечалась еще в работах Госплана. «Да, наши районы велики, указывал И.Г. Александров, но пусть они сами дробятся в своем дальнейшем развитии, мы не будем сверху кроить» [2, с. 50]. Тогда для Госплана было важно определить «главные районы страны», где экономический район должен был стать «основой для установления нового административного деления, соответствующего требованию достижения системы, обеспечивающей наивысшее развитие производительных сил страны; первым членением республики должна явиться область...» [5, с. 100]. По мере развития страны вопросы внутреннего экономического районирования становились все более актуальными. Например, Пермская область, образованная в 1938 г., увеличила к началу 1990-х свое население в 1,5 раза, промышленно-производственные основные фонды – в 53 раза, выпуск промышленной продукции – в 13 раз. Внутри (тогда) области складывались крупные центры и очаги хозяйствования, формирующие целостные производственные комплексы, «экономически законченные территории». Остро встала проблема дробного организационно-хозяйственного членения. Еще в конце XX столетия в условиях расширения прав местного самоуправления Прикамье сталкивалось с трудностями эффективного функционирования без создания системы территориальных «оперативных» единиц. По своей сути это должны были быть целостные территориальные образования, имеющие в своей основе определенный специфический природно-территориальный комплекс с характерным сочетанием природных ресурсов. Хозяйственно-экономической базой внутриобластных регионов является локальный территориально-производственный комплекс (ЛТПК), выделяющийся производственной специализацией в государственном масштабе [28]. Для определения таких внутриобластных интегральных территориальных единиц в 1965 г. Э.Б. Алаевым был предложен термин «экономический округ» [1]. По сути, речь шла о восстановлении окружного деления, упраздненного в 1930-е гг.

Не менее существенными чертами таких внутриобластных регионов должны быть: единая система расселения населения и, соответственно, сфера обслуживания; этническое единство и организационная целостность. Иными словами, внутриобластной округ должен представлять собой низший иерархический уровень территориальной организации общества, его первичную территориальную ячейку, в которой в основном замыкаются процессы воспроизводства данной территориальной общности людей, формируются региональные черты национального образа жизни. Экономической основой развития округа являются предприятия, находящиеся на его территории, часть которых переходит в муниципальную собственность.

Обретая собственную производственную, финансовую и правовую основу, «округ» становится реальным объектом экономического, социального, этнического, экологического, рекреационного и промышленного планирования и управления. Воссоздается необходимое звено осуществления региональной политики, реализации принципов социальной справедливости, функционирующее на основе эффективного использования процессов территориального (географического) разделения труда и способствующее капитализации Прикамья – росту инвестиционной, туристской и миграционной привлекательности, формированию позитивного имиджа и достойной репутации на государственном и международном уровнях. Специалисты, работающие в области социально-экономической и общественной географии, давно выделяют и используют в своих исследованиях подобного рода объекты, определяя их как территориальные социально-экономические (ТСЭС) или территориальные общественные системы (ТОС).

Создан мощный научный задел осуществления. Имеются работы по широкомасштабному экономическому микрорайонированию страны [9, 10]. Аналогичные

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

исследования ранее были выполнены и по территории Пермской области. Основой их послужили сетки дробного экономического-географического районирования Западного Урала, изложенные в работах "Уралплана": П.Н. Степанова, В.Ф. Тиунова, И.В. Комара, В.С. Старцева, Ю.С. Ветошкина, М.Д. Шарыгина и др. [3].

Постсоветский период территориального деления. Современная реформа муниципального деления России и Пермского края отличается динамичностью. С 2008 г. обозначилась *тенденция на укрупнение муниципальных образований*. С 2008 по 2015 г. в Пермском крае в границах бывших районов были созданы 2 городских округа (Лысьвенский и Губахинский), в 7 муниципальных районах объединялись между собой поселения. В результате к концу 2015 года в Пермском крае осталось 337 муниципалитетов: 8 городских округов, 40 муниципальных районов, 29 городских и 260 сельских поселений (таблица).

