

## Инновационные подходы к пересмотру административно-территориальной структуры и укрупнению муниципальных образований региона

### Innovative approaches to the revision of the administrative-territorial structure and consolidation of municipalities in the region

DOI: 10.34130/2070-4992-2019-4-126-137  
УДК 338.26.015:51

**Ю. В. Вертакова**, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситет), Курский филиал (Курск, Россия)

**А. В. Евченко**, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситет), Курский филиал (Курск, Россия)

**Г. А. Есенкова**, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (Финуниверситет), Курский филиал (Курск, Россия)

**J. V. Vertakova**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University), Kursk branch (Kursk, Russia)

**A. V. Evchenko**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University), Kursk branch (Kursk, Russia)

**G. A. Esenkova**, Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University), Kursk branch (Kursk, Russia)

Обеспечение устойчивого социально-экономического роста России не представляется возможным без реализации эффективной государственной политики ее пространственного развития на всех уровнях территориальной системы, включая совершенствование организации местного самоуправления. В последние годы основными тенденциями в этой сфере становятся процессы объединения и укрупнения муниципальных образований.

Курскими учеными Финансового университета при Правительстве Российской Федерации создан обширный научный задел в сфере разработки и реализации методов и технологий диагностики, стратификации, программирования и регулирования развития муниципальных районов и образований в субъектах РФ, ориентированных на повышение управляемости, снижение территориального неравенства и выравнивание социально-экономического положения.

Несмотря на пристальное внимание ученых и специалистов к указанным проблемам, в создаваемых ими концептуальных и методических разработках диагностированию и рационализации региональных административно-территориальных структур уделяется недостаточное внимание. Ведущим в этом направлении разработкам свойствен, как правило, декларативный характер; к примеру, в них не учитываются достигнутые конкретными территориями уровни социального и экономического развития.

В таких условиях одну из главных трудностей регулирования развития региона – субъекта РФ и входящих в его состав территорий – представляют комплексное обследование социально-экономического положения, оценка всех ресурсов (факторов), непосредственно на него влияющих, и выбор перспективной траектории, опирающиеся на корректные показатели. В основе предлагаемой нами методологии регионального социально-экономического проектирования находится взаимосвязь уровней экономического и социального развития муниципальных районов и образований.

Вместе с тем к настоящему времени даже отдельные достижения экономической, управленческой и социологической теории в исследованиях территориальных социально-экономических систем недостаточно реализуются на практике. Продолжающееся нарастание территориальной социально-экономической асимметрии наряду с отсутствием четких целевых показателей и критериев их достижения актуализируют развитие технологий преодоления территориального неравенства, включая рационализацию региональной территориально-административной структуры, исходя из критериев социальной и экономической симметрии.

**Ключевые слова:** регион, развитие, район, региональная стратификация, муниципальное образование, социально-экономическая асимметрия, эффективность, административно-территориальная структура.

Ensuring sustainable socio-economic growth of Russia is not possible without the implementation of an effective state policy of its spatial development at all levels of the territorial system, including improving the organization of local

*self-government. In recent years the main trends in this area are the processes of unification and consolidation of municipalities.*

*Kursk scientists of the Financial University under the Government of the Russian Federation created an extensive scientific groundwork in the development and implementation of methods and technologies for diagnosis, stratification, programming and regulation of the development of municipal districts and entities in the subjects of the Russian Federation, aimed at improving manageability, reducing territorial inequality and leveling the socio-economic situation.*

*Despite the close attention of scientists and specialists to these problems, in the conceptual and methodological developments created by them, insufficient attention is paid to the diagnosis and rationalization of regional administrative and territorial structures. The research carried out in this direction is, in General, staged; for example, they do not take into account the levels of economic and social development achieved by specific territories.*

*Under the current conditions, one of the main difficulties in regulating the development of the region – the subject of the Russian Federation and its constituent territories is a comprehensive survey of the socio-economic situation, assessment of all resources (factors) directly affecting it, and the choice of a promising trajectory, based on correct indicators. The basis of the proposed methodology of regional socio-economic design is the relationship between the levels of economic and social development of municipal districts and entities.*

*At the same time, to date, even some achievements of economic, managerial and sociological theory in the study of territorial socio-economic systems are insufficiently implemented in practice. The continuing growth of territorial socio-economic asymmetry, along with the lack of clear targets and criteria for their achievement, actualize the development of technologies to overcome territorial inequality, including the rationalization of the regional territorial-administrative structure based on the criteria of social and economic symmetry.*

**Keywords:** *region, development, district, regional stratification, municipal formation, socio-economic asymmetry, efficiency, administrative and territorial structure.*

## Введение

Экономические и социальные цели устойчивого развития нашей страны недостижимы без эффективной политики пространственного развития Российской Федерации, предусматривающей рационализацию территориальной организации местного самоуправления в регионах. До настоящего времени в условиях отсутствия акцентированной политики пространственного развития во многих российских регионах территориальные преобразования муниципалитетов обычно проводились в «ручном» режиме, обходясь без научного обоснования критериев целесообразности реализуемых изменений. В этой связи магистральным направлением модернизации местного самоуправления в последние десять-двенадцать лет стало изменение его территориальной организации главным образом путем объединения или укрупнения существующих муниципальных образований.

