

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра государственного и муниципального управления

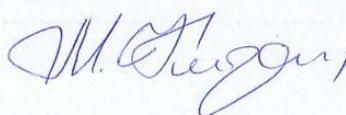
РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ  
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ  
ЗАИМСТВОВАНИЯ  
Заведующий кафедрой  
канд. юрид. наук  
А.В.Ларионов  
14.12 2018 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
(магистерская диссертация)

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ УКРУПНЕНИЯ  
РЕГИОНОВ**  
(НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

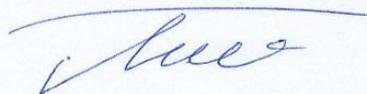
38.04.04 Государственное и муниципальное управление  
Магистерская программа «Публичное управление»

Выполнил работу  
студент 3 курса  
заочной формы обучения



Клюхин  
Максим  
Николаевич

Научный руководитель,  
Канд. истор. наук, доцент



Мавлютова  
Гульнара  
Шакировна

Рецензент  
И. о. начальника  
управления ЖКХТЭС  
Администрации г. Ноябрьска



Пархомчук  
Сергей  
Васильевич

г. Тюмень, 2018

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ.....	6
1.1. Понятие и основные принципы укрупнения регионов .....	6
1.2. Российская и зарубежная практика по укрупнению регионов.....	14
1.3. Нормативно-правовые основы укрупнения регионов РФ .....	28
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ И КОМИ-ПЕРМЯЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА.....	36
2.1. Социально-экономическое положение регионов до укрупнения .....	36
2.2. Процесс объединения регионов.....	46
2.3. Последствия и риски укрупнения регионов.....	53
ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ .....	78
3.1. Основные направления последствий укрупнения регионов .....	78
3.2. Оценка эффективности предложенных мероприятий.....	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	98
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	101

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность исследования.** Охрана целостности и безопасности государства, стимулирование экономического роста и повышение материального благополучия – данные цели лежат в основе процветания Российской Федерации. Реформы, проводимые в России в последнее время, осуществлялись в целях консолидации общества и создания системы государственного управления. Важная часть этих реформ – политика укрупнения регионов.

На сегодняшний день рациональное укрупнение российских регионов и принятие решения в области дальнейшего укрупнения приобрело особую актуальность. Причем отношение общественности к укрупнению субъектов РФ и оценка его результатов совсем не однозначна.

Такая ситуация свидетельствует о наличии серьезных проблем, которые возникли после укрупнения российских регионов, а также попытки, предпринимаемые для их решения. Все это невозможно без ретроспективного анализа успехов и неудач уже объединенных субъектов РФ. В последнее время в связи с высокой степенью актуальности исследуемой темы, повышением интереса российских ученых к проблеме укрупнения регионов. Повышение интереса выразилось в появлении научно-исследовательских работ на данную тематику. Тем не менее, ощущается нехватка научных исследований, и тема считается недостаточно разработанной в научной литературе.

На заседании Совета законодателей, посвящённом решению приоритетных задач, в том числе обозначенных в Послании Президента Федеральному Собранию 13 декабря 2012 года, Президент РФ В.В. Путин по вопросу укрупнения российских регионов отметил, что «укрупняться» надо «исходя из необходимости более эффективного решения социально-экономических проблем, объединяться в более крупные субъекты». 27 апреля

2016 г. Спикер Совета Федерации В.И. Матвиенко заявила, что «надо укрупнять регионы, и не просто по чьей-то воле, а имея под этим экономические, инвестиционные и иные обоснования». Вместе с тем, сегодня на фоне политических решений по укрупнению территорий необходима методологическая проработка вопросов их эффективности, формирование методического инструментария, позволяющего проводить предварительную оценку и давать обоснованные предложения в профильные федеральные органы власти по вопросу укрупнения регионов.

В выпускной квалификационной работе предлагается оценить последствия и риски укрупнения российских регионов на примере Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа.

**Объектом исследования** является государственная политика укрупнения регионов.

**Предметом исследования** являются социально-экономические условия и организационные факторы, влияющие на последствия укрупнения регионов Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа.

**Цель написания выпускной квалификационной работы**– на основе анализа социально-экономических последствий укрупнения регионов разработать рекомендации по преодолению последствий укрупнения российских регионов Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- рассмотреть теоретические аспекты и принципы укрупнению регионов;
- охарактеризовать социально-экономические преимущества и риски укрупнения регионов;
- рассмотреть российскую и зарубежную практику укрупнения регионов;

- проанализировать социально-экономическое положение Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа, выделить перспективы и последствия их укрупнения;

- разработать предложения по преодолению последствий укрупнения российских регионов Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа.

**Теоретическая база исследования.** В ходе написания работы были использованы теоретические разработки и исследования порядка укрупнения регионов таких авторов, как В.М. Кузьмина, В.Г. Игнатов, В.В. Рудой, И.В. Стрижкина, С.И. Шишкин, С.В. Пакшенкова, В.И. Васильев и др., материалы периодической печати, электронные ресурсы.

Периодические издания в области порядка укрупнения регионов представлены журнальными и газетными статьями Я.Я. Кайль, А. Коски, Э. Маркварт, А.А. Адамеску, О.О. Смирновой и др. В данных работах отражены проблемы укрупнения регионов и оценка возможных последствий.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные методы исследования, системный подход, анализ и синтез, статистические наблюдения, экспертные оценки и др.

**Научная новизна исследования** заключается в оценке последствий укрупнения регионов Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа.

**Выпускная квалификационная работа имеет большую практическую значимость**, так как может быть использована как руководство для диагностики и изменения текущей системы управления укрупнением регионов. Предложены рекомендации и пути преодоления последствий укрупнения регионов Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа.

**Структура работы** определяется ее содержанием и задачами и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ**

### **1.1. Понятие и основные принципы укрупнения регионов**

Объединение регионов Российской Федерации - политический и экономический процесс административного объединения двух или нескольких граничащих между собой и тесно экономически взаимосвязанных субъектов Российской Федерации, начавшийся в 2003 году при активной поддержке федерального центра.

Следует признать, что актуальные проблемы бюджетного федерализма присутствовали и в бывшем Советском Союзе, но после его распада и перехода России на рыночные рельсы перечень этих проблем значительно увеличился, поэтому возрастает необходимость их скорого решения.

В 1922-1928 годах, в связи с общим союзным характером государственного бюджета, присутствовала определенная централизация бюджетной системы страны. Предусматривалось равнозначное удовлетворение общественных потребностей всех республик, входящих в состав Советского Союза, что в большей мере способствовало организации распределения доходов между союзным бюджетом и бюджетами республик<sup>1</sup>.

В 1920 годах бюджетные отношения были законодательно закреплены договорами. Например, договор от 30.12.1922 г. предусматривал, что государственные органы имели право получения доходов для финансирования хозяйственной и социальной деятельности каждой республики. Внешняя политика, главные экономические отрасли, железные дороги, внешняя и внутренняя торговля, налоговая система, денежно-кредитная политика, банки, государственный бюджет, кредит и другие

---

<sup>1</sup>Казаков В. В. Зарубежный опыт регионального выравнивания // Вестник Томского государственного университета. - 2016. - №313. - С.170

управленческие сферы находились в ведении Союза. За союзными республиками закреплялись расходы на образование, здравоохранение, охрану правопорядка, локальную промышленность, торговлю и т.д.

Для решения данных проблем бюджеты государственных органов власти финансировались благодаря доходным источникам. Но, в процессе роста расходов бюджетов на социальные потребности, при низком уровне развития экономики доходы бюджетов союзных республик не обеспечивали данные расходы.

Это приводило к образованию дефицита бюджета союзных республик. Анализ динамики и структуры доходов местных бюджетов в 1924-1925 годах, проведенный профессором Ровинским Е.А., показал, что соотношение между доходами от местных источников и государственными финансовыми ресурсами было на уровне 70% и 30%. Такое соотношение возникло в результате вынужденной обособленности местных бюджетов. Например, на долю местных бюджетов приходилось 68% всех муниципальных расходов, 58% - по просвещению, 77% - по здравоохранению. Государство активно финансировало расходы местных бюджетов в виде пособий, распределяемых по принципу дефицита между отдельными административно-территориальными единицами<sup>1</sup>.

Вследствие применения дотаций возникала частая корректировка бюджетов в рамках одного года из-за слишком высоких параметров доходной и расходной части бюджета. Одной из форм межбюджетного регулирования были целевые дотации. Специальные пособия имели небольшой удельный вес в суммарной величине государственных пособий.

На второй сессии ЦИК СССР Постановлением от 29 октября 1924 года «О бюджетных правах Союза ССР и входящих в его состав союзных республик» была введена форма регулирования доходов бюджетов с помощью предоставления субвенций.

---

<sup>1</sup>Клисторин В. И. Современный российский федерализм: политические и фискальные проблемы // Регион: экономика и социология. - 2016. - №4. - С.39

Специфической чертой этой формы перераспределения бюджетных средств было целевое участие государственных ресурсов в финансировании особо важных расходов республиканского и местного хозяйства. Данная форма регулирования доходов вела к укреплению распределительных отношений между бюджетами с помощью выбора объекта финансирования и оказания поддержки государственными средствами тем сферам экономики, которые являлись особенно важными с общехозяйственной точки зрения.

Закрепление процента долевого участия осуществлялось с финансовыми возможностями бюджетов союзных республик, а также от экономического состояния отраслей<sup>1</sup>.

Все местные Советы делились на группы по уровню экономического развития и состояния их доходных источников. Например, в 1925-1926 годах рассматривались четыре группы. В первую группу включались наиболее низкодоходные бюджеты, в которых доля государства составляла не менее 75%, к четвертую группу входили самые доходные бюджеты.

В сравнении с дотацией субвенция обладала явными преимуществами, связанным и со способностью привлечения и контроля над собственными средствами местных бюджетов. Использование субвенций показало, что изменились направления предоставления пособий–мероприятия, проводимые в регионах, подвергались стимулированию.

С укреплением механизма распределительных отношений появилась необходимость использования более качественных форм распределения доходов бюджетов. В конце 20-х-начале 30-х годов 20 века была введена система отчислений от общегосударственных налогов и доходов, фонды регулирования и фонды специального назначения<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Казанцев С. В. Ключевые факторы развития межбюджетных отношений // Регион: экономика и социология. - 2016. - № 2. - С.64

<sup>2</sup>Морозова Е.А., Пилипенко О.И. Некоторые проблемы трактовки федерализма в контексте организации многоуровневых межбюджетных систем // Экономика и политика. – 2015. - №10(107). – С.18

Предусматривалось, что бюджеты союзных республик должны сверстываться бездефицитными и покрываться только с помощью собственных доходов. За каждой союзной республикой для этого закреплялись 99% всех доходов от единого сельскохозяйственного налога, промышленного и подоходного налога в данном регионе. В союзный бюджет поступал лишь 1% от величины этих доходов. Дотации из союзного бюджета выделялись только при высоком уровне дефицита бюджета.

Данные изменения повлияли и на отношения с муниципальными бюджетами. Связь местных бюджетов с союзным государственным бюджетом стала поддерживаться с помощью республиканского звена бюджетной системы.

Формировались самостоятельные сельские бюджеты. Причем государственный бюджет РСФСР постепенно разгружался посредством передачи местным бюджетам определенной части расходов с одновременной компенсацией дополнительными доходами.

По данной концепции фонды регулирования играли особую роль в поддержании сбалансированности районных и волостных бюджетов, но цель не была достигнута. Фонды регулирования использовались вплоть до апреля 1934 года когда на основе распоряжения НКФ СССР средства бюджетов вошли в состав доходов вышестоящих бюджетов.

Фонды специального назначения<sup>1</sup> применялись для финансирования конкретных событий. Данные фонды были временными, т.к. не могли адаптироваться к происходящим изменениям.

Важным системообразующим элементом между бюджетами было нормативное требование соответствия расходов конкретным источникам финансирования. Данному требованию соответствовала система отчислений от общих налогов и доходов, которая закреплялась в качестве главной формы бюджетного регулирования на основе Постановления ЦИК и СНК СССР от

---

<sup>1</sup>Кибилде А.А. Мировой опыт в развитии межбюджетных отношений в Российской Федерации // Вопросы экономики. - 2015. - №5. - С. 285

31.12.1931 года «О республиканских и местных бюджетах». Ранее была проведена налоговая реформа 1930 года, устранившая принцип множественности налогов.

В 1931 году была сформирована новая модель распределения общегосударственных доходных источников, иначе называемая «веерная». Она базировалась на том, что, несмотря на существование закрепленных за каждым бюджетным звеном налоговых доходов, внедрялся механизм долевого отчисления в территориальные бюджеты от общегосударственных налогов и доходов. Таким образом, в территориальные бюджеты наряду с собственными доходами поступали регулирующие доходы.

Новая процедура формирования доходной части бюджетов была закреплена в Конституции СССР 1936 года, куда с 1938 г. стали входить и местные бюджеты, что укрепляло их сбалансированность. В основе бюджетного устройства лежало разделение должностных функций между уровнями государственной власти, как один из ключевых принципов бюджетного федерализма.

В соответствии с решением Февральского Пленума ЦК КПСС и VII сессии Верховного Совета СССР 1957 г. «О реорганизации промышленности и строительства», крупные промышленные предприятия и строительные организации перешли под контроль союзных республик. Это привело к расширению базы источников финансирования бюджетов республик. Данные изменения были отражены в Законе «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик», изданном в 1959 году.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и СМ СССР от 04.10.1965 года было закреплено расширение роли финансовых методов воздействия на повышение производственной эффективности. Значительно расширились права местных Советов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Ерошкина Л. А. Становление и развитие межбюджетных отношений // Финансы. № 7. 2014. С.10

Следовательно, анализ исторических предпосылок формирования и развития перераспределительной системы доходных источников и разделения расходов между бюджетами показал, что межбюджетные отношения на каждой стадии эволюции бюджетного федерализма определялись заданиями народного хозяйства. С его развитием экономически развиваются и взаимоотношения между бюджетами.

Особую роль в работе по улучшению распределительного механизма между бюджетами внес Г.Б. Поляк. В 1970-80-е годы им были внедрены основные положения по совершенствованию межбюджетных отношений такие, как применение в качестве регулятивного источника поступлений из прибыли организаций союзного подчинения, а также внедрение долгосрочных нормативов отчислений в местные бюджеты от регулирующих доходов.

Для укрепления хозрасчетных отношений и совершенствования принципа самофинансирования союзных республик к вопросу о формировании их бюджетов Г.Б. Поляк предлагал качественно новую позицию, которая на сегодняшний день является одной из альтернатив реформирования межбюджетных отношений<sup>1</sup>.

Автор полагал, что необходимо отменить систему разделения доходов местных бюджетов на собственные доходные источники и отчисления от доходов вышестоящих бюджетов и применять территориальный принцип формирования и распределения государственных бюджетных доходов.

Сущность данной модели состоит в следующем: все поступления, доходы бюджетов должны зачисляться на открытый в каждом регионе, городе единый счет государственного бюджета СССР.

Вопрос, касающийся не только отношений между Центром и регионами, но и между отдельно взятыми регионами является идея

---

<sup>1</sup>Поляк Г. Б. Финансы: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности «Финансы и кредит». – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С.139

укрупнения регионов Российской Федерации актуальны в российской действительности. Поскольку социально-экономическая и статусная асимметрия субъектов РФ служит постоянным поводом для политических, социальных и бюджетно-финансовых перенапряжений и проблем во взаимодействиях центральной и региональной власти, понятна соответствующая озабоченность Центра и его стремление «выровнять» ситуацию, сделать Российскую Федерацию более симметричной хотя бы в социальном отношении. На решение этой задачи, собственно, и была направлена хорошо известная многолетняя политика «выравнивания» с помощью системы распределения части средств федерального бюджета в виде трансфертов и других видов финансовой поддержки дотационных регионов. С той же целью в последние годы разработана и реализуется Федеральная программа уменьшения социально-экономической асимметрии субъектов РФ.

Наряду с этим очевиден другой - радикальный - способ сокращения региональной асимметрии, состоящий в сокращении количества субъектов РФ, в формировании такой их структуры, где наиболее проблемные и относительно благополучные субъекты РФ слились бы воедино, обеспечив статистическое усреднение «плохих» и «хороших» показателей прежних регионов на новом (более крупном) пространстве.

Таким образом, Укрупнение регионов стало актуальным механизмом региональной политики с 2004 г., когда началось объединение автономных округов и «материнских» территорий. Принятие федерального закона (ФЗ 131), резко ограничившего бюджетную самостоятельность автономных округов, сделало объединение почти неизбежным. Только два автономных округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий) заключили в 2004 г. особое соглашение с Тюменской областью о разграничении бюджетных полномочий, отодвинув решение проблемы на 2008 г.<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. 2018 г.) // СПС Консультант

Н.В. Зубаревич, анализируя причины возникновения идеи укрупнения, считает, что нужно сделать разграничение между реальной мотивацией, основными предпосылками появления идеи укрупнения регионов и системой публичной аргументации, которая используется политиками и экспертами по ходу продвижения реформы<sup>1</sup>.

Основные предпосылки появления идеи укрупнения регионов:

- выстраивание так называемой «вертикали власти» с целью повышения контроля над территориями, над политическими элитами региона, над финансовыми потоками;

- выравнивание уровня экономического развития субъектов федерации, по сути означающее стремление переложить бремя финансового обеспечения так называемых депрессивных регионов на плечи экономически развитых субъектов;

- необходимость решения проблемы сложносоставных субъектов;

- уход от принципа формирования административно-территориального деления на основе национального фактора.

Далее, в процессе развития темы, появились и другие стимулирующие объединение факторы:

- стремление губернаторов выторговать для региона дополнительные финансовые потоки, «выгоднее продать регион»;

- стремление бизнес-структур региона получить от объединения также как можно больше выгод;

- желание региональных элит проявить лояльность по отношению к центру.

Исходя из этой логики, объединение может быть эффективным механизмом региональной политики, если соблюдаются два базовых принципа:

---

<sup>1</sup>Зубаревич Н.В. Объединение автономных округов: преимущества и риски – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – С.139.

- «материнские» территории способны быть «локомотивами» развития: уровень их экономического развития значительно выше, а региональные власти способны реализовать эффективную модель интеграции и модернизации;

- сами автономные округа не способны преодолеть экономическое отставание, политика их властей пассивна.

## **1.2. Российская и зарубежная практика по укрупнению регионов**

Предыдущая кампания по укрупнению российских регионов проводилась в самом начале 2000-х годов. Первым прецедентом стал федеральный конституционный закон об объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в Пермский край. Референдум по этому вопросу проводился в декабре 2003 года, новый регион в составе Российской Федерации появился 1 декабря 2005 года. Вслед за Пермским краем укрупнение решили провести в Красноярском крае. Вопрос объединения Красноярского края и входящих в его состав Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов обсуждался на референдум по этому вопросу в апреле 2005 года, а официально регионы объединились с 1 января 2007 года<sup>1</sup>.

В дальнейшем произошло объединение Камчатской области и Корякского автономного округа в Камчатский край. Были объединены Иркутская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ. Читинская область и Агинский Бурятский автономный округ объединены в Забайкальский край.

На этом действия по укрупнению регионов в Российской Федерации – прекратились, хотя предложения на различных уровнях СМИ и общества

---

<sup>1</sup>«А вы людей, проживающих там, спросили?»: глава комитета Госдумы о предложениях по укрупнению регионов. REGNUM (11 ноября 2008) // <http://www.ossetia.ru/analytics/bolshaia-chechnia>

проявлялись. Например, обсуждаются вопросы об объединении Архангельской области и Ненецкого автономного округа с возможными будущими вариантами названия Поморский, Архангельский или Северный край<sup>1</sup>.

Укрупнение регионов предлагается понимать как процесс объединения нескольких соседних, территориально смежных субъектов Федерации и образование в результате этого новых, более крупных субъектов. При этом прежние субъекты утрачивают самостоятельный юридический статус. Данный процесс укрупнения активно начался в 2004 г. с Федерального конституционного закона от 25.03.2004 № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-пермяцкого автономного округа» (одобрен СФ ФС РФ 24.03.2004).