Административно-территориальное деление Пермского края. Составлено авторами по [13]
 Administrative and territorial division of Perm Krai. Compiled by the authors according to [13]

Год	Муниципальные (административные) районы	Сельские поселения	Муниципальные округа	Городские округа (города)
2010	41	279	-	8
2015	40	260	-	8
2020	10	87	10	26
2021	3	41	17	26
2022	–	–	20	26

Процессы укрупнения муниципалитетов в Пермском крае значительно ускорились после внесения в 2017 г. изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частности, стало возможным объединять поселения с городским округом, а согласие жителей получать через депутатов, а не через референдум. В апреле-мае 2018 г. дополнительно было создано 6 городских округов: Кизеловский, Гремячинский, Чайковский, Краснокамский, Оханский и Горнозаводский. В июне того же года к городскому округу Березники были присоединены поселения Усольского района, а поселения Соликамского района – к городскому округу Соликамск. В результате к 1 января 2019 г. на территории Пермского края осталось 280 муниципальных образований: 14 городских округов, 32 муниципальных района, 21 городской и 213 сельских поселений.

За первые четыре месяца 2019 г. в городские округа были преобразованы территории Верещагинского, Добрянского, Ильинского, Красновишерского, Нытвенского, Октябрьского, Осинского, Очерского, Суксунского, Чердынского, Чернушинского и Чусовского муниципальных районов.

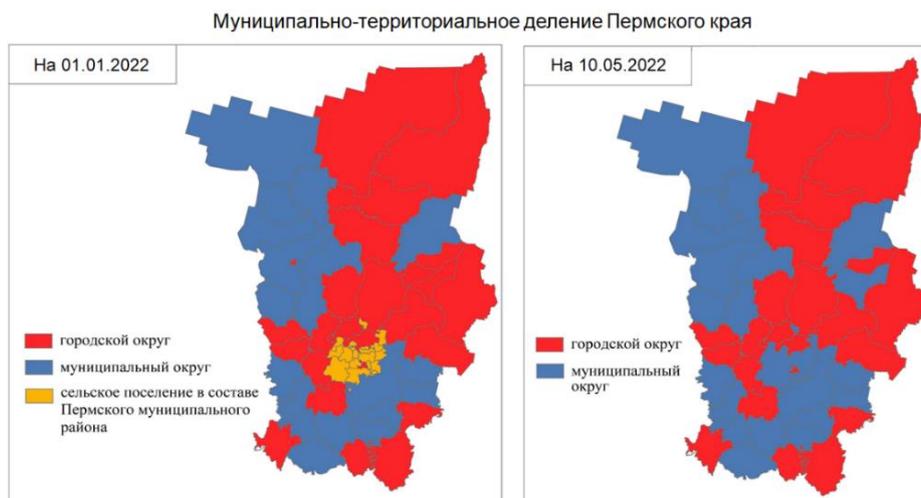
В мае 2019 г. были внесены очередные изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: были созданы правовые основы для развития одноуровневой системы муниципального управления в сельских территориях, появился новый вид муниципалитета – муниципальный округ. Пермский край был среди лидеров-регионов по созданию муниципальных округов, в 2019 г. были организованы: Александровский, Бардымский, Берёзовский, Гайнский, Еловский, Кишертский, Косинский, Кочёвский, Кудымкарский, Ординский, Уинский, Юрлинский и Юсьвинский муниципальные округа.

Процесс укрупнения муниципалитетов определялся властями как оптимизация двухуровневой системы как в плане управления, так и бюджетного потенциала. В качестве плюсов указывались: консолидация финансовых и кадровых ресурсов, сокращение расходов на аппарат управления, повышение ответственности глав и депутатов, рост эффективности использования бюджетных средств. В то же время бурная деятельность властей по ликвидации сельских поселений вызывала обеспокоенность местных политологов и правозащитников.

Экономическая, социальная и политическая география
 Столбов В.А., Субботина Т.В.

В частности, указывалось на то, что фактически ликвидируется сельское местное самоуправление, преобразования происходят без учёта реального мнения населения. В качестве примера приводилась ситуация с Полазной – посёлком с населением около 13 тыс. чел., жители которого в короткие сроки собрали более 6 тысяч подписей против включения посёлка в Добрянский городской округ, однако депутаты законодательного собрания проголосовали за присоединение. Отмечалось, что форсирование процессов в Пермском крае не характерно для российских регионов в целом и региональная муниципальная реформа связана исключительно с волей руководства региона. Несмотря на критику процесс укрупнения муниципалитетов был продолжен. В 2020 г. были преобразованы в муниципальные округа: Карагайский, Куединский, Сивинский, Частинский муниципальные районы. Кунгурский городской округ был объединён с Кунгурским муниципальным районом в единый муниципальный округ. В начале 2021 г. Большесосновский муниципальный район преобразован в муниципальный округ.

В результате динамичной политики укрупнения муниципалитетов на 1 января 2021 г. на территории Пермского края было 87 муниципальных образований (26 городских округов, 17 муниципальных округов и 3 муниципальных района с 41 сельским поселением). К маю 2021 г. тенденция укрупнения муниципальных образований сохраняется. На 1 мая 2021 г. – 62 муниципальных образования (26 городских и 19 муниципальных округов, муниципальный район с 17 сельскими поселениями), а на 10 мая 2022 г. – 26 городских и 20 муниципальных округов (рисунок).



Число муниципальных образований в Пермском крае. Составлено авторами по [13]
 The Number of municipalities in Perm Krai. Compiled by the authors according to [13]

Для команды губернатора логика таких проектов очевидна: упразднение органов власти на уровне поселений, укрупнение муниципалитетов значительно упрощают как политическое, так и экономическое управление. Но объединение возможно только при согласии абсолютно всех поселений-участников, что всегда несет риски конфликтов. Плюсы реформы для жителей в каждом случае объяснялись просто: вместо «размытых» полномочий появляется единое «окно» власти, упрощается участие территории в программах развития, экономия за счет сокращения числа чиновников направляется в бюджет. Каждый проект объединения привел к экономии средств за счет сокращения управленческого аппарата. По данным правительства Пермского края, Гремячинск, к примеру, сэкономил за год 2,5 млн руб, а вот Соликамск – 41,3 млн. Эти деньги направлялись на благоустройство, ремонт школ, спортплощадки. Краснокамск, к примеру, получил средства на расселение аварийного дома. Правительство Прикамья в целом положительно оценило итоги реформы, поэтому возникли идеи новых проектов.

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

Противники реформы (в основном – представители общественности и оппозиция) выделяют ряд негативных факторов: на уровне каждого посёлка власть полностью ликвидируется, сужается участие жителей в управлении территорией, утрачивается собственный бюджет. Всеми средствами распоряжается «большая» администрация, у которой свои приоритеты. Кроме того, в первый год возникла экономия, но дальнейшая польза от реформы непонятна. Проект объединения территорий, кроме того, обуславливает проведение выборов в новый парламент, т.е. назначение нового главы. Эти процессы обычно проходят с конфликтами и становятся «стрессом» для местных элит. Поэтому объединительные проекты не получают однозначного одобрения – в каждом случае приходится договариваться.

На сегодняшний день кулуарно обсуждаются новые варианты муниципальных реформ. Причем региональная власть присматривается преимущественно к северу Прикамья – депрессивным территориям Кизеловского угольного бассейна (КУБ) и Коми-Пермяцкому округу. Рассматривается возможность присоединения Гремячинска к Губахе. Но если Губаха при наличии крупной промышленности остается достаточно развитым городом, то Гремячинск с каждым годом деградирует. В последнее время активизировались разговоры о возможном объединении Гремячинска и Губахи. Но экономического обоснования пока никто не делал. Такая реформа имеет смысл, если она даст экономическую синергию и принесет конкретную пользу жителям. Объединение точно приведет к сокращению рабочих мест в бюджетном секторе – это очевидный минус для депрессивных территорий. Параллельно звучит идея новой реформы Коми-Пермяцкого округа. Национальная территория спокойно пережила волну преобразований районов в муниципальные округа. Теперь возникла идея объединить Кудымкарский округ с городом Кудымкаром. А ранее, вообще, обсуждался вариант создания одного супермуниципалитета из всего Коми-Пермяцкого округа. Периодически обсуждаются варианты «укрупнения» муниципалитетов севера Пермского края. Если территории связаны друг с другом, у них общие проблемы, то есть смысл найти универсальные подходы в управлении, в том числе, через объединительные процессы. Но этот вопрос требует серьезной проработки.

В новых условиях хозяйствования необходима новая система регулирования и управления, а соответственно и территориального деления. Авторами предлагался вариант укрупнения муниципальных образований края. Выделенные интегральные микрорайоны: Пермский, Березниковско-Соликамский, Горнозаводской, Кунгурско-Октябрьский, Верещагинский, Чайковско-Чернушинский, Коми-Пермяцкий могут выступать в качестве укрупненных управленческих округов, имеющих специфичные проблемы, природно-ресурсный и хозяйственно-экономический базис, перспективы развития [22]. В каждом округе (природно-общественной сети) должен быть свой деятель-объект (кустовый центр), есть потоки (удовлетворение потребностей населения) и должен быть территориальный менеджер или «менеджер жизни», руководитель-организатор жизни населения вне рамок административного деления. Он должен обеспечивать хранение, передачу услуг и удовлетворение населения оказанными услугами. В данном случае необходимо менять менталитет руководителя и от «вертикальных рамок» – отраслевого подхода переходить к «горизонтальному» – территориальному, формируя реальную региональную элиту.