До укрупнения Российская Федерация включала 89 субъектов федерации (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономная область, 10 автономных округов). В свою очередь субъекты федерации делились на более мелкие административно-территориальные образования: 1867 районов, 1091 город, 329 городских районов, 1922 поселка городского типа, 24 444 сельские администрации.

Укрупнение регионов стало реальным механизмом региональной политики с 2004 г., когда началось объединение автономных округов и «материнских» территорий. Принятие федерального закона (ФЗ-131), резко ограничившего бюджетную самостоятельность автономных округов, сделало объединение почти неизбежным<sup>2</sup>. Только два автономных округа (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий) заключили в 2004 г. особое соглашение с

---

<sup>1</sup>Званович А.А. Ненцы хотят объединиться, но только друг с другом // <https://www.lenta.ru/articles/2016/04/29/integration>

<sup>2</sup>Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. 2018 г.) // СПС Консультант

Тюменской областью о разграничении бюджетных полномочий, за большие деньги отодвинув решение проблемы на 2008 г. (по этой схеме субъекты Большой Тюмени взаимодействуют и сегодня).

Необходимость объединения в РФ объясняется тремя факторами:

- во-первых, противоречиями в управлении «матрешечными» субъектами РФ, существующими с начала 1990-х годов,

- во-вторых, федеральные власти считают, что число субъектов РФ слишком велико, и это снижает эффективность управления. Для сокращения числа субъектов РФ модель объединения автономных округов, ранее входивших в состав более крупных регионов, выглядит наиболее простой и очевидной;

- в-третьих, выбор 18 механизма укрупнения обосновывается его лоббистами следующим образом: социально-экономически более сильные «материнские» территории (края или области) должны стать «локомотивами» развития автономных округов, т.к. большинство округов невелики по численности населения и экономически слаборазвиты.

Но даже в этой логике объединение может быть эффективным механизмом региональной политики, нацеленной на смягчение социально-экономического неравенства, если соблюдаются два базовых принципа: «материнские» территории способны быть «локомотивами» развития: уровень их социально-экономического развития значительно выше, а региональные власти способны реализовать эффективную модель интеграции и модернизации; сами автономные округа не способны преодолеть экономическое отставание, политика их властей пассивна.

С точки зрения экономического неравенства эти принципы не соблюдаются как минимум для трех нефтегазодобывающих округов — Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого и Ненецкого. Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий АО совокупно дают 84% ВРП и 95% промышленного производства всей Тюменской области (с округами). Доля Ненецкого АО в промышленном производстве Архангельской области выросла до 35% к 2008

г., а доля в совокупном ВРП — до 29% к 2006 г., хотя доля округа в населении — только 3%<sup>1</sup>.

Таким образом, объединение не может быть механизмом ускорения развития этих округов. Тюменские «севера» уже давно значительно опережают свою «материнскую» территорию по большинству важнейших душевых показателей — ВРП, инвестициям, денежным доходам, скорректированным на стоимость жизни в регионе. Тюменские автономные округа имеют и более низкий уровень бедности населения по сравнению с областью.

Если особо не оговорено, здесь и далее используются официальные статистические данные. Помимо несоответствия принципам, «обеспечивающим» экономическую эффективность укрупнения, возникают и другие проблемы. Политика федеральных властей в отношении ведущих нефтегазодобывающих автономных округов строится на централизованном и масштабном перераспределении ресурсных доходов в пользу всех остальных субъектов РФ. Объединение приведет к тому, что первой в очереди потребителей ресурсной ренты будет стоять «материнская» территория, а она уже обладает законодательно закрепленными рычагами перераспределения по ФЗ 131<sup>2</sup>.

Следовательно, для федерального центра условия перераспределения ресурсной ренты усложняются. Кроме того, нужно учитывать и политико-экономические последствия возможного объединения. Единая Тюменская область — это не только субъект, простирающийся от Северного Ледовитого океана до казахстанской границы и фактически делящий страну пополам, но также субъект, концентрирующий более 10% суммарного ВРП регионов страны и их промышленного производства. Помимо нефтегазодобывающих, все остальные «матрешечные» автономные округа малы и по

---

<sup>1</sup>Званович А.А. Ненцы хотят объединяться, но только друг с другом // <https://www.lenta.ru/articles/2016/04/29/integration>

<sup>2</sup>Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. 2018 г.) // СПС Консультант

экономическому весу, и по численности населения, поэтому для них объединение может показаться очевидным решением<sup>1</sup>.

Но в действительности предпосылки для объединения различны. Как уже отмечалось, механизм объединения может дать позитивные результаты при наличии двух условий: объединении с сильным регионом- лидером, ресурсы которого будут использоваться для поддержки слаборазвитых округов (позитивное условие), и неспособности властей округа изменить социально-экономическую ситуацию (негативное условие). В большинстве объединений (Пермской области с Коми-Пермяцким АО, Красноярского края с двумя округами), четко соблюдалось первое условие — слияние слаборазвитого и слабоосвоенного округа (округов) с экономически сильным регионом. При этом степень активности политики властей автономных округов колебалась от минимальной в Коми-Пермяцком АО до более значительной в Таймырском и Эвенкийском АО.

При объединении Камчатской области с Корякским АО условие сильной «материнской» территории не соблюдалось, поскольку экономическое положение Камчатской области ненамного лучше положения округа. Правда, достоверность сопоставлений невысока (из-за значительной доли теневой экономики в рыбной отрасли и недостаточно точного измерения Росстатом фактора удорожания).

Однако при этом срабатывало второе условие — слаборазвитый и малонаселенный округ плохо управлялся, примером может служить неоднократно срывавшийся северный завоз. Объединение Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским АО в целом отвечает обоим условиям. Во-первых, это слияние с более сильным регионом (хотя Иркутская область не входит в число регионов-«доноров» и имеет множество собственных проблем). Для Агинского Бурятского АО не соблюдается ни одно из базовых

---

<sup>1</sup>Объединение Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов и Тюменской области станет одним из первых в рамках процесса укрупнения регионов // <https://www.lenta.ru/articles/2016/04/29/integration/?f>

условий, потенциально обеспечивающих позитивные результаты объединения. Во-первых, «материнская» территория не может рассматриваться как «локомотив» развития, поскольку сама относится к депрессивным (слаборазвитым) регионам. Во-вторых, власти автономного округа в последние годы добились значительных успехов в социально-экономическом развитии и резком снижении дотационности бюджета, что особенно заметно на фоне других округов и Читинской области.

В целом два базовых условия не соблюдаются в случае объединения более чем половины автономных округов РФ (5 из 9), не считая Чукотского АО, который не является «матрешечным» субъектом и пока не включен в число укрупняемых. Следовательно, даже по формальным основаниям процесс тотального объединения не выглядит эффективным решением, необходима дифференцированная региональная политика. Разумеется, в том случае, если рассматривать объединение с рациональных позиций, а не как чисто политическую задачу. В Эвенкийском АО резкое снижение дотационности в 2014 г. обусловлено выплатами ЮКОСа, обеспечившими более чем трехкратный рост доходов бюджета округа (с 1,9 млрд. руб. до 5,9 млрд. руб.)<sup>1</sup>.

Эффективность объединительных процессов лучше всего показывает динамика социально-экономических показателей до и после объединения. Однако провести такой анализ для ситуации «после» практически невозможно. Потеряв статус субъектов РФ, автономные округа исчезли из статистики Росстата и Минфина. Даже сбор информации на месте не решает проблемы, т. к. объединенные округа стали муниципальными образованиями с иным (гораздо более узким) набором собираемой статистической информации.

Проведенный анализ показывает, что баланс гипотетических политических «плюсов» и реальных социально-экономических «минусов»

---

<sup>1</sup>Попонов Ф.В./ Проблемы взаимодействия центральной и региональной элиты в Российской Федерации // Власть, 2015 - №2. - С 51-55.

объединения автономных округов с материнскими территориями складывается не в пользу первых. Сформулируем основные выводы этого анализа:

Объединение возможно, если оно обеспечивает слом административно-территориальных барьеров для развития зоны ресурсного освоения, разделенной между разными субъектами РФ. Но существуют и другие — договорные или координирующие — формы взаимодействия при таком освоении, не требующие административного объединения.

Объединение сильных субъектов РФ со слаборазвитыми автономными округами должно сопровождаться передачей расходных полномочий и ресурсов для их реализации из федерального бюджета на региональный уровень в адекватной, долговременной и прозрачной форме.

Объединение слабых субъектов РФ с целью ускорения их развития экономически неэффективно, Забайкальский и Камчатский края «локомотивами» быть не могут<sup>1</sup>.

Социально-экономическое отставание большинства автономных округов при внешнем сходстве (высокая безработица, низкие доходы, бедность, дотационность) различается по характеру воздействия негативных факторов, поэтому требуется разработка разных стратегий, учитывающих условия развития автономных округов.

В проблемных и отстающих регионах нужна консолидация всех существующих факторов и механизмов развития, включая не только 40 федеральную помощь, но также интересы бизнеса и активную политику региональных властей. Там, где такая консолидация сложилась и обеспечивает позитивную динамику развития, ее нужно использовать вместо объединения.

Региональная политика должна стимулировать естественно складывающиеся тенденции экономического роста, в то время как

---

<sup>1</sup>Попонов Ф.В./ Проблемы взаимодействия центральной и региональной элиты в Российской Федерации // Власть, 2015 - №2. - С 51-55.

административные трансформации могут их замедлить. Негативные последствия объединения наиболее очевидны для Агинского Бурятского АО.

Механизм объединения не может использоваться только на основе политической целесообразности, необходим учет социально-экономических и этнополитических рисков. Спектр механизмов региональной политики не ограничивается объединением, во многих случаях оно оказывается далеко не самым эффективным.

Нижегородцев Р.А считает, что объединение вылилось в примитивное сокращение числа субъектов РФ, а не в стимулирование их развития. «Поглощение» всех автономных округов «под копирку» является непродуманным решением<sup>1</sup>.

Укрупнение за счет автономных округов означает даже не возврат к статус-кво советского периода, а полный отказ от институционализации этнического фактора, причем для наиболее уязвимых этносов. Такое решение крайне спорно.

Доминирующей тенденцией мирового развития является регионализация и локализация, т. е. перенос на уровень регионов и муниципалитетов полномочий и ресурсов для их реализации (принцип subsidiarности). Децентрализация и укрупнение — противоречащие друг другу процессы. Укрупнение российских регионов пока не дало никаких преимуществ ни объединенным территориям, ни стране в целом.

На основе анализа социально-экономического положения субъектов можно выделить четыре типа моделей объединения регионов:

1. Объединение большого и сильного региона с маленьким и экономически слабым (как правило, «матрешечные» субъекты Федерации). К подобного рода субъектам можно отнести Пермскую область и Коми-Пермяцкий автономный округ, Иркутскую область и УОБАО. Главным препятствием для объединения в таких случаях является национальный

---

<sup>1</sup>Нижегородцев Р.А. / Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать// Проблемы теории и практики управления, 2015 - №1. - С 89-95.

фактор. Степень успешности объединительных процессов зависит от пассионарности и степени сопротивления национальных элит. К примеру, активное противодействие национальных элит Адыгеи отсрочило ее объединение с Краснодарским краем.

2. Объединение большого региона с маленьким и экономически сильным.

Как правило, это «матрешечный» субъект с округом, имеющим серьезный экономический потенциал. Из числа осуществленных проектов к подобным субъектам относится Красноярский край, объединившийся с входившими в него Таймыром (никель) и Эвенкией (нефть). Для реализации подобных проектов необходим консенсус элит, переговоры экономически заинтересованных субъектов. В Красноярском крае вопрос был решен достаточно легко, поскольку у руководства краем и Таймырским округом находились ставленники «Интерроса», а в Эвенкии влияние только что разгромленного Юкоса резко упало и «Роснефть» еще не успела включиться в местный контекст.

3. Объединение двух соседних субъектов, сопоставимых по экономическому потенциалу, в один более крупный. На сегодняшний день примерами такого типа объединения можно считать слияние Камчатской области и Корякского округа, проекты объединения Читинской области и Агинского Бурятского округа, Алтайского края и республики Алтай. Отсутствие экономической целесообразности таких объединений замещено политическими задачами элит регионов либо федерального центра<sup>1</sup>.

Обсуждается возможное объединение Челябинской и Курганской области, ряда регионов Центральной России и Поволжья. Ключевой фактор для принятия решения – экономическая целесообразность. Как уже было сказано, Кремль вряд ли будет заинтересован в создании новых сильных национальных субъектов. Объединение Республики Алтай и Алтайского края

---

<sup>1</sup>Нижегородцев Р.А. / Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать// Проблемы теории и практики управления, 2015 - №1. - С 89-95.

не противоречит этой тенденции, поскольку там национальный фактор не является доминирующим.

В настоящее время в политических кругах Челябинской области обсуждается новый вариант объединения уральских регионов: в ответ на инициативу Эдуарда Росселя по созданию нового субъекта на базе Свердловской, Челябинской и Курганской областей, в столице Южного Урала озвучен план по разделу последней между первыми двумя. По мнению местных экспертов, тем самым будет достигнут компромисс между стремлением руководства Челябинской области сохранить самостоятельность и политикой высшего руководства России по сокращению числа субъектов федерации. Некоторые эксперты соглашаются с такой логикой.

4. Объединение экономически мощных регионов-тяжеловесов в мега-регионы, по мнению большинства экспертов, на сегодняшний день является вредным и бессмысленным. Это относится к проектам объединения Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов. Если такие проекты и имеют место быть, то только в рамках единой перекройки АТД России, в контексте «глобального укрупнения». То есть такие слияния не могут осуществляться в рамках реформы объединения регионов<sup>1</sup>.

Как видно, процесс объединения регионов России затронул сложносоставные субъекты Российской Федерации – края и области с входящими в их состав автономными округами. До настоящего времени вопрос укрупнения регионов рассматривался исключительно с точки зрения развития федеративных отношений. Вместе с тем, интеграция субъектов Федерации является объективной задачей на современном этапе развития федерализма и российской государственности в целом. Историческая, социо-

---

<sup>1</sup>Лексин В.Н, Швецов А.В. Общероссийская реформа и территориальное развитие // РЭЖ, 2015. С 122.

культурная, географическая, природно-ресурсная, демографически-языковая общность, политические, торгово-финансовые, производственные, транспортные связи, общие интересы и вопросы хозяйствования – все это не может не вести к интеграции близких по многим параметрам (и прежде всего – территориальным) субъектов Федерации.

Для последующих решений необходима оценка экономической эффективности восьми федеральных конституционных законов 2004–2007 гг. по которым, как отмечалось выше, было осуществлено 5 объединений субъектов РФ<sup>1</sup>. По вопросу их реализации проводились экспертные оценки, но серьезных исследований как в части эффективности принятия решений, так и методических подходов по оценке предложений других подобных решений по укрупнению территорий с точки зрения государственного стратегического планирования, и повышения эффективности государственного управления в целях оптимизации пространственной структуры Российской Федерации не проводилось.

Совет по изучению производительных сил (СОПС) уже более 50-ти лет разрабатывает и обосновывает различные схемы экономического районирования, в том числе и по заданию директивных органов, а в новой России – Министерства экономического развития Российской Федерации. Многие предложения получили положительную оценку Администрации Президента РФ и были использованы при подготовке Указа Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849 «О создании федеральных округов», о чем

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа», Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СПС Консультант

свидетельствует письмо В.В. Путина профессорам Адамеску А.А. и Кистанову В.В. с их оценкой и возможностью учета по оптимизации территориальных структур федеральных органов представительной власти. На основании исследований СОПСа был подготовлен и второй этап реформ, где предполагалось не ограничиваться созданием федеральных округов, а провести реформу территориальных органов на мезоуровне, образовав укрупненные районы в количестве по разным вариантам 18 – 20 – 28.

В данной области еще много нерешенных научно-практических проблем. Для России вопрос обоснования территориального деления и управления особенно важен ввиду уникального евро-азиатского географического и геополитического положения, огромных масштабов территории, многонациональности населения, природных и материально-технических ресурсов, а также федеративного государственного устройства. Методологической базой предлагаемого административно-территориального деления является экономическое районирование, так как только оно получило подтверждение практикой. К выделяемым экономическим районам, положенным в основу укрупнения субъектов РФ, в качестве обоснования выделялись следующие требования:

- оптимальная концентрация производства и населения для районов определенного масштаба;
- рациональная специализация хозяйства в системе территориального разделения труда;
- комплексность, диверсификация и интеграция хозяйства;
- рациональная внутрирайонная организация населения, производства, территориально-экономических связей;
- эффективные межрайонные транспортно-экономические и производственно-технологические связи<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Нижегородцев Р.А. Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать// Проблемы теории и практики управления, 2015 - №1. - С 89-95.

Материальную основу экономических и соответствующих административно-территориальных единиц должны образовывать территориально-хозяйственные (производственные) комплексы различного ранга. Актуальность выработки научно-обоснованных методических подходов, как к укрупнению регионов, так и в вопросах государственно-территориального устройства России вызывается, прежде всего, экономическими причинами, ориентации государства на реформирование экономики, в том числе в регионах. Даже первичный анализ показывает, что по своей бессистемности и раздробленности существующее территориальное деление, сохраняющееся почти без изменений более восьми десятилетий, весьма архаично и не имеет аналогов в мире.

Н.В. Зубаревич, анализируя идею укрупнения регионов, выявил аргументации за и против объединения регионов<sup>1</sup>. (Таблица 1)

Таблица 1 -Система публичной аргументации за и против объединения регионов

Аргументы ЗА	Аргументы ПРОТИВ
С точки зрения экономической целесообразности	
–в новом регионе начнется бурный экономический рост за счет объединения ресурсной базы - возможности ее рационального использования (привлечение инвестиций) - уменьшение расходов на создание инфраструктуры	–экономической целесообразности в реформе АДД попросту не существует: для экономической интеграции границы не играют и не должны играть роли –улучшение положения в экономически слабом регионе связано не с объединением, а с дополнительными финансовыми вливаниями по случаю референдума
–необходимо устранить диспропорции регионов России, выровнять размеры и экономическое положение регионов	–количество, размеры субъектов в федеративном государстве может быть любым –экономическое неравенство регионов – результат экономической политики федерального центра –выравнивая регионы по статусу и экономическому потенциалу, федеральные власти могут “притушить” точки экономического роста –чем больше регионов, тем разнообразнее страна
С точки зрения управления	
–укрепление «вертикали власти»	–излишняя централизация власти грозит в будущем появлением центробежных сил

<sup>1</sup>Зубаревич Н.В. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М.: Современная экономика и право, 2016. С 44

## Продолжение таблицы 1

Аргументы ЗА	Аргументы ПРОТИВ
С точки зрения экономической целесообразности	
–существование сложносоставных субъектов создает сложности в управлении	–проблему можно было решить юридическим путем
–упрощение структуры управления	–управление крупными регионами намного сложнее, чем малыми –увеличивается количество муниципальных образований, в результате чего снизится управляемость внутри региона –исторический опыт свидетельствует о том, что попытки укрупнения заканчивались неизбежным разукрупнением: система стремится вернуться к оптимальному, естественному состоянию
–дефицит управленческих кадров (для управления регионами)	–аппарат укрупненного региона окажется менее мобильным
–сокращение чиновничьего аппарата	–чиновники «расформированного» региона никуда не денутся, а будут внедрены во вновь сформированные структуры
С политической точки зрения	
–предупреждение национального, территориального сепаратизма	–экономическая зависимость «национальных» образований неизбежно повлечет утрату национальной самобытности малых народов –форсирование процессов объединения, напротив, может привести к росту национального сепаратизма –создание самодостаточных регионов-монстров, способных в будущем угрожать национальной безопасности России
–жители регионов и региональные элиты сами инициируют объединение	–федеральный центр навязывает объединение элитам и жителям
На основе социального критерия	
–улучшение социальных условий для населения, создание единой инфраструктуры	–объединяемые «слабые» регионы будут лишены дотаций из федерального центра, их судьба будет зависеть от воли руководства нового субъекта –слияние регионов не устраняет существующие между ними разрывы в уровне жизни
–население регионов получит доступ к инфраструктуре обоих регионов	–в каждом регионе сформирован специфический механизм обслуживания населения в социальной, медицинской, образовательной сфере, и объединение не только разрушит существующие модели, но и надолго парализует систему
–территориальная, историческая, культурная общность регионов	–за 15 лет регионы научились быть самостоятельными и даже успешными

Таким образом, основной задачей на данном направлении сегодня является обоснование стратегических решений по укрупнению российских регионов, выработка системы принципов и подходов к исследовательской деятельности в этой сфере. Необходимы предложения по повышению эффективности стратегического планирования и управления в целях оптимизации пространственной структуры Российской Федерации; оценка экономической целесообразности укрупнения регионов России; методические подходы по определению устойчивости нового укрупненного субъекта Российской Федерации. При таком подходе работа над новым вариантом принципов региональной политики приобретет новый характер, более соответствующей реальному состоянию и целям успешного развития регионов.

### **1.3. Нормативно-правовые основы укрупнения регионов РФ**

С принятием Конституции РФ в 1993 г. территория РФ была разделена на 89 регионов — субъектов федерации. Среди них — республики, края, области, автономные округа, два города федерального значения и одна автономная область<sup>1</sup>. На современном этапе развития Российского государства происходят реформы, в основном связанные с укрупнением субъектов Федерации, в результате сегодня в состав РФ входят 85 субъекта:

- 22 республика (Республика Алтай, Дагестан, Ингушетия, Республика Адыгея (Адыгея), Республика Башкортостан, Республика Бурятия и др.);
- 9 краев (Алтайский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край; Камчатский край; Забайкальский край)

---

<sup>1</sup>Нижегородцев Р.А. Поляризация экономического пространства России и как ей противодействовать// Проблемы теории и практики управления, 2015 - №1. - С 89-95.

- 46 областей (Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область и др.)

- 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь);

- 1 автономная область (Еврейская)

- 4 автономных округа (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

Объединение регионов России — политический и экономический процесс административного объединения двух или нескольких граничащих между собой и тесно экономически взаимосвязанных субъектов Российской Федерации, начавшийся в 2003 году при активной поддержке федерального центра. Это стало возможным после принятия в 2001г. Федерального Конституционного закона «О порядке принятия в РФ и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Процесс объединения регионов России в первую очередь затронул «сложносоставные» субъекты Российской Федерации – края и области с входящими в их состав автономными округами.

Вопрос об образовании нового субъекта Российской Федерации подлежит вынесению на референдумы заинтересованных субъектов Российской Федерации. В случае, если вопрос получил одобрение на референдумах всех заинтересованных субъектов Российской Федерации, Президент России вправе внести в Государственную Думу проект федерального конституционного закона об образовании нового субъекта Российской Федерации. В случае если хотя бы в одном из субъектов

Российской Федерации вопрос не был одобрен, повторный референдум может быть проведён не ранее, чем через год.

В результате объединения (по сути — включения автономных округов в состав краёв и областей) 2003—2008 гг. число субъектов федерации сократилось с 89 до 85; прекратили существование 6 из 10 автономных округов, а три области (Пермская, Камчатская, Читинская) сменили название на края<sup>1</sup>.

Местное самоуправление в Российской Федерации функционирует на основе целой системы нормативно-правовых актов, разработанных на федеральном уровне субъектов федерации и на местном уровне. Высшей юридической силой в отношении всех законодательных актов обладают конституционные нормы<sup>2</sup>.

Конституция Российской Федерации содержит начала всех правовых актов и закрепляет в гл. 8 «Местное самоуправление» наиболее важные принципиальные положения, определяющие: основные цели и задачи местного самоуправления, роль местного самоуправления в механизме осуществления народовластия, основы деятельности населения по решению задач местного значения, защиту прав местного самоуправления и другие вопросы.

Законодательное регулирование местного самоуправления осуществляется не только исключительно нормативно-правовыми актами

---

<sup>1</sup>Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации», Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа», Федеральный конституционный закон от 14.10.2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа», Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // СПС Консультант

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием от 12 декабря 1993 года) // <http://www.constitution.ru>

муниципального права, но и посредством широкого круга федеральных законов, в той или иной степени затрагивающих деятельность муниципальных образований. Например<sup>1</sup>:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации содержит статьи о признании муниципальных образований и выступающих от их лица органов местного самоуправления равноправными участниками гражданских правоотношений<sup>2</sup>;

2. Земельный кодекс Российской Федерации определяет механизм формирования муниципальной собственности на землю, права органов местного самоуправления на земли своей территории, порядок землепользования в городах и других поселениях<sup>3</sup>;

3. Бюджетное и налоговое законодательство регламентирует права органов местного самоуправления по бюджетно-финансовым вопросам, порядок разработки и утверждения минимальных государственных социальных стандартов и нормативов бюджетной обеспеченности<sup>4</sup>;

4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» является основой для муниципального избирательного права и т.д.

Если на федеральном уровне закрепляются исходные начала, общие принципы правового регулирования, выделяются основы, гарантируются права местного самоуправления, то конкретные организационно-правовые формы, содержание и механизм функционирования местного самоуправления определяются на уровне субъекта Федерации (т.е.

---

<sup>1</sup>Алпатов Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. – С.147

<sup>2</sup>Гражданский кодекс РФ от 18 дек. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства РФ. 2001, № 52 (ч. I). Ст. 4921

<sup>3</sup>Земельный кодекс РФ от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.02.2015)(ред. от 03.02.2017) // Собр. законодательства РФ. 1996, № 25. Ст. 2954

<sup>4</sup>Бюджетный кодекс РФ от 18 дек. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2017) // Собр. законодательства РФ. 2001, № 52 (ч. I). Ст. 4921; Налоговый кодекс РФ от 18 дек. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2015) (ред. от 03.02.2018) // Собр. законодательства РФ. 2001, № 52 (ч. I). Ст. 4921

самостоятельно субъектом Российской Федерации) с учетом национальных, исторических, региональных и других особенностей<sup>1</sup>.

В каждом субъекте Российской Федерации на основании Федерального закона должен быть принят закон о местном самоуправлении на своей территории, а также пакет других законов по вопросам местного самоуправления, вытекающих из федерального законодательства.

Для конкретного муниципального образования региональные законы не менее важны, чем федеральные, ибо практически местная власть взаимодействует с органами Государственного управления субъекта Российской Федерации.

Свидетельством этого являются разнородность нормативных правовых актов, сосредоточенность основных полномочий у глав администраций и аппаратов администраций, существование муниципальной собственности в лучшем случае на уровне районов, жесткий контроль вышестоящей властью доходной части местных бюджетов и т.д.

Значительная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, в том числе по вопросам местного самоуправления, была проведена в период 2000-2001 годов. Некоторые регионы существенно продвинулись в достижении этой цели, в других субъектах еще предстоит серьезная работа<sup>2</sup>.

Важным уровнем муниципально-правового регулирования является местное нормотворчество, в котором особая роль принадлежит уставам муниципальных образований. Устав муниципального образования можно назвать основным законом жизни городских и сельских поселений. Он

---

<sup>1</sup> Исторические предпосылки и этапы становления взаимодействия государства и местного самоуправления // Московское законодательство – 15 лет развития: Материалы Научно-практической конференции. - М.: МГУУ ПМ, 2009. - 0,25 п.л.

<sup>2</sup>Зубарев Ю. А., Теплов А. В. Система муниципального управления городов Москва и Санкт-Петербург: от реформы к поступательному развитию // Вестник российского университета дружбы народов. – 2014.- №3. – С.46

определяет систему местного самоуправления, структуру его органов с учетом интересов и сложившихся традиций местного населения.

Основное содержание устава муниципального образования, порядок его разработки и регистрации, раскрывается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Разработка устава производится муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования должен приниматься представительным органом местного самоуправления или населением на местном референдуме, собрании (сходе) граждан. Устав муниципального образования является основой разработки других местных нормативно-правовых актов, наименование и виды которых, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом субъектов Российской Федерации (ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Правовые акты местного самоуправления подразделяются на нормативные и ненормативные.

Нормативные акты содержат общие правила поведения (нормы права). С их помощью регулируются муниципальные отношения, устанавливаются нормы муниципального права на местном уровне. К числу таких актов можно отнести<sup>1</sup>:

- 1) положения о местных референдумах и местных выборах;
- 2) положение об организации территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования;
- 3) положение о порядке управления собственностью муниципального образования;

---

<sup>1</sup>Бородкин Ф. М., Гришанов В. И., Друганов С. П., Лылова О. В. Местное самоуправление в условиях жилищно-коммунальной реформы: к вопросу о критериях и методах оценки субъектами гражданского общества эффективности деятельности органов власти г. Москвы. - М.: Референдум, 2013. – С.96.

- 4) положение о муниципальном заказе;
- 5) положение о муниципальной службе и др.

Ненормативные (индивидуальные) акты необходимы для осуществления организационной, исполнительной и контрольной деятельности в системе местного самоуправления (приказы о назначении на муниципальную должность, о мерах воздействия на нарушителей дисциплины и пр.).

Глава муниципального образования, руководитель исполнительного органа местного самоуправления (глава администрации) издают постановления, имеющие нормативное содержание, и распоряжения.

Руководители структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления обычно издают приказы по вопросам своего ведения.

Следует отметить, что виды нормативно-правовых актов местного самоуправления неодинаковы в различных муниципальных образованиях, поскольку в России отсутствует единая система органов местного самоуправления.

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения имеет и население в соответствии с уставом муниципального образования<sup>1</sup>. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения – официальному опубликованию (обнародованию). В том случае, если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется издание нормативного правового акта, то орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять

---

<sup>1</sup>Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. 2018 г.) // СПС Консультант

такой акт (ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)<sup>1</sup>.

Статья 44 соответствующего закона гласит, что решения, принятые путем волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

---

<sup>1</sup>Алпатов Ю. М. Организация местного самоуправления в городах федерального значения. Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. – С.66

## **ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ОСНОВНЫХ АСПЕКТОВ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ И КОМИ-ПЕРМЯЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА**

### **2.1. Социально-экономическое положение регионов до укрупнения**

Важное значение в анализе социально-экономического положения регионов имеет качество жизни. Термин «качество жизни» появился и получил распространение в пятидесятых годах двадцатого века. Именно качество жизни должно было стать основой для перехода стран к стабилизации и росту экономики, охватить все сферы общества, связанные с жизнедеятельностью людей<sup>1</sup>.

Качество жизни и разнообразные его индексы используются для характеристики благосостояния и благополучия общества. В отличие от, который характеризует только экономические и внешние условия существования человека, отражает состояние самого человека в хозяйственно-социальной реальности его фактической жизни. Российскими учеными, (демографами, медиками, философами, североведами, регионоведами, экономистами, социальными политиками, педагогами) разработаны различные комплексные индикаторы, включающий три блока параметров. Включаемые параметры должны отвечать следующим требованиям:

- отражать наиболее важные социальные параметры, имеющие интегральное значение для общества и отражающие его собственное ощущение себя благополучным или неблагополучным;
- однотипно восприниматься любым гражданином на всей территории России, объединяя всех единым пониманием;

---

<sup>1</sup>Кучуков, Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов / Р.А. Кучуков. - М.: Гардарики, 2015. - С. 176.

- обладать достаточной чувствительностью и способностью быстрого реагирования на факторы, изменяющие условия жизнедеятельности; иметь доступные для стандартного измерения количественные характеристики, обеспечивающие возможность сравнительной оценки и слежения за динамикой<sup>1</sup>.

Первый блок параметров качества жизни характеризует здоровье населения и демографическое благополучие, которые оцениваются по уровням рождаемости, продолжительности жизни, естественного воспроизводства.

Второй блок отражает удовлетворенность населения индивидуальными условиями жизни (достаток, жилища, питание, работа и др.), а также социальная удовлетворенность положением дел в государстве (справедливость власти, доступность образования и здравоохранения, безопасность существования, экологическое благополучие). Для их оценки используются социологические опросы представительных выборок из населения. Объективным индикатором крайней неудовлетворенности служит уровень самоубийств.

Третий блок параметров оценивает духовное состояние общества. Уровень духовности определяется по частоте нарушений общечеловеческих нравственных заповедей. В качестве единиц измерения используются данные официальной статистики о социальных аномалиях, которые считаются против соответствующих заповедей: убийства, грабежи, тяжкие телесные повреждения, брошенные пожилые родители и дети, алкогольные психозы.

Для проведения международных стандартизованных сравнений предлагается различные упрощенные показатели качества жизни. Он включает три основных параметра: продолжительность жизни взрослого населения, самоубийства и убийства. Важной стороной качества жизни является уровень миграции.

---

<sup>1</sup>Кучуков, Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов / Р.А. Кучуков. - М.: Гардарики, 2015. - С. 176.

Эти показатели близки к принятому в ООН с 1990 года Индексу человеческого развития (ИЧР), который вычисляется как среднее взвешенное долголетия, образованности и материального благосостояния и позволяет ранжировать страны на основе сравнения фактической ситуации с наилучшими и наихудшими достижениями и другими существующими и уже достаточно хорошо опробованными в мировой практике индексами и критериями. Очень важно, что качество жизни задает содержательные основания для хозяйствования и экономики, является важнейшим внеэкономическим показателем правильности и основательности региональной и локальной экономической политики<sup>1</sup>.

Одновременно качество жизни является интегральным показателем организации жизни в регионе в целом, во всех ее сферах. Это позволяет говорить о целесообразности использования параметров и стандартов качества жизни для организации региональной страховой политики крупных страховых компаний. Под стандартами качества жизни имеются в виду предельно вариативные стандарты, крайне разнообразные, многоадресные и типологически организованные для разных групп населения и под разные схемы работы.

Такие стандарты включают следующие показатели: рождаемость и смертность, количество браков и разводов, реализуемость права ребенка жить и воспитываться в семье, перспективность детства и жизни, доступность образования, качество образования, разнообразие образовательных услуг, доступность объектов культурного назначения. Развитость социальной инфраструктуры и социальных служб, развитость системы социального обеспечения неимущих и пожилых, доступность медицинских услуг и их качество, разнообразие систем профессионализации, наличие перспектив занятости<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Кучуков, Р.А. Теория и практика государственного регулирования экономических и социальных процессов / Р.А. Кучуков. - М.: Гардарики, 2015. - С. 176.

<sup>2</sup>Аванесов Е.К. Качество жизни и стандартизация индикаторов устойчивого развития // eq-journal.ru>pdf/05/Аванесов.pdf

Подобная стандартизация впервые позволяет организовывать российскую систему страхования, включающую адресную работу с самыми различными группами населения, при этом риск страховых операций сводится к минимуму, а круг потенциальных потребителей адресных, страховых услуг значительно расширяется.

Важнейшим шагом по пути к мировой державе могло бы стать создание системы обеспечения лучшего в мире качества жизни в России и особого индекса, определяющего соотношение качества жизни в России и в других территориях мира. Такой российский индекс и стандарт качества жизни мог бы стать особым, символом и показателем того, как в наше время жить полноценно, достойно, перспективно и на мировом уровне.

Качество жизни может быть обеспечено лишь при устойчивом развитии, в том случае, когда эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научнотехнического развития – внедрение инноваций, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений<sup>1</sup>.

Концепция устойчивого развития была впервые сформулирована на конференции ООН в Рио-де-Жанейро (1992г.), где был утвержден план действий по устойчивому развитию и предложены позитивные системные решения стоящих перед человечеством экологических, экономических, социальных и культурных проблем, были сформулированы базовые принципы устойчивого развития – экономическая стабильность (понимаемая не как застой, а как развитие) и сотрудничество, социальное благополучие, экологическое равновесие. Поэтому общепризнанной стала необходимость применения системы взаимосвязанных экономических, социальных и экологических индикаторов устойчивого развития территорий (рис. 1)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Аванесов Е.К. Качество жизни и стандартизация индикаторов устойчивого развития // eq-journal.ru>pdf/05/Аванесов.pdf

<sup>2</sup>Там же.

Экономический аспект объединяет экономическую структуру, производство и потребление.

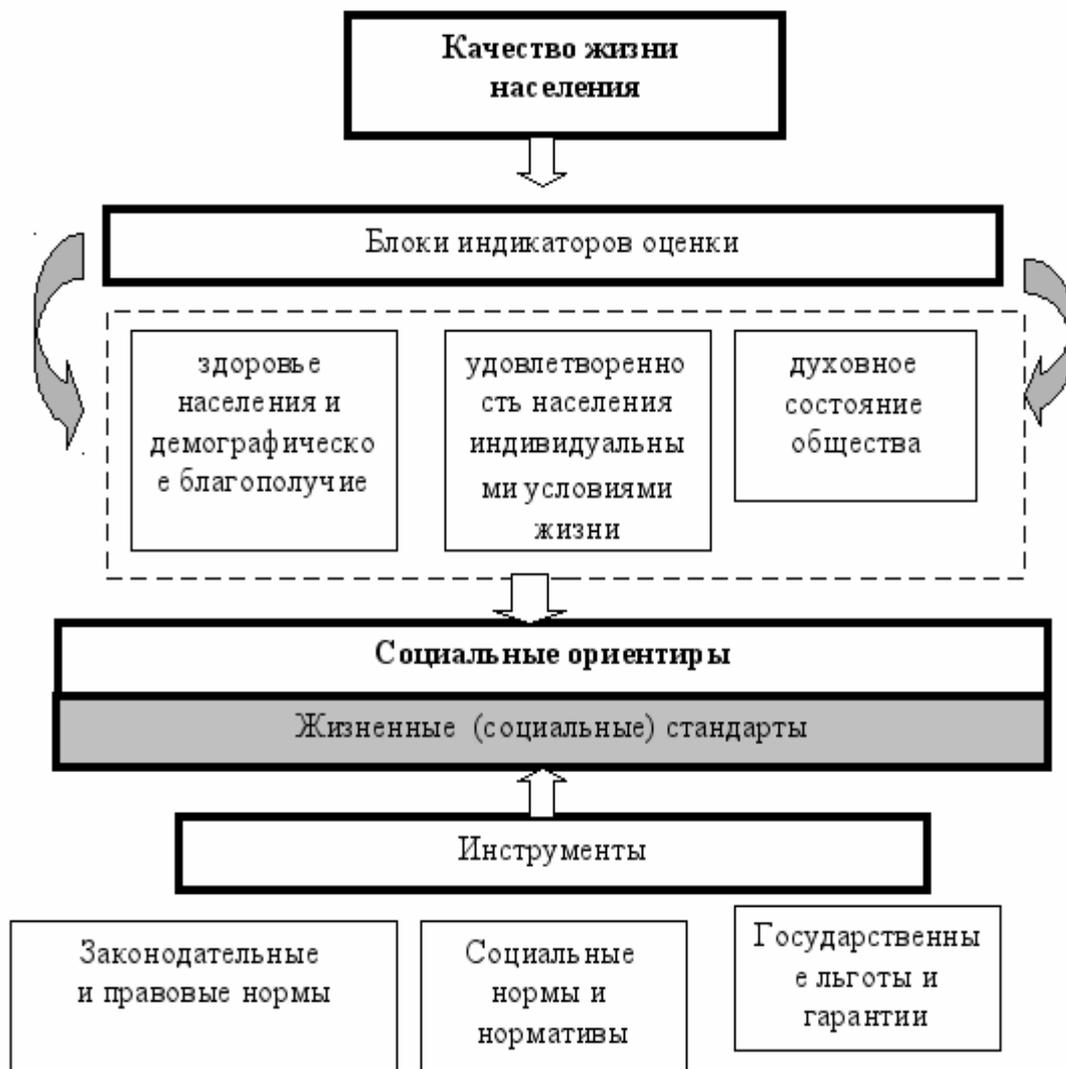


Рисунок 1 -Индикаторы устойчивого развития территорий<sup>1</sup>

Социальный аспект объединяет здоровье, образование, равенство, жилье, безопасность, население.