Данная иерархия центрообразования позволит равномерно осваивать «общественные пространства», создать комфортную среду жизнеобитания, способствующую росту человеческого и социального капитала. Выделение полюсов роста и анализ социально-экологической ситуации послужат также базисом проведения социально-экологического районирования.

Заключение

Совершенствование административно-территориального деления края позволит устранить наиболее острые противоречия в иерархической структуре, придаст системе единый логический характер, восстановит рациональные пропорции между соподчиненными звеньями, разграничит функции каждого уровня иерархии, создаст условия для активного участия органов управления в решении экономических и социальных проблем территории.

Современные условия развития территории предусматривают укрупнение административных и муниципальных образований. Данный процесс имеет положительные моменты:

- единый бюджет муниципалитета;
- повышение ответственности глав и депутатов;
- расширение возможности участия в государственных программах и проектах развития инфраструктуры;
- преобразованным территориям Пермского края предоставлялись субсидии на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований;
- уменьшение временных затрат на согласование и принятие решений по вопросам функционирования и развития территории округа;
- уменьшение экономических затрат на содержание государственного аппарата.

Есть и негативные последствия данных преобразований:

- процесс преобразования муниципально-территориального деления края осуществлялся (и осуществляется) масштабно, без теоретического обоснования укрупнения, кроме как тезиса об экономии затрат на управление без подкрепления какими-либо эмпирическими расчетами;
- границы муниципалитетов не совпадают с ареалом физической доступности услуг («зоной обслуживания»);
- несовершенство механизмов управления в вопросах наделения территорий статусом городского округа;
- отсутствие критериальных основ распределения денежных средств по территориям, входящих в округ, которые могут привести к росту «издержек неудовлетворенных потребностей»;
- потеря специфики территории и отдаление муниципальной власти от жителей округа;
- проблема возможного преобразования сельской местности в городскую;
- убыль населения.

Рекомендации по преобразованию (укрупнению) муниципальных образований в крае и в РФ могут быть следующие:

- реформирование территориальных основ местного самоуправления должно осуществляться на основании широкой профессиональной и общественной дискуссии, с использованием объективных обоснований (с учетом политических, социальных, управленческих и экономических рисков), которые должны быть предварительно просчитаны и согласованы с мнением жителей путем проведения референдумов;
- укрупнения не могут быть массовыми – решения о преобразовании должны носить индивидуальный характер;
- необходимо использовать методы и подходы районирования для определения круга населенных пунктов, с сформированными устойчивыми взаимосвязями между собой, общую самоидентификацию с «местом» проживания, фактическую возможность совместного решения общих дел;
- сложившаяся по итогам реформы территория должна функционировать достаточно длительное время, чтобы делать выводы об успешности или неуспешности изменений, корректировать способы достижения конечной цели объединения;

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

- необходимо внедрение практики предоставления цифровых услуг для приближения власти к населению, решение вопросов удаленно (получение справок, выписок и пр.). Такой вид услуг также сократит временные и финансовые расходы жителей;
- необходимо проводить мониторинг результатов территориальных изменений, в т.ч. оценку эффективности деятельности МСУ по предоставлению услуг (пример – сайт «Управляем вместе»);
- лучшей альтернативой объединения муниципальных образований может являться *межмуниципальная кооперация*, которая позволит сохранить специфику территории, самостоятельность и не разорвать связь населения с органами местного самоуправления;
- необходима разработка индивидуальных стратегий развития муниципальных образований края с учетом их экономико-географического положения, хозяйственной деятельности, природных и историко-культурных особенностей, демографической ситуации для поиска точек роста и внедрения брендов для узнаваемости и привлечения потребителей и бизнеса.

Таким образом, совершенствование муниципального деления территории и управления ею позволят наиболее полно использовать её потенциал, обеспечит эффективное социально-экономическое развитие и повышение качества жизни населения.