Экологический аспект объединяет воздух, землю, океаны, моря, побережья, чистую воду, биоразнообразие. Согласование этих различных точек зрения и их перевод на язык конкретных мероприятий, являющихся средствами достижения устойчивого развития — задача огромной

<sup>1</sup>Аванесов Е.К. Качество жизни и стандартизация индикаторов устойчивого развития // eq-journal.ru>pdf/05/Аванесов.pdf

сложности, поскольку все три элемента устойчивого развития должны рассматриваться сбалансировано.

Аванесов Е.К. считает, что важны также и механизмы взаимодействия этих трех аспектов. Экономический и социальный элементы, взаимодействуя друг с другом, порождают такие новые задачи, как достижение справедливости внутри одного поколения (например, в отношении распределения доходов) и оказание целенаправленной помощи бедным слоям населения<sup>1</sup>.

Термин «Качество жизни» является интегральной характеристикой, в которую входит согласованный комплекс параметров: наличие возможности высококвалифицированного и интересного труда для каждого взрослого человека, уровень жизни (сегодня надо - в ближайшие два года довести до хотя бы 300 - 400 долларов в месяц на человека), свободное время и качество этого свободного времени (досуг), число и характер самоубийств (особо выделяя самоубийства детей и подростков), смертность и структура смертности, перспективность и безопасность детства, семейность, количество детей в семье, частота разводов, здоровье и образование детей, качество питания, качество одежды (особенно ежедневной), качество информации с точки зрения ее достоверности и полноты, ценовая и техническая доступность передвижения по стране, безопасность на транспорте и общая безопасность, отсутствие криминального давления, элементарная чистота и порядок и пр.

Одна из самых полных по охвату систем индикаторов устойчивого развития разработана Комиссией ООН по устойчивому развитию (КУР).

Индикаторы разбиты на основные группы:

- индикаторы социальных аспектов устойчивого развития;
- индикаторы экономических аспектов устойчивого развития;

---

<sup>1</sup>Аванесов Е.К. Качество жизни и стандартизация индикаторов устойчивого развития // eq-journal.ru>pdf/05/Аванесов.pdf

- индикаторы экологических аспектов устойчивого развития (включая характеристики воды, суши, атмосферы, других природных ресурсов, а также отходов);

- индикаторы институциональных аспектов устойчивого развития (программирование и планирование политики, научные разработки, международные правовые инструменты, информационное обеспечение, усиление роли основных групп населения)<sup>1</sup>.

Индикаторы разбиты на три категории с учетом их целевой направленности:

- индикаторы – движущая сила, характеризующие человеческую деятельность, процессы и характеристики, которые влияют на устойчивое развитие;

- индикаторы состояния, характеризующие текущее состояние различных аспектов устойчивого развития;

- индикаторы реагирования, позволяющие осуществлять политический или какойлибо другой способ реагирования для изменения текущего состояния.

Проанализируем социально-экономическое положение Пермской области до укрупнения.

Пермская область - регион нашей страны, входивший в состав РСФСР (1938 - 1991 гг.) и Российской Федерации (1991 - 2005 гг.).

Пермская область располагалась на Западном Урале в верхнем течении реки Кама, на территории, которая с давних времен известна как Пермь Великая. Площадь территории составляла 106,6 тыс. кв. км. Административный центр - г. Пермь<sup>2</sup>.

Образование Пермской области относят к 1938 году, когда данная территория была выделена из состава Свердловской области. В период с 1940

---

<sup>1</sup> Бурко В. А. Об одном из подходов к разработке социологического показателя "качество жизни" (на примере Пермского края). [www.isras.ru/publications\\_bank](http://www.isras.ru/publications_bank)

<sup>2</sup>Статистический ежегодник Пермского края. Официальное издание, Росстат, 2005

по 1957 год город Пермь был переименован в г. Молотов и соответственно Пермская область также называлась Молотовской.

До 1993 года Коми-Пермяцкий автономный округ входил в состав Пермской области, однако после принятия конституции Российской Федерации, округ стал самостоятельным субъектом России.

Коми-Пермяцкий округ был создан в 1925 г. и с самого начала развивался как сугубо сырьевой регион. Единственным природным богатством округа был лес. Он и стал основой экономики. Формироваться лесной комплекс стал в 1930-е гг., а наиболее интенсивно лесозаготовки велись здесь в 1950-1960-е гг., когда один Гайнский район (в округе было шесть районов) давал десятую часть лесозаготовок Пермской области, в состав которой был включен округ. Но весь лес сплавлялся по Каме и ее притокам на лесопильные и целлюлозно-бумажные комбинаты за пределами округа. Сельскохозяйственная продукция также практически не перерабатывалась на месте. Аграрный и сырьевой характер хозяйства обусловил и социальный состав населения: 70% - сельские жители и 30% приходится на долю горожан. По данным переписи 1989 г., были заняты преимущественно физическим трудом 74,2% коми-пермяков в трудоспособном возрасте. Монопрофильной и неиндустриальной экономике округа квалифицированные кадры были не нужны, да и сами ресурсы развития подобной экономики были исчерпаны к началу 1960-х годов<sup>1</sup>.

Именно тогда округ и превратился в стагнирующий регион. Тогда же из округа начинается массовый исход населения, прежде всего, наиболее молодой, динамичной и образованной его части. С 1959 по 1989 гг. население сократилось с 235,9 тыс. до 159,6 тыс. человек, а уровень диаспоризации этноса возрос с 12 до 38%, что означало неминуемое усиление процессов этнической ассимиляции. По подсчетам известного финского социолога СеппоЛаллукка, за этот период потери от ассимиляции среди коми- пермяков составили около 30 тыс. человек. В 1990-е годы миграция населения за

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

пределы округа почти прекратилась. Но демографическая структура населения КПАО оставалась существенно деформированной, особенно на селе, что не позволяло осуществлять даже простое демографическое воспроизводство. В эти годы в округе в возрастной группе от 18 до 29 лет в сельской местности на 1000 мужчин приходилось 812 женщин того же возраста, а во многих небольших деревнях ситуация была намного хуже. Кроме того, проблема рождаемости стала крайне острой.

Рассмотрим основные показатели качества жизни населения Пермского края.

Доходы населения. До начала, в сентябре 2008 года, экономического кризиса в Пермском крае в течение нескольких лет отмечался устойчивый рост доходов населения. Так, в 2006 году среднедушевые денежные доходы в Пермском крае составили 10982 рублей, средняя начисленная заработная плата – 9516 рублей. Рост реальных располагаемых денежных доходов населения отмечался с 2000-го года, при этом наиболее существенным он был в 2006 г. (21% по отношению к 2005г.). В 2006 г. соотношение среднедушевых доходов с величиной прожиточного минимума составило 359,4%. доля населения с доходами ниже прожиточного минимума с 2000 по 2006г. сократилась почти в 2 раза: с 24,3 до 14,7%. Наиболее острой проблемой, так и не решенной и в последующие годы, оставалась массовая бедность среди пенсионеров: средний размер пенсии в Пермском крае в 2006г. составил всего 2792 рублей, или 98% от прожиточного минимума<sup>1</sup>.

Неблагоприятная демографическая ситуация вела к быстрому сокращению численности населения и его стремительному старению. По данным переписи населения 2002 г., в Коми-Пермяцком округе проживало уже только 135,6 тыс. человек, из которых примерно четверть имела возраст старше трудоспособного. Демографический кризис дополнился кризисом экономики округа. Особенно сильно он проявился на рубеже 1980-90-х годов, когда страна вступила на путь преобразований. Но реального

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

реформирования или хотя бы поиска местных вариантов адаптации к новым экономическим реалиям не происходило, что, в конечном итоге, парализовало хозяйственную жизнь. Падение производства и низкий уровень бюджетной обеспеченности субъекта стали хроническими явлениями. Округ оказался в полной зависимости от федеральных дотаций, которые на 80% формировали его бюджет. Работавшая осенью 1994 г. правительственная комиссия констатировала, что «положение в экономике и социальной сфере округа критическое»<sup>1</sup>.

Практически все лесозаготовительные предприятия, которые и составляли основу экономики округа, прекратили заготовку древесины из-за тяжелого финансового положения. Заработную плату в большинстве леспромхозов не выплачивали по 6-8 месяцев. В предприятиях аграрного профиля наблюдалось резкое снижение объемов производства. Почти повсеместно в колхозах и совхозах была прекращена денежная оплата труда, и во многих из них зарплату не выдавали по 1,5-2 года и более. Правительственная комиссия предложила рассмотреть комплексную программу, которая была рассчитана на 10 лет. Но было ясно, что массивного притока инвестиций в округ не будет, а отсутствие развитой дорожной сети, централизованного энергоснабжения и низкий образовательный уровень населения не позволяют эффективно использовать централизованно выделяемые средства. Таким образом, ближайшей перспективой становилось превращение КΠΑО в зону экономического бедствия. Спад производства продолжился и не был остановлен вплоть до 2003 г. включительно. Становилось ясно, что нужны радикальные меры для того, чтобы переломить ситуацию. И такой мерой решено было сделать административное объединение округа и Пермской области.

---

<sup>1</sup> Меркушев С. А. Качество жизни городского населения Пермской области: территориальный аспект. Межвузовский сборник научных трудов "Территория и общество" Пермь, 1999. С. 105-122

## 2.2. Процесс объединения регионов

В 2003 году был проведен референдум по объединению среди жителей Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, в результате которого 1 декабря 2005 был образован Пермский край.

Пермский край образован на основании Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года №1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Основные этапы объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа:

Октябрь 2002. Образование распоряжениями и актами глав исполнительной власти Пермской области и КПАО рабочих групп для проработки деталей начального этапа объединения, работающих на паритетных началах.

Март 2003. Создание координационного комитета, состоящего из представителей высшего политического руководства каждого субъекта Федерации.

17 февраля 2003. Кудымкар. Подписание главой Коми-Пермяцкого автономного округа и губернатором Пермской области Договора «О согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»<sup>1</sup>.

Подписание главами субъектов и председателями представительных органов власти Пермской области и КПАО приложения к договору Меморандума «Об образовании нового субъекта Российской Федерации

---

<sup>1</sup>Проект Программы социально-экономического развития Пермского края  
[www.admin.permkrai.ru/files/file/programma](http://www.admin.permkrai.ru/files/file/programma)

путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Подписание главами субъектов и председателями представительных органов власти Пермской области и КПАО сопроводительного к вышеуказанному договору и Меморандуму письма к Президенту РФ Владимиру Путину о необходимости федеральной поддержки процессу объединения.

7 апреля 2003. Создание рабочей группы по вопросу объединения на уровне федерального центра из представителей Администрации Президента, министерств и ведомств, представителей объединяющихся субъектов Федерации.

11 июня 2003. Пермь. Официальное обращение к Президенту РФ с инициативой объединения.

Декабрь 2004. Референдум (проводит каждый субъект по отдельности). Условие: явка не менее 50%, в каждом субъекте должно быть принято положительное решение по вопросу объединения (в противном случае, референдум может быть повторен не ранее, чем через год).

Весна 2003 - зима 2004. Подготовка текста Федерального конституционного закона (ФКЗ) «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Начало 2004. Внесение Президентом РФ ФКЗ «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» в Государственную Думу.

Рассмотрение и принятие ФКЗ в Государственной Думе. Для принятия данного ФКЗ необходимо квалифицированное большинство (две трети голосов) депутатов нижней палаты Парламента<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Проект ФКЗ «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // СПС Консультант

Одобрение ФКЗ «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» Советом Федерации (для положительного решения необходимо три четверти голосов депутатов верхней палаты).

Подписание ФКЗ «Об образовании нового субъекта Российской Федерации путем объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» Президентом РФ В. Путиным.

Внесение поправок в ст. 65 Конституции РФ (исключение из перечня субъектов Федерации Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа, внесение в данный перечень нового субъекта - Пермский край).

1 декабря 2005. Образование нового объединенного субъекта Федерации - Пермский край.

Декабрь 2005. Выборы губернатора Пермского края. Назначает ЦИК.

2006-2007. Бюджет Пермского края формируется из суммарных расчетов бюджетов территорий, бывших Пермской областью и КПАО.

Декабрь 2006. Выборы депутатов представительного органа Пермского края.

С 2008 - формирование объединенного бюджета Пермского края<sup>1</sup>.

Пермский край разделен на 48 муниципальных образований первого уровня - 42 муниципальных района и 6 городских округов. В состав Пермского края также входит территория с особым статусом - Коми-Пермяцкий округ.

Численность населения (по итогам переписи 2002 г.) – 2820 тыс. человек. Доля городского населения – 75,3%.

Пермский край занимает площадь 160236,5 кв. км на восточной окраине Русской равнины и западном склоне Среднего и Северного Урала, на стыке двух частей света - Европы и Азии. Он охватывает примерно 1/5 территории Уральского экономического района и представляет собой как бы

---

<sup>1</sup> Бурко В. А. Об одном из подходов к разработке социологического показателя "качество жизни" (на примере Пермского края). [www.isras.ru/publications\\_bank](http://www.isras.ru/publications_bank)

восточный «форпост» Европы, 99,8% пространства которого принадлежит этой части света и только 0,2% - Азии. Территория региона почти полностью расположена в бассейне реки Камы - крупнейшего притока реки Волги. Кама через систему каналов обеспечивает выход водным путем к пяти морям (Каспийскому, Азовскому, Черному, Балтийскому и Белому). Максимальная протяженность края с севера на юг - 645 км, с запада на восток - 417,5 км.

Весной 2003 г. губернатор Пермской области Ю. Трутнев и глава администрации Коми-Пермяцкого округа Г. Савельев встречались с Президентом РФ и изложили ему причины, по которым объединение двух субъектов необходимо, описали общую ситуацию в области и в округе. Президент РФ идею объединения одобрил. Процесс создания нового субъекта получил новые стимулы к активизации, а подготовка к нему вступила в решающую фазу<sup>1</sup>.

Надо заметить, что заявления Г. Савельева о необходимости административной интеграции с Пермской областью, которые он делал в ходе выборной кампании 2000 г., обеспечили ему, с одной стороны, поддержку со стороны политиков и бизнесменов Перми, заинтересованных в том, чтобы вовлечь округ в сферу своего политического и экономического влияния, а с другой, - значительной части населения. Интересы первых понятны. Но почему идею образования поддержало население КПАО? Ведь, казалось бы, статус национально-государственного образования дает определенные преимущества перед административно-территориальными образованиями. А, кроме того, округ - единственный из так называемых финно-угорских регионов России, где 66 титульный этнос составляет большинство жителей, и доминирование коми-пермяков в населении, на первый взгляд, должно было гарантировать незыблемость статуса национально-государственного образования.

---

<sup>1</sup>Проект Программы социально-экономического развития Пермского края  
[www.admin.permkrai.ru/files/file/programma](http://www.admin.permkrai.ru/files/file/programma)

Тем не менее, именно факт доминирования коми-пермяков сыграл роль катализатора объединительных процессов. Еще с XIX в. этноним «пермяк» часто воспринимался как свидетельство низкой культуры его носителя. Причем так его воспринимали и окрестное русское население, и сами коми-пермяки. А поскольку статус автономии практически ничего не изменил в жизни рядовых граждан, постольку в массовом сознании (но не этнической элиты) он не только не обрел особой символической ценности, но и был лишен привлекательности. К 70-летию округа (1995 г.) окружная газета «Парма» поместила подборку мнений читателей о том, как они понимают вопрос об автономии.

Большая часть мнений сводилась к тому, что автономия - это что-то неопределенное и в нынешнем виде она коми-пермякам не нужна<sup>1</sup>. Видимо, для коми-пермяков важнее не декларативная автономия, а стремление к тому, чтобы чувствовать себя не социальными аутсайдерами, а полноценными членами большого сообщества. Потому значительная часть этноса, как показали наши исследования, придает большее значение не этнической идентичности, а идентичности гражданской и желает считать себя, прежде всего, россиянами. И именно состояние массового сознания определило столь единодушную поддержку идеи объединения Коми-Пермяцкого округа и Пермской области в единый субъект федерации. Политическая же элита округа, хотя и инициировала идею объединения, нуждалась в гарантиях, которые бы обеспечивали сохранение ее социального статуса.

Поэтому продекларированная кампания по объединению с ее стороны первоначально не форсировалась. «Ситуация изменилась в корне, - сообщила газета общественного движения «Коми-пермяцкий народ», - после приезда в Кудымкар 4 июля т.г. (2002 г. - Авт.) Председателя Совета Федерации С.М. Миронова, который на встрече с окружным активом выступил гарантом того,

---

<sup>1</sup> Меркушев С. А. Качество жизни городского населения Пермской области: территориальный аспект. Межвузовский сборник научных трудов "Территория и общество" Пермь, 2002. С. 105-122

что никаких негативных последствий в результате объединения двух субъектов не произойдет, если будет создана для этого определенная законодательная база». Экономическая и социальная ситуация в округе подталкивала руководство к форсированию процесса объединения, ибо в 2002 г. падение объемов производства в округе составило более 18%, а в 2003 г. спад продолжился, хотя темпы падения были несколько ниже. В 2003 г. в Гайнском районе был ликвидирован последний колхоз, а в остальных районах коллективные хозяйства также были на грани ликвидации. Под влиянием негативных экономических факторов процесс объединения приобрел необратимый характер.

В феврале 2003 г. губернатор Пермской области и глава администрации КПАО подписали Договор о согласованных действиях по образованию нового субъекта Российской Федерации путем объединения. Законодательное собрание Коми-Пермяцкого округа приняло решение о проведении в декабре того же года одновременно с выборами в Госдуму РФ окружного референдума по вопросу объединения двух субъектов. Это решение вызвало большой резонанс. На политической арене столкнулись последовательный сторонник объединения, действующий депутат А. Климов (уроженец округа и коми-пермяк по национальности) и его политические оппоненты.

Однако критики идеи объединения округа и области составляли небольшую группу политиков. Смысл аргументации противников объединения можно понять, процитировав один из номеров газеты «Выбор Пармы»: «Если Коми округ потеряет свою независимость, то процесс колонизации пойдет намного быстрее, и к местным жителям будут относиться так же, как к африканским пигмеям или аборигенам. Только наши доморожденные колонизаторы будут обходиться с «папуасами» намного более жестко, ведь умение загонять народ в стойло у них передается из поколения в поколение. Их духовные прапрадеды гоняли жителей Пармы, насаждая свою веру, их прадеды заковывали местное население в кандалы и

отправляли на казенные работы, их деды загоняли вольных хлебопашцев в зоны и лагеря, а сейчас они хотят расправиться со всем Коми округом одним махом»<sup>1</sup>. Однако А. Климов, которого некоторые местные интеллектуалы считали главным разорителем округа и виновником утраты коми-пермяками государственности, получил 62,7% голосов избирателей<sup>2</sup>.

Видимо, при той поддержке идеи объединения, которую продемонстрировали жители округа (за объединение высказалось 89,77% избирателей), иного и быть не могло. Тот факт, что политическая борьба за мандат депутата Госдумы приобрела характер параллельного голосования 67 за идею объединения с Пермью, позволяет говорить о вполне сознательном выборе населения. Коми-пермяки в декабре 2003 г. проявили единодушие во время голосования. И это не случайно. Можно, конечно, говорить о массивной идеологической обработке сознания населения округа, о роли административного ресурса в избирательной кампании, но решающими были надежды и ожидания людей. Эти ожидания были в стороне от этнической идеологии, от лозунгов национальных движений и отдельных этнических антрепренеров.

Очевидно, что движущим мотивом было здоровое чувство самосохранения, естественное желание к улучшению жизни, которое гарантировать ни национальные лидеры, ни формальные атрибуты государственности не могли. Пример коми-пермяков, по нашему мнению, подтверждает суждение В.А. Тишкова о том, что «этничность не может служить основой для государственности и даже для внутригосударственного деления».<sup>3</sup> Вместе с тем, можно предположить, что на состояние коми-пермяков как этноса окажет влияние то, что он лишается «подпорки» в виде

---

<sup>1</sup>В Пермском крае наблюдается сложная социально-экономическая ситуация // Выбор Пармы. 2003. №33. С 4.

<sup>2</sup>Меркушев С. А. Качество жизни городского населения Пермской области: территориальный аспект. Межвузовский сборник научных трудов "Территория и общество" Пермь, 1999. С. 105-122

<sup>3</sup>В Пермском крае наблюдается сложная социально-экономическая ситуация // Выбор Пармы. 2003. №33. С 4.

национальной государственности и статуса титульного этноса, принудительной фиксации национальности в паспортах и других факторов, воздействующих на этническую идентификацию.

### **2.3. Последствия и риски укрупнения регионов**

21 июня 2002 года в Кудымкаре прошла встреча депутатов различных уровней с представителями общественности Коми-Пермяцкого округа в связи с 10-летием объединения округа и Пермской области. В мероприятии приняли участие член Совета Федерации от Пермского края Андрей Климов, министр по делам Коми-Пермяцкого округа Виктор Рычков, председатель департамента внутренней политики Администрации губернатора края Сергей Неганов, депутаты краевого Законодательного собрания Алексей Петров, Вагаршак Сарксян, Владимир Хозяшев, главы муниципалитетов Коми округа, представители краевого правительства, общественных организаций, социальных учреждений округа. Напомним, в феврале 2003 года руководители исполнительной и законодательной властей двух субъектов РФ подписали договор о совместных действиях по объединению округа и области. Референдум состоялся в декабре 2003 года.

По словам Виктора Рычкова, в течение пройденного десятилетия с помощью бюджетов всех уровней в Коми-Пермяцком округе удалось реализовать ряд серьезных инфраструктурных проектов. Построена 2-я очередь газопровода-отвода Очер-Кудымкар-Купрос, благодаря чему природный газ поступил в 4450 квартир и 499 частных домов, продолжается газификация сел Белоево, Купрос, Архангельское, в Кудымкаре переведены на газ 10 котельных; построен мост через Каму и участки автодороги Кудымкар-Сыктывкар, Кама-Шемейный, Коса-Соликамск, приведена в нормативное состояние дорога Юкеево-Коса. В ближайшие 3 года будут

ремонтировать дороги Кудымкар-Гайны, Пожва-Кама, Коса-Мараты и др., на эти цели в краевом бюджете предусмотрено 2 млрд. рублей<sup>1</sup>.

В составе Пермского края существенно увеличилась бюджетная обеспеченность муниципалитетов Коми округа. Суммарная расходная часть бюджетов выросла с 1,2 до 3,9 млрд рублей. С объединением муниципалитеты получили возможность участвовать во всех краевых программах и проектах, что позволило значительно обновить имущественный комплекс социальной сферы. Как отметила зам. министра территориального развития края Светлана Усачева, за 2008-2012 гг. на различные проекты из регионального фонда софинансирования расходов муниципалитеты Коми округа получили 1,03 млрд. рублей<sup>2</sup>.

Если говорить о социальных показателях, то в 2012 году впервые число родившихся превысило количество умерших. Естественный прирост населения составил 82 человека. В целом рождаемость за 2005-2012 гг. увеличилась на 33%, а смертность уменьшилась на 30%. Наблюдается концентрация населения в Кудымкаре, куда переезжают жители из районов округа. Однако миграционный отток, характерный для сельских регионов России, приводит к снижению численности населения. На 1 января 2013 года в округе проживает 113,7 тыс. человек.

За время существования нового субъекта за счет мер государственной поддержки, оказываемой малому бизнесу, число субъектов малого предпринимательства в округе увеличилось в 1,6 раза до 2,4 тыс. человек. Созданы новые производства: столярных изделий, комплектов домов, древесного угля, мебельной доски. На селе заняты разведением овец, телят, птицы.

Большинство участников встречи высказались за положительные моменты в развитии территорий Коми округа после объединения. Многие

---

<sup>1</sup>Рычков В.А. Коми-Пермяцкий округ – земля притяжения : эссе о Пермском крае // Мы – земляки. – 2012. - № 12 (дек.). – С. 8-11.

<sup>2</sup>Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

делается и для сохранения коми-пермяцкого языка. По словам председателя департамента внутренней политики Администрации губернатора Пермского края Сергея Неганова, в 2013 году впервые за последние годы увеличилось количество детей, изучающих коми-пермяцкий язык (2005 г. – 17,8%, 2013 г. – 22%). Реализовано более 40 издательских проектов, в этом году начнется издание детских книг на национальном языке, будет выходить литературная газета и планируется организовать молодежное радио.

Несмотря на вроде бы огромные денежные вливания (более 7,5 млрд. руб. за 8 лет), Коми-Пермяцкий округ так и остался депрессивной территорией. Продолжает сокращаться число жителей округа. Справедливости ради, началось это ещё в СССР после 60-х гг. (тогда численность округа достигла пика - более 235 тыс. жителей). Тем не менее цифры статистики безжалостны: если в 2002 г. здесь проживали 136 тыс., то к началу этого года - 113,6 тыс. человек. «Потерять» 23 тыс. человек - это вам не шутки. Кстати, по итогам Всероссийской переписи, в целом число коми-пермяков в Прикамье также сильно уменьшилось: со 103,5 тыс. в 2002 г. до 81 тыс. в 2010 г.<sup>1</sup>

- На самом деле, сейчас в округе живёт меньше 113 тыс. человек. Мы провели мониторинг: сегодня 30% жителей просто прописаны в сёлах и уже давно выехали из округа, то есть каждый третий человек покинул малую родину, - сетует Валерий Дерябин, научный сотрудник сектора истории и культуры коми-пермяцкого народа Пермского научного центра УрО РАН. - В первую очередь уезжает молодёжь. Главная причина - нет работы. Простой пример: в 1992 г. у нас было 56 колхозов, сейчас их можно пересчитать по пальцам рук. Сельское хозяйство в загоне.

Ещё один явный признак, что округ остаётся депрессивной землёй, - число самоубийств здесь зашкаливает. Смертность из-за суицидов в Коми округе более чем в 2 раза превышает средний показатель в Прикамье. Причины самоубийств: безработица, алкоголизм, социальная дезадаптация

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

сельских жителей, отсутствие психологов и центров социальной поддержки, - говорит Сарьяна Пономарёва, пермский педагог-психолог высшей категории.

Говорить об округе как точке роста пока не приходится. Хотя если судить по цифрам, то, как и обещали при объединении, бюджеты разных уровней выросли.

- В составе Пермского края бюджеты муниципалитетов Коми-Пермяцкого округа существенно выросли: за 8 лет более чем в 3 раза, а в Кудымкарском районе даже в 4,1 раза, - радостно фиксирует Виктор Рычков, глава округа.

Правда, знающие люди ему резонно замечают, что обогатилась казна во многом из-за передачи полномочий края с деньгами (на содержание коррекционных школ, детских домов, дорог и т. д.), плохого освоения бюджетов прошлых лет. При этом собственные доходы составляют в основном НДФЛ бюджетников (кроме Кудымкара) и равняются в среднем 6%<sup>1</sup>.

В своё время экс-депутат Госдумы Анна Власова, одна из ярых противников объединения, предупреждала, что округ рискует окончательно превратиться в сырьевой придаток и лесозаготовительную колонию. И её прогноз, похоже, может сбыться. Вообще ситуация с лесным бизнесом - исторически главным кормильцем коми-пермяков - показательна. С одной стороны, растёт число лесопилок (их сегодня уже больше 300). С другой - лес зачастую грабительски вырубается и вывозится<sup>2</sup>.

- Лесное хозяйство в округе загибается из-за халатного отношения. У нас перестали готовить своих лесоводов. Именно после объединения мы потеряли единственное крупное перерабатывающее производство «Лесинвест». Строили его долго ещё в СССР, зато быстро развалили. Работу

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

<sup>2</sup>Власова А.Н.: «Прежде всего надо восстановить историческую справедливость» // Бурядунэн — Бизнес олзо, 6.11.2008 — с. 3

потеряли несколько сотен человек. Да, как грибы после дождя растут частные пилорамы. Лес вывозят со всех сторон, а новых посадок нет. Нужно возрождать опытное лесничество и охрану, чтобы сберечь редкие породы деревьев. Иначе окончательно потеряем ценные леса, - печально прогнозирует Анатолий Нешатаев, почётный лесовод Кудымкара.

Как и обещали при объединении, пусть временами худо-бедно да нескоро, но строятся в округе социальные объекты: школы, детсады, ФАПы и т. д. (см. инфографику). Правда, эти блага цивилизации чаще всего доступны только в крупных райцентрах округа. И чем дальше в леса от Кудымкара, тем социалка всё больше отсутствует как класс. Недаром на недавнем прямом телеэфире жительница округа Вера Зилова пожаловалась губернатору: «У нас в Коми много небольших населённых пунктов, где нет никакой цивилизации, как добраться до школ и больниц - не знаем, сотовой связи нет. Ощущение, что мы абсолютно депрессивная территория».

- Коми-Пермяцкий округ - это территория с низкой плотностью населения, и это большая проблема, - оправдывался Виктор Басаргин. - Из-за этого многие социальные вещи для части жителей из маленьких сёл и деревень становятся недоступными. Есть программа переселения, но у неё слабая финансовая поддержка. Мы обратились в Министерство регионального развития и Министерство финансов с просьбой выделить средства для переселения из неперспективных населённых пунктов.

Если судить по внешней картинке, то этнокультурная жизнь в округе кипит: проводится масса фестивалей, форумов, съездов и прочих мероприятий, посвящённых коми-пермяцкой культуре. Но за этим фасадом скрывается не очень-то радостная картина: в некоторых районах сходит на нет преподавание коренного языка - главного элемента культуры и самоидентификации любого народа.

В школах Кудымкара сегодня не преподают коми-пермяцкий язык. Так решили пару лет назад после опроса родителей, большинство которых якобы не хотят, чтобы дети его учили. Но я не верю этим данным, в 2007 г. мы

проводили соцопрос по заданию властей, и тогда 86% коми-пермяков выступили за его преподавание. Сегодня моя дочка и ещё один ученик из Кудымкара ездят в школу в Малой Серве, чтобы учить язык. В других территориях ситуация не лучше. Так, в Косинском и Кочёвском районах (где число коми-пермяков 70% и 80%) тоже не преподают коми-пермяцкий язык. Фестивали, конечно, неплохо. Но за этой пылью нельзя забрасывать рутинную работу по сохранению родного языка. Честно скажу, за 8 лет особых позитивных сдвигов не заметил. Сегодня есть все риски, что наш народ может повторить судьбу коми-язьвинцев (родственная финно-угорская народность, проживающая в основном в Красновишерске), которых осталось всего несколько тысяч.

При этом, несмотря на объединение значительно различающихся по уровню экономического развития регионов, можно выделить ряд схожих особенностей процесса и результатов слияния субъектов.

1. Низкая вовлеченность в объединительный процесс населения регионов.

Во всех случаях слияния регионов можно говорить о том, что объединительный процесс был инициирован либо руководителями субъектов, либо представителями федеральных властей. Региональные власти, начиная дискуссию о необходимости объединения, руководствовались разными мотивами, в том числе личными карьерными устремлениями (Пермская и Иркутская области) или вынуждены были поддаться давлению со стороны федерального центра (Камчатская область, Агинский Бурятский автономный округ).

В то же время во всех случаях слияния регионов до начала активной агитации население к перспективам объединения относилось весьма пассивно. Например, опросы в Красноярском крае показали, что если за объединение выступают 42% населения, то против -25%; причем жители Красноярска отмечали, что больше всего от слияния выиграет не население регионов, а губернаторы, и кроме того, 52% опрошиваемых ответили, что

согласны, чтобы территории объединил своим указом президент РФ, так как все равно он все решает, а не народ и депутаты<sup>1</sup>.

При этом нужно отметить возникавшее в некоторых регионах противодействие объединительным процессам со стороны населения субъектов, в частности в Коми-Пермяцком автономном округе осуществлялся сбор подписей за проведение альтернативного референдума против объединения; в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе против процесса объединения активно выступали представители бурятского этноса, организуя пикеты и инициируя публикации в СМИ, направленные на агитацию против слияния. Читинский правозащитный центр планировал провести в Чите пикет под лозунгом «За честный референдум - без обмана, подкупа и вранья», но он был запрещен читинской мэрией под предлогом проведения спецоперации «в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». А в Эвенкии главы 24 муниципалитетов направили президенту РФ письмо, в котором говорилось, что предполагается «уничтожение» Эвенкийского автономного округа, что это «преступление против народа», а также излагалась просьба «сохранить Эвенкию».

В связи с низкой активностью населения ключевой задачей властей во всех случаях слияния субъектов стало привлечение населения на референдумы, посвященные слиянию регионов. Важной характеристикой объединительных процессов стало объединение в ходе предвыборной агитации различных общественных сил. Так, в Пермской области со специальными заявления в поддержку создания нового субъекта выступали лидеры основных конфессий; в агитации населения в Красноярском крае принимал участие широкий спектр политических партий - от СПС до КПРФ, в Иркутскую область за неделю до голосования в регион прилетели представитель КПРФ Г. Зюганов, ЛДПР В. Жириновский и «Единой России» А.Карелин.

---

<sup>1</sup>Власова А.Н.: «Прежде всего надо восстановить историческую справедливость» // Буряадунэн — Бизнес олзо, 6.11.1998 — с. 3

Активно во всех регионах для привлечения населения на избирательные участки использовались такие приемы, как раздача сувениров в виде билетов в театр, в кино, на футбол, в ряде регионов избирателям бесплатно раздавались лотерейные билеты с розыгрышем ценных призов, в том числе автомобилей. В Красноярском крае власти региона настолько опасались срыва референдума, что даже предлагали отменить порог явки, аргументируя это тем, что нигде в мире на подобные мероприятия не приходит свыше 50% избирателей<sup>1</sup>.

Параллельно практически все случаи слияния регионов демонстрируют активное использование административного ресурса и жесткого давления на избирателей в целях обеспечения необходимой явки. Так, в пермских больницах, ссылаясь на приказ облздора, врачи отказывались класть без открепительного удостоверения даже внеплановых пациентов (в дальнейшем губернатор Пермской области Ю. Трутнев даже публично признал, что перед референдумом нарушались права человека, и заявил, что он отдал вице-губернатору В. Сухих распоряжение обойти пермские больницы и извиниться перед пациентами). В Читинской области на избирательных участках использовались пронумерованные благодарственные письма, которые в дальнейшем нужно было отнести работодателю или в учебное заведение. Это привело к тому, что на одном из избирательных участков даже образовалась давка из студентов, пришедших голосовать, в результате чего нескольким учащимся стало плохо. В Красноярском крае работники налоговых и правоохранительных органов утверждали, что ходили голосовать в обязательном порядке и потом отчитывались перед начальством.

Исключением стала Камчатская область, где отношение властей к объединению регионов можно охарактеризовать как «тихий саботаж», в том числе избирательная комиссия прибегла к жесткому давлению на

---

<sup>1</sup>Жидких В.А. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М.: Современная экономика и право, 2010. С 111.

представителей СМИ, требуя от них воздержаться от призывов к населению прийти на участки и проголосовать - под страхом лишения лицензий. Подобное отношение к объединительному процессу вызвало негативную реакцию со стороны федеральных властей.

2. Изначально негативное отношение к перспективам объединения со стороны представителей политической власти округов.

Если властные структуры объединяемых областей либо выступали инициаторами процессов объединения, либо достаточно позитивно воспринимали перспективы слияния, в случае если инициатива исходила от федерального центра (за исключением Камчатской области), то представители политической власти округов даже при наличии экономических выгод в случае объединения к возможности слияния во всех изучаемых автономных округах изначально отнеслись негативно.

Когда губернатор Красноярского края А. Лебедь выступил с инициативой слияния трех регионов, губернаторы и Таймыра, и Эвенкии высказались категорически против, аргументируя несогласие возможными экономическими проблемами и опасениями за будущее в объединенном регионе малых народностей. Корякская Дума дважды высказывалась против предварительного плана объединения регионов, поддержав его лишь на третий раз. Губернатор Агинского Бурятского автономного округа БаирЖамсуевзаявлял, что готов уйти в отставку в случае давления на него по вопросу слияния регионов. А пресс-служба Коми-Пермяцкого АО даже выпустила пресс-релиз, в котором обвинила Пермскую область в попытке ликвидации КПАО, как национально-культурной автономии.

Среди причин негативного отношения властей округов к перспективам объединения можно назвать следующие:

- возможность утраты национальной самобытности;
- выпадение дотаций со стороны федерального центра;
- потеря контроля над финансовыми потоками;

- потеря федерального статуса, в связи с чем потеря многими чиновниками статуса федерального государственного служащего;
- отмена льгот и надбавок к заработной плате;
- сокращение численности государственных служащих.

Изменение в отношении к перспективам объединения во всех случаях слияния субъектов экспертами связывается с демонстрацией федеральным центром поддержки объединительных процессов. Так, глава КПАО Г. Савельев публично поддержал слияние регионов после визита в округ спикера Совета Федерации С. Миронова и полномочного представителя президента в Приволжском федеральном округе С. Кириенко, а губернатор АБАО откровенно заявлял, что перемены в его взглядах связаны с тем, что «ситуация в стране изменилась», поэтому «нужно понимать политику федерального центра и следовать ей»<sup>1</sup>. Другой причиной изменения настроения окружных властей стали поправки в налоговый кодекс, принятые летом 2004 г., которые увеличили долю краев и областей в налоговых поступлениях, снизив долю округов.

### 3. Актуальность вопросов, связанных с национальной самобытностью.

Процессы объединения предполагали слияние округов, созданных для защиты

этнических меньшинств, с русскими областями. Это обуславливало, с одной стороны, опасения возможности утраты национальной самобытности населения округов, а с другой стороны, появление вопросов о целесообразности именно такого варианта объединения в ряде регионов.

Опасения возможности потери национальной самобытности Корякского АО объяснялись историей создания Устава Камчатской области (от 1997 г.), когда статус двух национальных районов области - Быстринского и Алеутского (районы проживания народов Севера) - был опущен в Уставе и их уравнивали с другими муниципальными районами

---

<sup>1</sup>Жидких В.А. Российский федерализм: эволюция, проблемы и перспективы развития. М.: Современная экономика и право, 2009. С 112.

области. Несмотря на неоднократные дополнения (до 2006 г.) в Устав, их национальный статус так и не был гарантирован. Похожая ситуация была и в Коми-Пермяцком АО, где существовали опасения, что после слияния субъектов округ растворится среди других районов Пермской области.

Особенно активно проблема сохранения национальной самобытности использовалась при агитации против объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа - против слияния регионов выступали представители бурятского этноса. В 2003 г. был проведен Всебурятский съезд, который потребовал от центральных властей «не допускать действий по ликвидации округа»<sup>1</sup>. Предполагалось даже участие в агитации против референдума шаманов автономного округа, однако ожидаемый шаманский обряд против объединения не состоялся, так как по своему статусу шаманские организации не имеют права принимать участие в политических акциях. Активную позицию заняли и представители политической элиты и общественности Республики Бурятия, которые высказывали предложение присоединить Усть-Ордынский Бурятский автономный округ не к Иркутской области, а к Бурятии. Представители бурятских общественных организаций в том числе участвовали в пикетах против проведения референдума об объединении.