Список источников

1. Алаев Э. Б. Эффективность комплексного развития экономического района. М., 1965. 173 с.
2. Александров И.Г. Экономическое районирование СССР. М., 1959. С.128.
3. Балина Т.А., Николаев Р.С., Осоргин К.С., Пономарева З.В., Столбов В.А., Чекменева Л.Ю. Эволюция научных подходов к районированию Пермского края: теоретические и методологические аспекты // Географический вестник. 2021. №3. С. 45–62.
4. Владимирский М.Ф. Основные положения установления границ административно-хозяйственных районов // Вопросы экономического районирования. М., 1957. С. 107.
5. Вопросы экономического районирования: сб. мат. и статей (1917–1929 гг.) / под общей ред. акад. Г. М. Кржижановского. М., 1957. С. 105.
6. Гагарский М.Д., Сторожева В.А. Размещение продовольственных ресурсов агропромышленного комплекса Пермской области // Проблемы социально-экономического развития Урала. Пермь, 1988. С. 68–78.
7. Закон Пермской области от 28 февраля 1996 года N 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» (с изменениями на 10 октября 2017 года). URL: <http://docs.cntd.ru/document/910018077> (дата обращения: 22.02.2022).
8. Константинов О.А. Уральская область. М.; Л.: Гос. изд-во, 1929. 208 с.
9. Лейзерович Е.Е. Типология экономических микрорайонов СССР // Изв. АН СССР. Сер. Географическая. 1989. №1. С. 73–86.
10. Лейзерович Е.Е. Экономические микрорайоны России (сетка и типология). М. 2004. 132 с.
11. Ленин В.И. Критические заметки по национальному вопросу // ПСС. 1913. Т. 24. С. 147.
12. Мересте У.И., Ныммик С.Я. Современная география: вопросы теории. М., 1984. 296 с.
13. Официальный сайт Пермьстата. URL: https://permstat.gks.ru/municipal_statistics (дата обращения: 12.10.2021).
14. Пермская область. Административно-территориальное деление. Пермь: кн. изд-во. 1963. 504 с.
15. Россия. Энциклопедический словарь. Л.: Лениздат, 1991. 922 с.
16. Советы народных депутатов: справочник. М., 1984.
17. Справочник по истории административно-территориального деления Пермской области. Ч.1. (1917–1938). Пермь, 1997. 585 с.
18. Степанов М. Н. Пермская губерния: мат. по Пермской области к Уральской исторической энциклопедии. Вып. 1. Пермь, 1994. С. 53–61.
19. Степанов М. Н. Западно-Уральский совнархоз: мат. Пермской области к Уральской исторической энциклопедии. Вып.2. Пермь, 1998. 200 с.
20. Степанов М.Н. Пермский совет народного хозяйства. Пермский край. Энциклопедия. URL: <http://enc.permculture.ru/showObject.do?object=1804392993> (дата обращения: 21.02.2019).
21. Столбов В.А. Административно-территориальное деление Пермской области: проблемы и пути оптимизации // Территориальные социально-экономические системы Урала: Межд. сб. науч. тр. Пермь: Изд-во Перм. ун-та, 1991. 152 с.
22. Субботина Т.В., Шарыгин М.Д. Точки роста – основа развития Пермского края // Индустриальная цивилизация: прошлое или будущее России?: мат. 3-го Перм. конгр. ученых-экономистов. Пермь, 2017. Т. 2. С. 834–888.

Экономическая, социальная и политическая география
 Столбов В.А., Субботина Т.В.

23. Уральский торгово-промышленный справочник. Пермь: Звезда. 1924. 438 с.
24. Ушаков А.А. Как управлялся Пермский край раньше и как управляется теперь. Пермь: Перм. кн. изд-во, 1958. 94 с.
25. Файбусович Э.Я. О некоторых особенностях формирования административно-территориального деления Европейской части РСФСР и, в частности, Поволжья // Проблем развития производительных сил Урала и сопредельных территорий. Уфа, 1982.
26. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". URL: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (дата обращения: 21.02.2022).
27. Хорев Б.С. Региональная политика в СССР. М.: Мысль, 1989. 283 с.
28. Шарыгин М. Д. Территориальная организация производительных сил Уральского экономического района. Пермь, 1978. 104 с.
29. Энциклопедия Челябинской области. URL: <http://chel-portal.ru/?id=6367&site=encyclopedia&t=gubernskoe-ekonomicheskoe-soveshhanie> (дата обращения: 19.02.2019).
30. Юрковский В.М. География сферы обслуживания. Киев, 1989. 82 с.

References

1. Alaev, E.B. (1965), *Efficiency of integrated development of the economic district* [Effektivnost' kompleksnogo razvitiya ekonomicheskogo rayona], Izd-vo Mysl'. Moscow, USSR.
2. Alexandrov, I.G. (1957), *Ekonomicheskoe rayonirovanie* [Economic zoning], Moscow, USSR.
3. Balina, T.A., Nikolaev, R.S., Osorgin, K.S., Ponomareva, Z.V., Stolbov, V.A., Chekmeneva, L.Yu. (2021), Evolution of scientific approaches to the zoning of the Perm Krai: theoretical and methodological aspects, *Geograficheskiy vestnik*, no. 3, pp. 45–62.
4. Vladimirsky, M.F. (1957), *Osnovnye polozeniya ustanovleniya granic administrativno-chozyastvennykh raionov* [The main provisions of the establishment of the boundaries of administrative and economic districts, Questions of economic zoning], Moscow, USSR.
5. *Voprosy ekonomicheskogo raionirovaniya. Sbornik maaterialov I stat'ey (1917-1929)* [Questions of economic zoning. Collection of materials and articles (1917–1929)], (1957), P. 105, Moscow, USSR.
6. Gagarsky, M.D., Storozheva, V.A. (1988), *Razmeshchenie prodovol'stvennykh resursov agropromyshlennogo kompleksa Permskoy oblasti. Problemy social'no-ekonomicheskogo rasvitiya Urala* [Placement of food resources of the agro-industrial complex of the Perm region, Problems of socio-economic development of the Urals], USSR, Perm.
7. The Law of the Perm Region of February 28, 1996 No. 416-67 On the Administrative-territorial Structure of the Perm Region (as amended on October 10, 2017), available at <http://docs.cntd.ru/document/910018077> (Accessed 22.02.2022).
8. Konstantinov, O.A. (1929), *Ural'skaya oblast'* [Ural region], Gos. Ed. Moscow – Leningrad, USSR.
9. Lazerovich, E.E. (1989), *Tipologiya ekonomicheskikh paionov SSSR* [Typology of economic microdistricts of the USSR], *Izvestiya Akademii nauk SSSR. Seriya geograficheskaya*, no. 1. pp. 73–86.
10. Lazerovich, E.E. (2004), *Ekonomicheskie paiony Rossii (setka I tipologiya)* [Economic microdistricts of Russia (grid and typology)], Moscow, Russia.
11. Lenin, V.I. (September 1913 – March 1914), *Kriticheskie zametki po nacional'nomu voprosu* [Critical Notes on the national question], PSS, vol. 24, pp. 117–150.
12. Mereste, U.I., Nymmik, S.Ya. (1984), *Sovremennaya geografiya: voprosy teorii* [Modern geography: questions of theory], Izd-vo Mysl', Moscow, USSR.
13. Official. Permstat website, available at: https://permstat.gks.ru/municipal_statistics (Accessed 12.10.2021).
14. *Permskaya oblat': administrativno-territorial'noe delenie* [Perm region. Administrative-territorial division], (1963), Izd-vo Perm. Book of Publishing. Perm, USSR.
15. *Rossiya. Enciklopedicheskiy slovar'* [Russia. Encyclopedic dictionary (1991). Lenizdat, Leningrad, USSR.
16. *Sovety narodnykh deputatov. Spravochnik* [Soviets of People's Deputies, Handbook] (1984), Moscow, Russia.
17. *Spravochnik po istorii administrativnogo deleniya Permskoy oblasti* [Handbook on the history of the administrative-territorial division of the Perm region. Part 1. (1917–1938)] (1997), Perm, Russia.
18. Stepanov, M.N. (1994), *Permskaya guberniya. Materialy po Permskoy oblasti k Ural'skoy enciklopedii* [Perm province.], is. 1, pp. 53–61.
19. Stepanov, M.N. (1998), *Sapadno-Ural'skiy sovnarchoz. Materials on the Perm region to the Ural Historical Encyclopedia* [The West Ural State Economic Council. Materials of the Perm region to the Ural Historical Encyclopedia. Issue 2], Perm, Russia.
20. Stepanov, M.N. *Permskiy sovet narodnogo khozyaystva. Permskiy kraj. Enciklopediya* [Perm Council of National Economy. Perm Region. Encyclopedia], available at: <http://enc.permculture.ru/showObject.do?object=1804392993> (Accessed 21.02.2019).
21. Stolbov, V.A. (1991), *Administrativno-territorial'noe delenie Permskoy oblatti: problemy i puti optimizacii. Territorial'nye social'no-ekonomicheskie sistemy Urala; mezhdvdomstvennyi sbornik nauchnykh rabot* [Administrative-

Экономическая, социальная и политическая география
Столбов В.А., Субботина Т.В.

territorial division of the Perm region: problems and ways of optimization. Territorial socio-economic systems of the Urals: An interdepartmental collection of scientific papers], Izd-vo Perm University, pp. 61–80.