Объединение Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа, которое вошло в активную фазу уже после того, как принципиальное решение о слиянии Иркутской области и Усть-Орды было принято, прошло в значительно более спокойной атмосфере. Однако нужно констатировать, что в агитации против слияния также был значимым национальный фактор, в том числе появлялись предложения о необходимости слияния бурятских автономных округов с республикой Бурятия вплоть до озвучивания предложений о восстановлении Бурят-Монголии в прежних границах «с выплатой компенсации за утеряннные экономические выгоды как за

---

<sup>1</sup>Власова А.Н.: «Прежде всего надо восстановить историческую справедливость» // Буряадунэн — Бизнес олзо, 6.11.2008 — С. 3

прошедшие десятилетия, так и за утерю потенциальной выгоды от этих регионов, которые сейчас еще дальше отторгаются от материнского субъекта - Республики Бурятия». Кроме того, состоялись «удаленные» пикеты в Улан-Удэ, Москве и Улан-Баторе, а также одиночные акции протеста в Санкт-Петербурге.

Исключением можно назвать случай объединения Красноярского края с двумя автономными округами, где проблема сохранения национальной идентичности этнических групп, проживающих в автономных округах, была актуализирована в меньшей степени. Лишь в начале дискуссии о необходимости слияния субъектов губернатор Эвенкии Б. Золотарев акцентировал внимание на данном вопросе, заявляя, что объединение регионов может привести к исчезновению коренных северных народов, однако в дальнейшем ключевым контраргументом против объединения служили не возможные национальные проблемы, а необходимость сохранения уровня жизни населения в объединяемых субъектах федерации. При этом проблема «особого статуса» бывших автономных округов получила новое развитие уже после объединения субъектов. Это было связано с тем, что Уставом объединенного края «особый статус» обозначен не был, что привело к протестным настроениям среди населения округов, особенно Эвенкии, вплоть до того что в 2008 г. жители Эвенкии вышли на улицы с требованием или разъяснить, что такое «особый статус», или вернуть району его прежние полномочия. Озвучивалась даже идея превращения Эвенкии в республику с наделением статусом субъекта федерации.

Нужно отметить, что и в случае объединения Иркутской области с Усть-Ордынским Бурятским автономным округом опасения по поводу возможности возникновения проблем с сохранением национальной самобытности отчасти оправдались. В УОБАО недовольство населения вызывает сокращение изучения бурятского языка в школах и детских садах, что напрямую связывается с прошедшим объединением субъектов. Возможно, ситуацию сможет изменить принятие в 2010 г. Закона «Об Усть-

Ордынском Бурятском автономном округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом», который, по словам чиновников, позволит начать реализацию программ по сохранению национальной самобытности в округе<sup>1</sup>.

Более позитивное положение дел сложилось в Пермской области и Камчатском крае. В Пермской области краевые власти активно поддерживают Коми-Пермяцкую культуру, в частности в 2004 г. по инициативе администрации Пермской области в г. Перми был создан Институт языка, истории и традиционной культуры Коми-Пермяцкого народа, реализуется проект «Парма - территория новых возможностей», который призван возродить традиционные народные праздники и обряды и др.

В Камчатском крае после объединения произошло значительное увеличение объема финансирования, направляемого на поддержку коренных малых народов севера. Если в 2006 - 2007 гг., до объединения субъектов, в Камчатской области и Корякском автономном округе реализовывались целевые программы по поддержке коренных малочисленных народов Севера с общим объемом финансирования 14,5 миллиона рублей, то в 2008 - 2009 годах в Камчатском крае уже реализовывались целевые программы с общим объемом финансирования 105,8 миллиона рублей, т.е. в 7,3 раза больше. Общий объем финансирования целевых программ, в которых предусмотрены мероприятия по поддержке коренных малочисленных народов Севера, реализуемых в Камчатском крае в период 2010 -2012 годы, составил более 713 миллионов рублей.

#### 4. Схожие предпосылки объединения.

Для агитации по поводу целесообразности объединения субъектов федерации использовались три блока аргументов:

---

<sup>1</sup>Региональный закон «Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом» // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

- экономическая целесообразность;
- восстановление географических, исторических и экономических связей;
- геополитический фактор.

Что касается экономической целесообразности, то во всех изучаемых случаях ключевой аргумент за слияние регионов звучал следующим образом: объединение позволит создать более эффективную экономику, что, в конечном счете, должно привести к улучшению жизни населения в объединяемых субъектах. Улучшение экономической ситуации должно быть достигнуто за счет разрабатываемых с помощью федерального центра программ развития объединяемых территорий, предполагающих значительные финансовые вливания как со стороны федеральных властей, так и со стороны крупных бизнес-структур. При этом ни в одном случае объединения в СМИ не появлялось аргументации, почему программы должны разрабатываться именно для сливаемых субъектов, а не, допустим, для области или автономного округа по отдельности. Более того, представители федеральных властей откровенно давали понять, что без объединения у претендентов на слияние нет никаких шансов на получение финансирования для развития экономики и улучшения инфраструктуры. Как отмечал на тот момент полномочный представитель президента в Приволжском федеральном округе С. Кириенко при объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа: «Откровенно говоря, никакого другого способа получить такие серьезные, масштабные инвестиции в развитие инфраструктуры, в автомобильный и железнодорожный транспорт, в мостовой переход в районе Заостровки, в газоснабжение не существовало»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

Данная ситуация привела к необходимости в ряде случаев длительных и сложных переговоров между представителями федеральных властей и объединяемых регионов, целью которых было увеличение потенциальных инвестиций в экономику субъектов. Например, длительный процесс объединения Иркутской области и УОБАО отчасти объясняется сложным торгом между центром и регионами. Изначально в обмен на укрупнение власти Приангарья предложили Москве перечень из 25 социально-значимых объектов стоимостью более 9 млрд рублей, которые предлагалось профинансировать из федерального бюджета. Тогда центральные власти сочли эти требования завышенными. В дальнейшем новый губернатор Иркутской области А. Тишанин значительно снизил требования к федеральным властям и заявил, что ни на каких преференциях для Иркутской области он настаивать не будет. Это привело к тому, что противодействие объединению наблюдалось не только в автономном округе, но и среди элиты Иркутской области. Как отмечают СМИ, региональные политики неоднократно заявляли следующее: «Как мы можем убедить прийти на участки население, если мы сами не убеждены, что нам необходимо объединяться с Усть-Ордой»<sup>1</sup>.

Отсутствие согласованной позиции политической элиты Камчатской области и Корякского автономного округа по вопросу объединения привело к тому, что в ходе торга не были пролоббированы меры, направленные на развитие энергетической инфраструктуры края, что представлялось одной из первоочередных предпосылок для успешного экономического развития Камчатки. В результате договор о газификации Камчатского края был заключен только в январе 2008 года.

Во всех случаях объединения активно использовался аргумент о необходимости восстановления исторически сложившихся в советское время

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

связей между объединяемыми областями и округами. При этом интересно отметить, что в некоторых случаях исторический опыт требовал слияния большего числа субъектов. Например, помимо Эвенкии и Таймыра к Красноярскому краю было бы целесообразно присоединить и Хакассию, а к Камчатской области и Корякию, и Чукотку. Противоречивость исторического опыта привела к появлению в региональных СМИ дискуссий о других возможных сценариях объединения, которые продолжаются и после завершения объединительных процессов.

Геополитические аспекты активно использовались в ходе агитации за объединение с округами Красноярского края и Читинской области. По мнению исследователей, объединение Красноярского края и Таймырского и Эвенкийского автономных округов приведет к созданию занимающего значительную территорию в центре Сибири и экономически сильного региона, что позволит России реально выполнять функции центрального связующего звена в активизирующемся процессе экономической и геополитической интеграции ЕС, стран Центральной Азии и АТР. Во время агитации за объединение Читинской области с Агинским Бурятским АО в СМИ появилось значительное число материалов, освещающих историю развития Забайкалья в русле противодействия усилению японского, китайского и монгольского влияния на территории России. В частности утверждалось, что в результате объединения будет возрождено национально-территориальное устройство, которое в середине прошлого века позволило предотвратить агрессию Японии и войну на территории российского Забайкалья.

##### 5. Противоречивые эффекты объединения.

Как уже отмечалось выше, ключевым аргументом в пользу объединения выступала необходимость экономического развития субъектов за счет, с одной стороны, значительных вливаний со стороны федеральных властей и крупного бизнеса, с другой стороны, появления синергетического эффекта от слияния двух регионов.

Процесс формирования единого экономического и правового пространства Пермского края оказался не таким легким, как предполагалось. Но одно из преимуществ переходного периода создания нового субъекта Пермского края – увеличение бюджетов муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа и роста их инвестиционных возможностей.

Дотационность бюджета Коми-Пермяцкого автономного округа в 2005 г. составляла 78 %. Бюджеты муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа в 2009 году к уровню 2005 года увеличились по доходам в 2,6 раза, по расходам – в 2,7 раза.

С созданием Пермского края в Коми-Пермяцком округе появилась дополнительная возможность государственной защиты прав человека. По инициативе 26 ноября 2007 года была открыта государственная приёмная Уполномоченного по правам человека в Пермском крае в Кудымкаре. Новая структура выполняет свою правозащитную функцию во всех муниципалитетах Коми-Пермяцкого округа в тесном контакте с органами государственной власти и органов местного самоуправления. В результате принятых мер усилены гарантии защиты прав граждан в различных областях. За прошедший период в приёмную обратились 1823 человека, что свидетельствует о востребованности данной структуры и подтверждает правильность принятого решения<sup>1</sup>.

#### 6. Этнокультурное развитие Коми-Пермяцкого округа.

Одним из основополагающих принципов деятельности Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края является принцип сохранения и развития коми - пермяцкой культуры.

Коми-пермяки в многонациональном составе населения Пермского края занимают особое место, поскольку пермская земля является нашего народа основным, исторически сложившимся местом проживания. По итогам переписи 2002 года на территории края проживают 82,6% от общей

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

численности коми-пермяков (для сравнения: удмурты в Удмуртии – 72,3%, мордва в Мордовии - 33,7%, марийцы – 51,7%).

Необходимость сохранения и развития языка, духовной культуры и иных составляющих этнической самобытности коми-пермяцкого народа закреплена статьей 42 Устава Пермского края. Одним из гарантов реализации государственной политики, направленной на сохранение этнической уникальности коми-пермяков, является Министерство по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, для которого сохранение и развитие самобытной коми-пермяцкой культуры является приоритетным направлением деятельности.

Базовым инструментом сохранения и развития национальной самобытности народов Пермского края является краевая целевая Программа развития и гармонизации национальных отношений. Она реализуется под патронатом Администрации губернатора Пермского края. Около 30 % всего бюджета Программы направлено на раздел 7.1.1. по сохранению и развитию национальной самобытности коми-пермяцкого народа<sup>1</sup>.

Реализация мероприятий Программы позволила обеспечить образовательный процесс в школах учебниками нового поколения по коми-пермяцкому языку и литературе (обеспеченность – 70,6%, ожидаемый срок завершения обновления учебников – 2017 год), поддержать издание печатных СМИ для детей (журналы «Силькан», «Сизимок»), газет («Кама Кытшын», приложение к газете «Парма» «Коми говк»), выпуск тематических телепрограмм «Миянкрайын», деятельность научных структур и общественных формирований, мероприятия по популяризации коми-пермяцкого языка в детской среде, педагогической общественности.

В дополнение к мероприятиям Программы развития и гармонизации национальных отношений народов Пермского края Министерством по делам Коми-Пермяцкого округа с 2009 года разработан и реализуется проект

---

<sup>1</sup>Краевая целевая Программа развития и гармонизации национальных отношений в Пермском крае // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

«Парма - территория новых возможностей», направленный на создание условий для этнокультурного развития округа, формирование его положительного имиджа, развитие межрегионального и международного сотрудничества в этнокультурной сфере. Во многом благодаря реализации мероприятий проекта удалось активизировать проектную деятельность организаций и частных лиц, провести такие масштабные мероприятия межрегионального уровня как) фестиваль культур финно-угорских народов «Чудный карнавал», IX фестиваль исторических городов и населенных пунктов Прикамья «Кудымкар – город мастеров».

Пермский край, Коми-Пермяцкий округ все чаще становятся площадкой для реализации этнокультурных инициатив в молодежной среде финно-угорского мира. В годах представители молодежи Коми-Пермяцкого округа являлись и организаторами, и участниками XXVI Международной научной конференции студентов финно-угроведов »IFUSCO-2010», I и II Международного социально-экономического форума финно-угорской молодёжи, I Международного летнего творческого лагеря финно-угорской молодежи «FUгорт» («Дом будущего»), международной летней языковой школы финно-угорской молодежи, краевого конкурса красоты финно-угорских девушек, проживающих на территории Пермского края «Краса Пармы-2010». «FU - культурного молодежного транзита: этническая феерия».

В 2011 году, благодаря победе юной коми-пермячки Анастасии Крохалевой на межрегиональном конкурсе красоты среди девушек финно-угорских народов «Звезда Севера – 2009», Пермский край принимает у себя конкурс «Звезда Севера-2011»<sup>1</sup>.

Значительное количество мероприятий межрегионального и международного значения в годах проведены в сотрудничестве МКПО с

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

Министерством культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края, общественными организациями. Взаимодействие между Министерством культуры и массовых коммуникаций и Министерством по делам Коми-Пермяцкого округа в сфере развития отношений с финно-угорскими республиками РФ и странами финно-угорского мира явилось важнейшим фактором успешности проектных инициатив, направленных на позиционирование Пермского края в финно-угорском мире, развитие межрегионального и международного сотрудничества. В целях закрепления системности проводимых мероприятий считаем необходимым заключение Соглашения о взаимодействии между Министерством культуры и массовых коммуникаций и Министерством по делам Коми-Пермяцкого округа в сфере развития отношений с финно-угорскими республиками РФ и странами финно-угорского мира, приложением к которому будет Перечень мероприятий, направленный на позиционирование Пермского края в финно-угорском мире, формируемый ежегодно.

Отмечено значительное увеличение охвата молодежи проводимыми мероприятиями и, как следствие - повышение интереса к коми-пермяцкому языку и культуре. Об этом свидетельствуют данные социологических опросов. Так, 79% представителей молодежи признают важность принадлежности к коми-пермяцкому народу (в 2007 году таких было 53,2%); 88% молодых людей считают, что необходимо знать родной язык (в 2007 году так считали 79,7%), а 75% высказываются за необходимость изучения его в школе (показагода – 45,6%).

Результатом реализации проекта мы считаем и рост узнаваемости Коми-Пермяцкого округа в Пермском крае и финно-угорском мире. Реклама территории осуществляется не только через проведение мероприятий. Новости социокультурной жизни постоянно публикуются на новостных

сайтах Пермского края, финно-угорского мира, разрабатываются и выпускаются современные печатные материалы<sup>1</sup>.

Популяризацию коми-пермяцкой культуры в Пермском крае и за его пределами активно осуществляют краевые учреждения культуры, расположенные на территории округа. Знаковыми событиями этнокультурной жизни Пермского края стали: совместный творческий проект художника Леонида Тишкова, куратора Екатерины Деготь и окружного краеведческого музея им. –Пермяка «Кудымкор - локомотив будущего», ставший лауреатом национальной премии РФ в области современного искусства в номинации «Лучший кураторский проект 2009 года»; Спектакль Коми-Пермяцкого национального драматического театра им. М. Горького «Гётрасьём» («Женитьба») по пьесе Н. Гоголя на коми-пермяцком языке, ставший лауреатом премии Пермского края в области культуры и искусства в 2015 году.

В преддверии завершения реконструкции театра, понимая значимость и важность проблемы кадрового обеспечения деятельности, нами, совместно с руководством театра, достигнута договоренность с Государственной Академией театрального искусства в г. Санкт-Петербурге о наборе в 2015 году III национальной коми-пермяцкой студии.

Таким образом, действующая на качественно новом уровне система, объединяющая административный ресурс власти, программные и проектные механизмы, потенциал государственных, муниципальных и общественных организаций, способствует реализации прав представителей коми-пермяцкого народа на сохранение этнокультурной самобытности. По данным социологического опроса, 80 % жителей округа подтверждают возможность удовлетворения своих этнокультурных потребностей на родной земле.

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

Вместе с тем, объективные процессы глобализации, слабая этноформирующая среда, отсутствие визуальных образов, формирующих устойчивое национальное позиционирование и самосознание, значительно ослабляют результаты прилагаемых усилий по сохранению и развитию этнической идентичности коми-пермяков, фактически позволяя находиться на уровне «сохранения», но не на уровне «развития» национальной культуры. Особо сложная ситуация складывается в языковой сфере.

Статистические показатели и данные проводимых социологических свидетельствуют о снижении уровня изучения и владения коми-пермяцким языком, особенно среди представителей молодого поколения, сужении сферы его функционирования. Продолжаются процессы «русификации» коми-пермяцкого языка и «обрусения» средних и крупных населенных пунктов, прежде всего города Кудымкара и районных центров. В условиях переноса центра ответственности за изучение родных языков от региона в образовательное учреждение, происходит сворачивание объемов учебного времени направляемого на изучение коми-пермяцкого языка в учебном процессе, отказ от изучения родного языка (Пелым, Юкеево, Сеполь). Образовательные учреждения, муниципальные органы управления образованием, оказались неготовыми к работе в новых условиях. В результате удельный вес школьников, изучающих коми-пермяцкий язык, в 2015-16 учебном году составил 18,7 %, а в начавшемся учебном году составил уже только 17,8 %<sup>1</sup>.

В этих условиях важно, чтобы работа по развитию и популяризации национального языка и культуры имела комплексный характер. Предлагаем Министерству образования ПК рассмотреть возможность разработки механизмов стимулирования педагогических работников и образовательных учреждений, направленных на внедрение и развитие национального

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

образовательного компонента содержания образования путем введения в методику нормативного подушевого финансирования образовательных учреждений повышающих коэффициентов. Одновременно необходимо усилить научно-методическую и консультационную помощь в сфере этнокультурного образования, обеспечить координацию работ по разработке содержания национального компонента содержания образования, для чего предлагаем министерству образования предусмотреть в плановом задании ГКОУ «Коми-Пермяцкий окружной институт усовершенствования учителей» на 2017 и последующие годы раздел по информационно-аналитическому сопровождению деятельности образовательных учреждений по внедрению и развитию национального образовательного компонента содержания образования.

Одновременно, в целях усиления ответственности глав муниципальных образований за сохранение и развитие национальных культур народов, традиционно населяющих Пермский край, считаем целесообразным ввести в Соглашение о взаимодействии между Правительством Пермского края и муниципальным образованием в сфере развития человеческого потенциала систему показателей, характеризующих создание и развитие сети образовательных учреждений, реализующих этнокультурный компонент в образовании в территории<sup>1</sup>.

Перспективы развития Коми - Пермского округа.

Приоритетные направления социально - экономического и этнокультурного развития Коми - Пермского округа на среднесрочную перспективу:

1 Повышение инвестиционной привлекательности Коми-Пермского округа

1.1 развитие транспортной системы округа:

---

<sup>1</sup>Пресс-служба Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области // Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

-реализация проекта «Белкомур». Для реализации проекта создана компания инвестиционная «Северо-Запад-Прикамье». Уставный капитал компании 224,4 млн. руб. Заявленный объем финансирования проекта составляет 598 млрд. руб. (в ценах на 01.01.2008 г.);

- завершение строительства автодороги Пермь-Кудымкар-Сыктывкар, строительство автодорог с асфальто-бетонным покрытием Юкеево-Коса и участка Сергеевский-Чажеговоавтодороги Кудымкар-Гайны;

1.2 газификация населенных пунктов Юсьвинского и Кудымкарского районов; строительство межпоселкового газопровода Белоево-Юрла;

1.3 подготовка инвестиционных площадок.

2. Повышение эффективности использования ресурсов – лесных и земельных

2.1 создание на территории округа производств углубленной обработки и переработки древесины, использование недревесных лесных ресурсов;

2.2 строительство лесовозных дорог, в т. ч. на условиях частно-государственного партнерства;

2.3 развитие агробизнеса и малых форм хозяйствования на селе.

3. Развитие «новых» для экономики округа отраслей – туризма и ремесленничества

3.1 реализация межмуниципальных проектов по развитию историко-культурного и этнографического туризма;

3.2 создание креативного центра «Город мастеров» в г. Кудымкаре - площадки делового общения ремесленников не только Пермского края, но и мирового финно-угорского сообщества.