22. Subbotina, T.V., Sharygin, M.D. (2017), *Tochki rosta – osnova razvitiya Permskogo kraja. Industrial'naya civilizaciya: proshloe ili budushchee Rossii?: Materialy 3-go permskogo kongressa uchenyh-ekonomistov* [Points of growth – the basis for the development of the Perm region, Industrial civilization: the past or the future of Russia?: materials of the 3rd Perm Congr. Scientists-economists], vol.2. pp. 834–888.

23. *Ural'skiy torgovo-promyshlennyi spravochnik* [Ural commercial and industrial directory] (1924), Izd-vo Gazeta "Zvezda", Moscow, Russia.

24. Ushakov, A.A. (1958), *Kak upravlyalsya Permskiy krai pan'sh i kak upravlyetsya teper'* [How Perm Krai was managed before and how it is managed now], Izd-vo Perm Publishing House. Perm, USSR.

25. Faibusovich, E.Ya. (1982), *O nekotoryh osobennostyah formirovaniya administrativno-territorial'nogo deleniya Evropeyskoy chasti RSFSR I v chastnosti Povolzhya* [On some features of the formation of the administrative-territorial division of the European part of the RSFSR and in particular the Volga region, *Problemy razvitiya proizvoditel'nykh sil Urala i sopredelnykh territoriy*, Ufa, USSR.

26. Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended on 06.02.2019) "On the General Principles of the Organization of Local Self-government in the Russian Federatio, available at: <http://docs.cntd.ru/document/901876063> (Accessed 21.02.2022).

27. Khorev, B.S. (1989), *Regional'naya politika v SSSR* [Regional policy in the USSR], Izd-vo. Mysl, Moscow, USSR.

28. Sharygin, M.D. (1978), *Territorial'naya organizaciya proizvoditel'nykh sil Ural'skogo ekonomicheskogo rayona* [Territorial organization of productive forces of the Ural Economic district], Perm, USSR.

29. Enciklopediya Chelaybinskoy oblasti, available at: <http://chel-portal.ru/?id=6367&site=encyclopedia&t=gubernskoe-ekonomicheskoe-soveshhanie> (Accessed 19.02.2019).

30. Yurkovsky, V.M. (1989), *Geografiya sfery obsluzhivaniya* [Geography of the service sector], Kiev, USSR.

Статья поступила в редакцию: 21.07.2022; одобрена после рецензирования: 01.12.2022; принята к опубликованию: 13.12.2022.

The article was submitted: 21 July 2022; approved after review: 01 December 2022; accepted for publication: 13 December 2022.

Информация об авторах

Information about the authors

Вячеслав Алексеевич Столбов

кандидат географических наук, доцент кафедры социально-экономической географии, Пермский государственный национальный исследовательский университет;

614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

e-mail: stolbov210857@mail.ru

Vaycheslav A. Stolbov

Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor, Department of Human Geography, Perm State University;

15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia

Tatyana V. Subbotina

Candidate of Geographical Sciences, Associate Professor, Department of Human Geography, Perm State University;

15, Bukireva st., Perm, 614990, Russia

e-mail: ada@psu.ru

Татьяна Васильевна Субботина

кандидат географических наук, доцент кафедры социально-экономической географии, Пермский государственный национальный исследовательский университет;

614990, Россия, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Вклад авторов

Столбов В.А. – идея, сбор материала, обработка материала, написание статьи.

Субботина Т.В. – идея, обработка материала, написание статьи, создание карты, научное редактирование текста.

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов, связанных с публикацией настоящей статьи.

Contribution of the authors

Vaycheslav A. Stolbov – the idea, collecting of materials, data processing, writing an Article.

Tatyana V. Subbotina – the idea, data processing, writing an Article, creating maps, scientific editing of text.

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.