4. Повышение комфортности проживания населения на территории Коми-Пермяцкого округа

4.1 обновление имущественного комплекса бюджетных; завершение реконструкции национального Коми-Пермяцкого драматического театра им.

М. Горького в г. Кудымкаре; строительство хирургического корпуса ГКУЗ «Коми-Пермяцкая окружная больница» в Кудымкаре;

4.2 проведение мероприятий по снижению заболеваемости социально-значимыми заболеваниями; завершение строительства окружного кожно-венерологического диспансера в г. Кудымкаре.

4.3 формирование здорового образа жизни; завершение строительства спортзала в с. Коса.

4.4 создание условий для удовлетворения языковых потребностей населения Коми-Пермяцкого округа.

5. Интегрирование Коми-Пермяцкого округа Пермского края в культурное пространство финно-угорского мира через проведение международного фестиваля народных промыслов и ремесел финно-угорских народов, международного фестиваля красоты среди девушек финно-угорских народов «Звезда Севера-2011», Дней культуры финно-угорских народов Пермского края в Финляндии и Венгрии.

## **ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО ПРЕОДОЛЕНИЮ ПОСЛЕДСТВИЙ УКРУПНЕНИЯ РЕГИОНОВ**

### **3.1. Основные направления преодоления последствий укрупнения**

На сегодняшний день в состав Коми-Пермяцкого округа входят семь муниципальных образований: один городской округ - город Кудымкар и шесть муниципальных районов: Гайнский, Косинский, Кочевский, Кудымкарский, Юрлинский, Юсьвинский.

Территориальную организацию Коми-Пермяцкого округа нельзя назвать совершенной, она характеризуется чрезмерной дробностью и мелкоселенностью территории. Можно наблюдать: сильную дифференциацию муниципальных образований по социально-экономическим условиям развития, финансовый и кадровый дефицит и, как следствие, общее снижение качества муниципального управления. Существуют территории, где уже продолжительное время отсутствуют крупные, стабильно развивающиеся предприятия (Кудымкарский, Гайнский, Юрлинский муниципальные районы).

Кроме того, стоит отметить особо проявляющееся на территории округа несовершенство двухуровневой системы, а именно дисбаланс во взаимоотношениях «центральное поселение - муниципальный район».

Основными факторами, ставшими в настоящее время ограничительными для развития округа, являются: исторически сложившаяся специализация экономики на лесозаготовках и сельском хозяйстве; ориентация на молевой сплав древесины; создание поселков временного проживания на период освоения лесного ресурса и, как следствие, крайне слабое развитие автотранспортной сети.

Вместе с тем в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в единый, новый субъект Российской Федерации - Пермский край в течение 2005-2012 гг. были осуществлены

значительные вложения в развитие общественной инфраструктуры, приведение в нормативное состояние учреждений бюджетной сферы, наполнение бюджетов муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа. Кроме того, в развитие территории было инвестировано 7 млрд руб. из средств федерального, краевого, окружного и местных бюджетов<sup>1</sup>.

К основным проблемам развития Коми-Пермяцкого округа необходимо отнести:

1. В социальном и экономическом развитии:

1) сохраняющееся снижение численности населения округа: по данным Росстата уменьшение численности с 2002 по 2010 гг. составило 19,9 тыс. чел. (14,6%) (с 136,1 до 116,2 тыс. чел.);

2) высокий миграционный отток населения: только в 2012 г. в Коми-Пермяцком округе миграционный отток составил 1254 чел. (в 2005 г. - 138 чел.);

3) высокую заболеваемость социально значимыми болезнями: на 1 января 2013 г. показатель социально значимой заболеваемости в округе составил 86 случаев на 1000 чел. населения, в то время как среднее по краю значение этого показателя составляло 72 случая на 1000 чел. населения;

4) недостаточную степень обеспеченности потребностей экономики и социальной сферы в квалифицированных кадрах.

По данным администраций муниципальных районов и городского округа Коми-Пермяцкого округа общая потребность в специалистах составляет около 300 чел., в т.ч. с высшим образованием - более 100 чел., со средним специальным - около 100 чел., с начальным профессиональным образованием - около 100 чел. В разрезе муниципальных образований наибольшая потребность в специалистах - в Юсьвинском, наименьшая - в Косинском муниципальных районах. Больше всего специалистов требуется в лесной отрасли промышленности («лесное хозяйство») и сельском хозяйстве,

---

<sup>1</sup>Социальный атлас российских регионов. Пермский край. [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

причем в данных отраслях востребованы специалисты со средним специальным профессиональным образованием;

5) общее снижение численности работающих в крупных и средних организациях в экономике: численность работающих сократилась с 20332 до 19270 чел.;

6) увеличение удельного веса фонда оплаты труда, сформированного в отраслях бюджетной сферы: с 69% в 2011 г. до 72% в 2012 г.;

7) высокий уровень напряженности на рынке труда Коми-Пермяцкого округа: на 1 июля 2013 г. на одну вакансию приходилось 10 чел. ;

8) крайне низкий уровень переработки и обработки древесины на территории округа: на момент объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в структуре производства продукции лесопромышленного комплекса округа преобладала исключительно заготовка древесины (на долю лесозаготовительного производства приходилось 92%), в то время как в Пермской области на лесозаготовительное производство приходилось только 11%, а остальной удельный вес - на деревообрабатывающее производство (24%) и на целлюлозно-бумажное производство (65%). К 2013 году, в связи с закрытием ЗАО «Лесинвест» в г. Кудымкаре, доля лесозаготовительного производства на территории округа еще более увеличилась<sup>1</sup>;

9) слабая организация закупки сельскохозяйственной продукции у населения и мелких товаропроизводителей, в то время как более 70% сельхозпродукции в Коми-Пермяцком округе производится 142 крестьянско-фермерскими хозяйствами и широким кругом личных подсобных хозяйств;

10) низкая предпринимательская активность населения: в Коми-Пермяцком округе на 1000 чел. населения приходится 29,9 зарегистрированных субъектов малого предпринимательства, в Пермском крае это число составляет 51,6 ед.;

---

<sup>1</sup>Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

11) инвестиционная привлекательность территории ниже средней по краю, наблюдаются уход бизнеса за пределы округа и снижение производственных активов; объем инвестиций в экономику Коми-Пермяцкого округа сократился с 1117,4 млн руб. в 2008 г. до 743,3 млн руб. в 2012 г..

2. В развитии общественной инфраструктуры:

1) слабое развитие транспортной системы округа, ограниченная транспортная доступность Гайнского и Косинского муниципальных районов: на 1 января 2014 г. общая протяженность дорог с асфальтобетонным покрытием составляет 160,659 км, или 4,4% всей протяженности дорог общего пользования;

2) высокий износ зданий и сооружений учреждений социальной сферы;

3) отсутствие связи с рядом населенных пунктов муниципальных районов округа, ограниченный доступ к сети Интернет;

4) отсутствие доступа к местному телевизионному вещанию в ряде населенных пунктов на территории Кочевского, Косинского, Гайнского муниципальных районов.

Решение указанных проблем планируется и закрепляется в рамках конкретных нормативно-правовых актов краевого уровня.

Так, в соответствии с законом Пермского края 2012 г. среди основных задач социально-экономического развития Пермского края на 2012-2016 гг. названы создание условий для обеспечения эффективного местного самоуправления и социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа. Данные общие направления конкретизированы в государственной программе Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» и включают в себя: оптимизацию территориальной организации местного самоуправления Пермского края; формирование эффективной кадровой муниципальной политики; повышение финансовой обеспеченности муниципальных образований; создание и внедрение системы общественного контроля качества предоставления государственных и муниципальных

услуг<sup>1</sup>. Все эти направления в значительной степени касаются и территории Коми-Пермяцкого округа, поэтому представляется целесообразным рассмотреть и выявить основные тенденции в совершенствовании развития округа в соответствии с названными направлениями<sup>2</sup>.

Решение проблемы формирования оптимального территориального устройства местного самоуправления может быть связано с укрупнением муниципальных образований, а также усилением агломерационного воздействия районных центров на сопредельные территории.

Как уже было отмечено, территориальное устройство Коми-Пермяцкого округа характеризуется значительным количеством труднодоступных и отдаленных населенных пунктов. На сегодняшний день определены 14 территорий Коми-Пермяцкого округа, которым присущи: сезонность транспортной доступности и удаленность от административных центров (в частности, минимальное расстояние от административного центра поселения составляет 6,9 км, максимальное - 37 км); отсутствие фельдшерско-акушерских пунктов, общеобразовательных учреждений, экономической инфраструктуры (почты, магазинов, коммерческих предприятий), что существенно ограничивает решение вопросов местного значения, в частности предоставление транспортных, образовательных и медицинских услуг населению. Кроме того, для решения в указанных населенных пунктах инфраструктурных вопросов местного значения (содержание жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, благоустройство и освещение, осуществление мероприятий по обращению с отходами) из бюджетов муниципальных образований требуется выделение дополнительного объема финансовых средств.

Специфика функционирования и развития отдаленных и труднодоступных территорий заключается в слабом развитии дорожной сети,

---

<sup>1</sup>Программа Пермского края «Региональная инициативная политика и развитие совместных территорий» [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

<sup>2</sup>Коми-Пермяцкий округ – земля притяжения : эссе о Пермском крае // Мы – земляки. – 2012. - № 12 (дек.). – С. 8-11.

высоких затратах на строительство новых дорог, а также сложных погодных условиях, отрицательно влияющих на сохранность существующих дорог. Соответственно, затруднено и привлечение инвестиций в дорожное строительство, что резко ограничивает перспективы социально-экономического развития населенных пунктов, находящихся в таких территориях.

Сказанное обуславливает необходимость и целесообразность реализации мероприятий по переселению граждан, проживающих в труднодоступных и отдаленных населенных пунктах Коми-Пермяцкого округа.

Говоря о реализации кадровой муниципальной политики, нельзя не сказать о том общем фоне низкой эффективности системы информационного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа, который пока не способствует двум уровням публичной власти в полную силу работать в единой системе координат по приоритетным направлениям деятельности.

Деятельность органов местного самоуправления протекает в условиях нескольких, одновременно реализуемых, реформ, а также систематически повышающихся требований к результатам работы. В данном случае, во-первых, недостаточно учитывается реальная способность муниципальных кадров самостоятельно ориентироваться в происходящих процессах, осуществлять нормотворчество и принимать управленческие решения исходя из имеющегося ресурсного и кадрового потенциала. Во-вторых, есть понимание, что в системе управления нельзя предъявлять различные требования и устанавливать разные стандарты результативности для одного и того же муниципального служащего, участвующего в реализации различных, иногда не синхронных, реформ. Вместе с тем только в условиях координации целеполагания и планирования процессов управления на региональном и муниципальном уровнях возможно наиболее эффективное

достижение цели, реализуемой в единой, хотя и в такой многослойной управленческой структуре, какой является система управления развитием региона.

В части повышения финансовой обеспеченности муниципальных образований необходимо отметить значимость современных процессов перехода к программному бюджету, в частности изменений, внесенных в Бюджетный кодекс РФ, относительно практики применения системы государственных и муниципальных программ, а также завершения процесса формирования документов федерального уровня, устанавливающих основы государственного стратегического планирования. Все эти шаги определяют необходимость значительного расширения существующей и, при необходимости, создания новой нормативной и методологической базы системы стратегического планирования Коми-Пермяцкого округа, ключевыми составляющими которой являются документы стратегического планирования муниципальных образований.

С целью решения выявленных проблем разработана Государственная программа Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» (далее - Программа), которая определяет цель, задачи, основные направления и комплекс программных мероприятий, ориентированных на решение наиболее актуальных проблем в развитии местного самоуправления в Пермском крае, финансовое обеспечение и механизмы реализации мероприятий, направленных на обеспечение создания эффективного местного самоуправления, повышение уровня социально-экономического развития и финансовой обеспеченности муниципальных образований, показатели их результативности<sup>1</sup>.

Региональная политика в области развития местного самоуправления основывается на положениях Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства Пермского края, а также

---

<sup>1</sup>Государственная программа Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления. Активное участие в достижении результатов региональной политики принимают органы местного самоуправления, институты гражданского общества, население Пермского края.

На протяжении последних лет принимаются активные меры по повышению эффективности проводимой государством политики в отношении местного самоуправления, в том числе посредством совершенствования территориальной организации местного самоуправления, оптимизации разграничения полномочий, материальных и финансовых ресурсов между различными уровнями публичной власти.

Территориальная организация местного самоуправления Пермского края характеризуется достаточно большим количеством муниципальных образований, преимущественно сельских поселений. При этом в ряде сельских поселений отсутствует социально-экономическая основа для развития, очевидны процессы сворачивания бизнеса и оттока трудоспособного населения в пользу краевого центра и других крупных населенных пунктов.

Таким образом, наблюдается процесс постепенной концентрации населения в более компактных, инфраструктурнонасыщенных, активно развивающихся населенных пунктах. В этой связи требует оптимизации и система муниципального управления. Актуальным становится формирование укрупненных муниципальных образований, концентрация финансовых, управленческих и кадровых ресурсов и усиление потенциала в рамках объединенных территорий.

Оптимизация муниципального управления требуется также в сфере исполнения полномочий по вопросам местного значения. Необходимо уточнение зон ответственности двух уровней муниципальной власти - района и поселения, исключение параллельной работы разных администраций по дублирующим функциям.

В настоящее время на всех уровнях организации муниципального управления с особой остротой стоят вопросы востребованности профессионально-личностных способностей человека и профессионализации кадров.

На сегодняшний день только в одном муниципальном образовании Пермского края принята программа развития муниципальной службы.

Реализация в 2012 году долгосрочной целевой программы «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012-2014 годы», утвержденной Постановлением Правительства Пермского края от 16 декабря 2011 г. N 1068-п, выявила крайне низкий уровень подготовки кадров муниципальных служащих и общий дефицит кадров управленческого звена, что, безусловно, отражается на качестве работы органов местного самоуправления, подготовке нормативно-правовых актов и управленческих решений<sup>1</sup>.

Процесс включения граждан в местное самоуправление является одной из наиболее важных задач для всех субъектов взаимодействия, существующих на конкретной территории. Однако в настоящее время недостаточно эффективно используются механизмы участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (самообложение граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан и т.д.)<sup>2</sup>.

Развитие экономики муниципальных образований зависит от их ресурсного потенциала и эффективности его использования. Обладая

---

<sup>1</sup>Долгосрочная целевая программа «Повышение квалификации, профессиональная переподготовка муниципальных служащих и глав муниципальных образований Пермского края на 2012-2014 годы», утвержденной Постановлением Правительства Пермского края от 16 декабря 2011 г. N 1068-г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

<sup>2</sup>Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ (в ред. 2018 г.) // СПС Консультант

значительным природным, экономическим, историко-культурным потенциалом, большинство муниципалитетов не используют их ввиду отсутствия информации о реальных возможностях, технологий управления и методического обеспечения.

Единый научно обоснованный подход к оценке существующих ресурсов муниципальных образований позволит выработать комплекс мероприятий, направленный на повышение качества управления этими ресурсами, в том числе касающихся формирования доходной базы местных бюджетов на основе их налогового потенциала и политики выравнивания бюджетной обеспеченности.

Наиболее актуальной проблемой для органов местного самоуправления является обеспеченность финансовыми ресурсами для исполнения возложенных полномочий. По итогам 2012 года в 147 из 347 муниципалитетов края уровень дотационности бюджетов составляет от 80 до 97%. Таким образом, финансовое положение муниципальных образований в значительной степени зависит не от их собственных усилий, а от размеров межбюджетных трансфертов и дополнительных налоговых доходов, передаваемых с уровня Пермского края местным бюджетам.

При этом существенная доля расходов местных бюджетов направлена на содержание органов местного самоуправления. Одним из мероприятий Программы является разработка и внедрение методики расчета нормативов формирования расходов на оплату труда депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих и (или) содержание органов местного самоуправления Пермского края.

В Пермском крае за последние годы сложилась эффективная система финансовой поддержки из краевого бюджета органам местного самоуправления на инвестиционное развитие территорий за счет формирования регионального фонда софинансирования расходов. Фонд софинансирования расходов являлся действенным финансовым механизмом,

позволяющим муниципальным образованиям за счет оптимизации текущих расходов планировать и направлять финансовый ресурс на инвестиционную деятельность<sup>1</sup>.

Изменения, внесенные в статью 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации, исключают норму, регламентирующую, что совокупность субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта в бюджеты муниципальных образований, образует региональный фонд софинансирования расходов. Пермский край - один из немногих субъектов Российской Федерации, который применял данную норму. Региональный фонд софинансирования расходов являлся основным источником финансирования строительства и реконструкции муниципальных объектов.

Для решения данной проблемы в рамках Программы взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа предлагается сохранить меры государственной поддержки путем предоставления субсидий органам местного самоуправления на реализацию муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований.

Таким образом, в целях повышения эффективности деятельности муниципальных образований на территории Коми-Пермяцкого округа целесообразна реализация комплекса мероприятий, в числе которых наиболее значимыми представляются:

- разработать «Программу взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа», которая позволит повысить эффективность деятельности муниципальных образований; создать систему общественного

---

<sup>1</sup>Доклад министра социального развития Пермского края. 2013 г. // [www.atlas.socpol.ru/portraits/](http://www.atlas.socpol.ru/portraits/)

контроля качества предоставления государственных и муниципальных услуг, целевыми ориентирами которой являются:

1. Создание эффективного муниципального управления.
2. Повышение уровня социально-экономического развития муниципальных образований.
3. Повышение финансовой обеспеченности муниципальных образований.
4. Реализация мероприятий по стабилизации социально-экономического положения в отдельных территориях Пермского края.

5. Повышение уровня социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа

- разработать методологии формирования системы стратегического планирования и целеполагания муниципальных образований Коми-Пермяцкого округа и механизмов ее интеграции с системой стратегического планирования регионального и федерального уровней;

Комплекс указанных мероприятий в сфере развития и поддержки местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа позволит:

- создать аналитическую и информационную основу для формирования эффективной территориальной организации местного самоуправления Коми-Пермяцкого округа;

- обеспечить эффективное муниципальное управление.

- повысить уровень социально-экономического развития муниципальных образований.

- повысить финансовую обеспеченность муниципальных образований.

- повысить уровень социально-экономического развития Коми-Пермяцкого округа.

### 3.2. Оценка эффективности предложенных мероприятий

Оценим эффективность Программы взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа.

Результативность измеряется путем сопоставления фактически достигнутых значений показателей с плановыми значениями.

В качестве критериев оценки результативности реализации государственной программы и программных мероприятий используются индекс результативности и интегральная оценка результативности.

Индекс результативности Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» оценивается по каждому целевому показателю в год  $t$  и за расчетный период  $T$ :

$$R_{it} = \frac{P_{fit}}{P_{pit}}, \quad (1)$$

где  $R_{it}$  - результативность достижения  $i$ -го показателя, характеризующего ход реализации государственной программы, в год  $t$ ;

$P_{fit}$  - фактическое значение  $i$ -го показателя, характеризующего реализацию Программы, в год  $t$ ;

$P_{pit}$  - плановое значение  $i$ -го показателя, характеризующего реализацию Программы, в год  $t$ ;

$i$  - номер показателя Программы<sup>1</sup>.

Интегральная оценка результативности Программы в год  $t$  определяется по следующей формуле:

$$H_t = \frac{\sum P_{it}^m}{m} \times 100, \quad (2)$$

<sup>1</sup>Жидких В.А. Региональная политика и развитие территорий. М.: Современная экономика и право, 2013. С 122.

Где  $H_t$  - интегральная оценка результативности государственной программы в год  $t$  (в процентах);

$P_{it}$  - индекс результативности по  $i$ -му показателю в год  $t$ ;

$m$  - количество показателей Программы.

Эффективность реализации государственной программы определяется как соотношение интегральной оценки результативности государственной программы и уровня финансирования:

$$\Theta_t = \frac{H_t}{St} \times 100, \quad (3)$$

Где  $St$  - уровень финансирования Программы в год  $t$ , определяется как отношение фактического объема финансирования к запланированному объему финансирования в год  $t$ ;

$H_t$  - интегральная оценка результативности Программы в год  $t^1$ .

При завершении расчетов показателей формулируются выводы по оценке эффективности реализации государственной программы с учетом следующих критериев:

- значение показателя ( $\Theta_t$ ) более 100% - эффективность реализации государственной программы более высокая по сравнению с запланированной;

- значение показателя ( $\Theta_t$ ) от 80% до 100% - реализация Программы соответствует запланированным результатам при запланированном объеме расходов - запланированная эффективность реализации государственной программы;

- значение показателя ( $\Theta_t$ ) от 50% до 80% - эффективность реализации государственной программы ниже запланированной;

- значение показателя ( $\Theta_t$ ) менее 50% - Программа реализуется неэффективно.

---

<sup>1</sup>Жидких В.А. Региональная политика и развитие территорий. М.: Современная экономика и право, 2013. С 122.

Целевые показатели непосредственного результата реализации Программы взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Целевые показатели непосредственного результата Программы взаимодействия между исполнительными органами государственной власти Пермского края и органами местного самоуправления округа в подпрограмме «Региональная политика и развитие территорий»

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
1.1	Индекс обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов (собственные доходы бюджетов муниципальных районов / текущие расходы бюджетов)	ед.	1,44	1,44	1,44	1,44	1,44
1.2	Количество лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих, повысивших квалификацию в рамках реализации Программы	чел.	1915	1600	1400	1400	1400
1.3	Доля налоговых, неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов (без субвенций)	%	60,95	62,70	64,44	64,44	64,44
1.4.	Процент выполнения показателей соглашений о взаимодействии между Правительством Пермского края и муниципальными районами (городскими округами) Пермского края	%	68,95	72,70	74,44	76,44	78,44

Целевые показатели подпрограммы «Оптимизация территориальной организации местного самоуправления» представлены в таблице 2.

Таблица 2 - Целевые показатели подпрограммы «Оптимизация территориальной организации местного самоуправления»

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
2	Подпрограмма 1 «Оптимизация территориальной организации местного самоуправления»						
2.1	Количество муниципальных образований Пермского края, вступивших в процессы преобразований муниципальных образований Пермского края (нарастающим итогом)	ед.	16	79	27	50	78
2.2	Количество проведенных выездных заседаний Совета глав муниципальных районов и городских округов при губернаторе Пермского края	ед.		2	2	2	2
2.3	Количество проведенных конкурсов муниципальных районов и деятельности глав муниципальных районов Пермского края	ед.	-	1	1	1	1
2.4	Количество муниципальных образований, подавших заявки на участие в конкурсе «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края»	ед.	35	38	42	47	55
2.5	Доля муниципальных образований, включенных в систему общественного контроля качества предоставления муниципальных услуг и имеющих оценки населением на официальном сайте	%	-	100	-	-	-
2.6	Количество муниципальных образований, перешедших на программно-целевой метод управления	ед.	-	18	41	118	170
2.7	Доля расходов на содержание органов местного самоуправления Пермского края в общем объеме расходов	%	7,3	7,0	6,8	6,6	6

Таким образом, в результате реализации мероприятий Программы доля расходов на содержание органов местного самоуправления Пермского края в общем объеме расходов сократится на 6%.

Целевые показатели подпрограммы «Оказание государственной поддержки органам местного самоуправления при реализации муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований» представлены в таблице 3.

Таблица 3 - Целевые показатели подпрограммы «Оказание государственной поддержки органам местного самоуправления при реализации муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований»

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
2	Подпрограмма 2 «Оказание государственной поддержки органам местного самоуправления при реализации муниципальных программ, приоритетных инвестиционных проектов муниципальных образований»						
3.1	Процент освоения субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию муниципальных программ, приоритетных инвестиционных проектов	%	70	75	85	90	90
3.2	Количество проведенных выездных заседаний Совета глав муниципальных районов и городских округов при губернаторе Пермского края	ед.		2	2	2	2
3.3	Количество проведенных конкурсов муниципальных районов и деятельности глав муниципальных районов Пермского края	ед.	-	1	1	1	1
3.4	Количество муниципальных образований, подавших заявки на участие в конкурсе «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение Пермского края»	ед.	35	38	42	47	55

Целевые показатели подпрограммы «Социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа» представлены в таблице 4.

Таблица 4 – Целевые показатели подпрограммы «Социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа»

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
4.1	Темп сокращения численности населения Коми-Пермяцкого округа	тыс. чел.	1,2	1,2	1,4	1,3	1,2
4.2	Средняя заработная плата, начисленная на одного работающего в Коми-Пермяцком округе	руб.	17516	19443	21582	22000	23100
4.3	Инвестиции в социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа	млрд. руб.	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0

Таким образом, в результате реализации мероприятий Программы темп сокращения численности населения Коми-Пермяцкого округа составит 1200 человек, средняя заработная плата, начисленная на одного работающего в Коми-Пермяцком округе в период с 2013 г по 2017 г. увеличится на 31,1%, на 20% в период с 2013 г по 2017 г. увеличатся инвестиции в социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа.

Важное значение в развитии региона играет подпрограмма «Развитие общественного самоуправления Коми-Пермяцкого округа» (Таблица 5).

Таблица 5 – Целевые показатели подпрограммы «Развитие общественного самоуправления Коми-Пермяцкого округа»

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
5.1	Количество органов территориального общественного самоуправления	ед.		220	259,2	274,9	296,8
5.2	Количество реализованных проектов территориального общественного самоуправления	ед.		0	40	80	120

Продолжение таблицы 5

N п/п	Наименование показателя	Ед. изм.	Плановое значение целевого показателя				
			2013	2014	2015	2016	2017
5.4	Количество обученных муниципальных служащих	чел.		0	300	600	900
5.5	Количество материалов в средствах массовой информации, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»	ед.		0	12	24	36
5.6	Доля граждан, принявших участие в местном референдуме по вопросу введения самообложения граждан в поселениях муниципальных районов Пермского края	%		3,8	3,9	4,0	4,1

Таким образом, в результате реализации мероприятий Программы количество органов территориального общественного самоуправления в период с 2013 г по 2017 г. увеличится на 46,4%, количество реализованных проектов территориального общественного самоуправления в период с 2013 г по 2017 г. увеличится на 31,1%, Доля граждан, принявших участие в местном референдуме по вопросу введения самообложения граждан в поселениях муниципальных районов Пермского края на 20% в период с 2013 г по 2017 г. увеличатся инвестиции в социально-экономическое развитие Коми-Пермяцкого округа.

Результатом достижения цели Программы является достижение основных целевых показателей:

- увеличение индекса обеспеченности бюджетов муниципальных районов, городских округов (собственные доходы бюджетов муниципальных районов, городских округов / текущие расходы бюджетов) до уровня 1,44%;
- увеличение доли налоговых, неналоговых доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов в общем объеме доходов консолидированных бюджетов муниципальных районов и городских округов (без субвенций) до 64,44%;

- количество лиц, замещающих выборные муниципальные должности, муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, повысивших квалификацию в рамках реализации Программы, не менее 1400 чел. ежегодно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

7 декабря 2003 года состоялся референдум по вопросу объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в новый субъект Российской Федерации – Пермский край с особым статусом Коми-Пермяцкого округа. В Пермской области в референдуме приняли участие 62,42% граждан, имеющих право принимать участие в голосовании, «за» высказались 83,96% проголосовавших избирателей. Около 90% избирателей Коми-Пермяцкого АО также отдали предпочтение Пермскому краю.

Историческое значение создания Пермского края далеко выходит за рамки одного региона. Это был первый пилотный проект в постсоветской России, в ходе которого впервые был эффективно отработан на практике механизм действия федерального закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Была реализована подлинно демократическая процедура волеизъявления населения на региональном уровне, само население выступило с идеей объединения субъектов РФ и поддержало ее на референдуме.

Таким образом, необходимо отметить следующие:

1) При сравнении социально-экономического положения двух субъектов неоспоримым лидером, как в экономическом, так и в социальном плане является Пермская область в силу большего по сравнению с округом социально-экономического потенциала

2) Коми-Пермяцкому округу в одиночку крайне трудно «удержаться на плаву» практически по всем социально-экономическим показателям

3) При объединении двух субъектов был ликвидирован крайне дотационный регион, у которого не было перспектив к развитию

4) Основной причиной создания Пермского края стало желание привести к общему знаменателю социально-экономические показатели двух соседних, во многом схожих субъектов

5) Несмотря на все заверения реформа по объединению Пермской области и Коми-Пермяцкого округа в один субъект – Пермский край, так и не была доведена полностью до конца

Объединение Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа повлияло на судьбу не только Пермского края, но и других регионов, в которых шла подготовка к процессу объединения. Под влиянием примера создания Пермского края, складывающейся социально-политической ситуации в стране стало приходить понимание важности укрупнения субъектов РФ как реформы нужной не только федеральному центру для повышения управляемости, но и самим субъектам РФ для их дальнейшего развития.

Приоритетной задачей данной реформы должно было стать ускоренное развитие автономного округа при помощи экономически более сильного соседа, однако по прошествии более 13 лет со дня слияния субъектов оценки последствий данной реформы остаются неоднозначными. Материалом исследования послужил корпус релевантных текстов из федеральных и региональных СМИ, а также журналистских блогов, содержащих оценочные высказывания политиков и чиновников, общественных деятелей и представителей некоммерческих организаций, а также простых жителей, бывших Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области. Исследование показало, что многие задачи, которые были поставлены перед объединением двух субъектов, оказались не в полной мере выполнены и остаются слои общества, отрицательно относящиеся к последствиям данного преобразования, хотя ранее преимущественно поддерживали его. Одной из возможных причин этого можно считать недостаточное внимание новых властей к формированию единой идентичности новой территориальной общности, успешно интегрирующей этнические компоненты автономного округа. При любых изменениях, связанных с территориальным устройством национальных округов, необходимо обращать внимание не только на экономическую и административную сторону преобразования, но и на

культурные и пространственно-идентичностные компоненты. Если не брать в расчет эти факторы, то власти рискуют не только ухудшением качества жизни людей в данном регионе, но и созданием почвы для этнических конфликтов.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

### 1. Нормативно-правовая литература

1.1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2014, № 31. Ст. 4398.

1.2. Бюджетный кодекс РФ от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства РФ. 1996, № 25. Ст. 2954.

1.3. Гражданский кодекс РФ от 18 дек. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства РФ. 2001, № 52 (ч. I). Ст. 4921

1.4. Земельный кодекс РФ от 18 дек. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // Собр. законодательства РФ. 2001, № 52 (ч. I). Ст. 4921

1.5. Международный стандарт ISO 9001:2008 в органах исполнительной власти [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rair-info.ru/publication/publication9/> (дата обращения: 29.11.2017).

1.6. Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>

1.7. Федеральный конституционный закон от 17.12.2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2014, № 31. Ст. 4398.

1.8. Федеральный конституционный закон от 25.03.2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собр. законодательства РФ. 2014, № 31. Ст. 4398.

1.9. Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собр. законодательства РФ. 2014, № 31. Ст. 4398.

1.10. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

1.11. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Региональная политика и федеративные отношения» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 26 марта 2013 г. № 435-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70245668/> (дата обращения: 15.11.2017).

1.12. О долгосрочной государственной экономической политике [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 596. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения :11.11.2017).

1.13. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2012 г. №1119 г. Москва «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // <http://www.rg.ru/2015/11/07/pers-dannye-dok.html>

1.14. Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, Итоговый документ съезда представителей МО, октябрь 2015. – М: Региональное управление. – 344 с.

1.15. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утв. указом Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1644521> (дата обращения: 26.11.2017).

1.16. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: утв. указом Президента Рос. Федерации от 19 дек. 2012 г. № 1666. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1644521> (дата обращения: 26.11.2017).

1.17. О неотложных мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа Пермской области [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 16 сент. 1992 г. № 1085. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения: 16.11.2017).

1.18. О мерах по социально-экономическому развитию Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 03 нояб. 2003 г. № 1283. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1610833> (дата обращения: 08.11.2013).

1.19. Устав Пермского края от 27 апр. 2007 г. № 32-ПК (в ред.2017)[Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2011/08/10/pk-ustav-reg-dok.html> (дата обращения: 06.09.2013).

1.20. О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012 – 2017 годы» [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=66962> (дата обращения: 10.11.2017).

1.21. Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 01 окт. 2013 г. № 1305. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/perm/360938/> (дата обращения: 29.11.2017).

1.22. Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Пермского края (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]: указ губернатора Перм. края от 24 июня 2013 г. № 74. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=68293> (дата обращения: 11.11.2017).

1.23. Об отдельных полномочиях Министерства территориального развития Пермского края, Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, Министерства по развитию территорий Кизеловского угольного бассейна Пермского края [Электронный ресурс]: указ губернатора Перм. края от 15 авг. 2013 г. № 92. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=68198> (дата обращения: 16.11.2017).

1.24. Об отдельных полномочиях Министерства территориального развития Пермского края, Министерства по делам Коми-Пермяцкого округа Пермского края, Министерства по развитию территорий Кизеловского угольного бассейна Пермского края [Электронный ресурс]: указ губернатора Перм. края от 15 авг. 2013 г. № 92. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=68198> (дата обращения: 16.07.2017).

## 2. Научная литература

2.1. Васильев В.И. Административно-территориальное устройство региона и территориальное устройство местного самоуправления // «Журнал российского права» №3, 2016. – С .22-33.

2.2. Восемь лет на краю. Кто излечит коми-пермяцкую депрессию? [Электронный ресурс]. URL: <http://finugor.ru/node/42980> (дата обращения: 11.11.2017)

2.3. Губернатор Подмосковья меняет статус муниципалитетов // «Коммерсантъ», декабрь 2015.// <http://www.kommersant.ru/doc/2359754>(дата обращения: 11.11.2017)

2.4. Зарубежный опыт организации местного самоуправления, Фонд «Институт экономики города» // [http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=220](http://www.urbaneeconomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220)

2.5. Змеиногорский район: территория надежды // Газета «Алтайская правда», март 2017. [http://www.ap22.ru/paper/paper\\_181.html](http://www.ap22.ru/paper/paper_181.html)

2.6. Игнатов В.Г. Местное самоуправление, Ростов-на-Дону:

«Феникс», 2015. – 344 с.

2.7. Кузьмина В.М. Муниципальное право, курс лекций // <http://www.twirpx.com/file/814460/>

2.8. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник, М.: Юристъ, 2014 – 432 с.

2.9. Макаров И. С. Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства/ пер. с финского Е. Богданова. – СПб, ИПК «Вести», 2015 – 321 с.

2.10. Кайль Я.Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Журнал «Национальные интересы: приоритеты и безопасность», май 2015. – С .22-33.

2.11. Киваева А.А. Укрупнение муниципальных образований: опыт Финляндии // Журнал «Практика муниципального управления» № 08, 2016. – С .22-33.

2.12. Киваева Т.В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Журнал «Научные ведомости БелГУ» №7, 2015. – С .22-33.

2.13. Кускова И.В. Оценка тенденций объединения муниципальных образований в регионе // Журнал «Сибирская финансовая школа», январь 2016. – С .22-33.

2.14. Кускова И.В. Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае // Газета «Известия АГУ» №2-1, 2015. – С .22-33.

2.15. Маркварт Э. К вопросу об укрупнении муниципалитетов. Общий взгляд // Журнал «Муниципальная власть» №3, 2015. – С .22-33.

2.16. Маркварт Э. Что стоит за укрупнением муниципалитетов // Журнал «Практика муниципального управления» №8, 2015. – С .22-33.

2.17. Пакшенкова С.В. Опыт укрупнения муниципальных образований в российской и зарубежной практике // Газета «Известия АГУ» №2-1(66), 2017. – С.22-33.

2.18. Стрижкина И.В. Общероссийская тенденция укрупнения муниципальных образований в условиях реформирования местного самоуправления // Журнал «Научные ведомости БелГУ» №7, 2015. – С .22-33.

2.19. Стрижкина И.В. Оценка тенденций объединения муниципальных образований в регионе // Журнал «Сибирская финансовая школа», январь 2016. – С .22-33.

2.20. Стрижкина И.В. Укрупнение муниципальных образований – результат реформирования местного самоуправления на Алтае // Газета «Известия АГУ» №2-1, 2015. – С .22-33.

2.21. Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2017 года // <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/>

2.22. В объединении муниципалитетов больше плюсов, чем минусов // Тематическое сообщество «Муниципал», апрель 2017. <http://www.municipal-sd.ru/?q=node/379>

2.23. Лаллукка С. Коми-пермяки и Коми-Пермяцкий округ. История, демографические и этнические процессы. СПб.: Европейский Дом, 2016. - 336 с.

2.24. Лучше меньше, да лучше? В Московской области началось укрупнение муниципалитетов // Российское информационное агентство «Регионы России», январь 2014. <http://www.gosrf.ru/news/13142/>

2.25. Муниципалитеты нельзя укрупнять только ради удобства чиновников// Журнал «Муниципальная власть» №3, 2017. <http://munvlast.ru/page/municipaliteti-nelzja-ukrupnjat-tolko-radi-udobstva-chinovnikov>

2.26. Отчет о работе Агентства муниципального развития, декабрь 2017 // <http://www.amrinfo.ru/?p=222>

2.27. Объединение Змеиногорска и Змеиногорского района: позиции критиков и сторонников идеи // «Алтапресс», август 2017. <http://altapress.ru/story/15116>

2.28. Объединение как форма демократии // Пермский региональный портал «Депутаты Перми и Пермского края», март 2013. [http://deputat.perm.ru/public/show\\_2937/](http://deputat.perm.ru/public/show_2937/)

2.29. Объединение муниципалитетов – первый шаг на пути к развитию // Общественно-политическая газета Первомайского района Тамбовской области «Вестник», май 2011. <http://www.vestnik68.ru/forum/index.php?topic=12.0>

2.30. Плюснина О.М. Адаптация локального административно-хозяйственного комплекса к новым хозяйственно-управленческим условиям (на примере Коми-Пермяцкого автономного округа) [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 1996. URL: <http://economy-nb.com/adaptatsiya-lokalnogo-administrativno-hozyaustvennogo-kompleksa-k-novym-hozyaustvenno-upravlencheskim> (дата обращения: 24.11.2017).

2.31. Полуянов Н.А. Особенности социально-экономического управления высоккодотационным субъектом РФ (на примере Коми-Пермяцкого автономного округа) [Электронный ресурс]: дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2000. URL: <http://www.dissercat.com/content/osobennosti-sotsialno-ekonomicheskogo-upravleniya-vysokodotatsionnym-subektom-rf-na-primere> (дата обращения: 24.11.2017).

2.32. Пятнистая Россия: агломерации и периферия, научный семинар, фонд «Либеральная миссия» // [http](http://www.liberalmission.ru) 11.11.2017).

2.33. Степанов М.Н. Коми-Пермяцкий автономный округ: проблемы развития и размещения производительных сил. Свердловск, 2015. – 355 с.

2.34. Социально-культурный аспект населения Коми-Пермяцкого округа. Территориальные системы: проблемы делимитации, развития, управления: материалы междунар. науч.-практ. конф. (21 - 24 сент. 2005 г., Пермь). Пермь, 2015. – 322 с.

2.35. Чеботкова А.Д. Качество и образ жизни населения Коми-Пермяцкого округа [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. геогр. наук. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-256458.html> (дата обращения: 06.12.2017).

2.36. Шишкин С.И. Местное управление и местное самоуправление, цикл лекций. Учебник, М.: Юристъ, 2014 – 432 с.

### 3. Материалы практики

3.1. Портал Министерства по делам Коми-Пермяцкого автономного округа Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minkro.permkrai.ru> (дата обращения: 24.11.2017).