Основные декларируемые цели укрупнения муниципалитетов – обеспечить эффективность муниципального управления, масштабный рост кадрового потенциала (и привлечение квалифицированных новых работников) и рационализацию местных бюджетов. Сбалансированный подход к подобному укрупнению позволяет: 1) обеспечивать «выравнивание» (в некоторой мере) бюджетной обеспеченности муниципальных территорий; 2) достигать управляемости и мобильности местных муниципальных властей; 3) экономить затрачиваемые на проведение выборов финансовые и организационные ресурсы; 4) сокращать число муниципальных служащих и должностных лиц местного самоуправления (это позволяет увеличить штат сотрудников в укрупненных муниципальных органах и вследствие этого эффективнее распределить обязанности и нагрузку между ними) [1, с. 1933].

Отметим, что в начале 2000-х годов формирование муниципальных образований осуществлялось лишь по двум критериям зонирования – пространственному и демографическому (доступность административного центра и численность населения), при этом совсем (или почти) не учитывалось действие экономических факторов. В научной экономической литературе часто утверждается, что в процессах реформирования муниципальных образований экономические критерии до настоящего времени не имеют значимого веса вследствие того, что большинство таких образований имеют финансовую зависимость от вышестоящих уровней бюджетной системы [2]. В результате в большинстве муниципалитетов отсутствуют крупные приносящие доход предприятия, находящиеся в муниципальной собственности, т. е. отсутствует и налогооблагаемая, и ресурсная база. В этой связи органы местной власти не способны полноценно и эффективно выполнять весь комплекс полномочий, возлагаемых на них, а преобладающая доля бюджетных местных расходов идет на содержание управленческого муниципального аппарата.

Представляется, что эффективным вариантом разрешения вышеперечисленных проблемных вопросов может стать укрупнение муниципалитетов. В России этот процесс объединения территорий активизировался достаточно давно: еще в 2007 году было зафиксировано 70 таких случаев, а в 2008 г. – 119 примеров объединения муниципальных образований. Далее, в последующее десятилетие, процесс стал еще интенсивнее за счет оптимизации территориальной организации, основанной на сложившихся уровнях экономического потенциала муниципалитетов, что, в свою очередь, вновь способствует их укрупнению и объединению.

Конечно, наиболее сильно процесс укрупнения затронул сельские поселения. Так, в работе [3] выполнен глубокий анализ изменения численности сельских поселений за период с 2010 по 2016 годы. В целом по стране за этот период число сельских муниципалитетов сократилось на 7%. Среди регионов лидерами (более 25% сокращенных сельских поселений) стали: Магаданская область (сокращены 20 сельских поселений, или все 100% первоначального их количества), Калининградская область (сокращены 33 сельских поселения, или 70%), Сахалинская область (сокращение составило 2 поселения, или 67%), Псковская область (100 поселений, или 54%), Тульская область (55 поселений, или 50%), Костромская область (125 поселений, или 48%), Чукотский АО (17 поселений, или 46%), Новгородская область (76 поселений, или 43%), Курская область (подробно – ниже), Вологодская область (78 поселений, или 31%), Пензенская область (105 поселений, или 28%).

Отмеченные тенденции характерны и для многих зарубежных стран. Действительно, территориальные размеры, структура управления, численность населения муниципалитетов повсеместно стали важными факторами, определяющими содержание и характер реформ местного самоуправления, осуществляемых за рубежом по завершении Второй мировой войны, а в ряде государств – продолжающихся до наших дней. К примеру, в 1952 году в Швеции было проведено первое объединение муниципалитетов, в результате их количество снизилось с 1500 до 1037; а в ходе последующей реформы 1977 года их стало уже только 279. Соседняя Дания в 1970 году преобразовала 1365 «мелких» муниципалитетов в 275 крупных, а 25 насчитывавшихся до реформы округов – в 14. В Бельгии в тот же период в результате подобных реформ количество коммун сократилось постепенно с 2669 до 589 [4, с. 60].

Сейчас, к началу 2020 года, проблематика укрупнения и объединения муниципальных образований обсуждается практически во всех субъектах РФ, и Курская область, уже имеющая обширный опыт в этой сфере, не является здесь исключением.

В 2004–2005 годах на курской территории были сформированы 540 муниципальных образований, в т. ч.: городских округов – 5, городских поселений – 27, муниципальных районов – 28, сельских поселений – 480. По количеству муниципальных образований регион занимал лидирующую позицию по ЦФО и входил в первый десяток по всей стране. Конечно, большинство созданных муниципалитетов оказались дотационными, органы их самоуправления испытывали трудности в реализации своих полномочий, вследствие чего уже в 2006 г. начался процесс уменьшения числа муниципальных образований в области (в нем участвовали 26 из 28 районов, не участвовали лишь Октябрьский и Щигровский). В конечном счете в Курской области в 2006–2011 годах число сельских поселений снизилось с 480 до 295 («пик» объединений пришелся на 2010–2011 годы).

Характерно, что в группу регионов значительного сокращения сельских муниципалитетов Курская область попала вместе с целым рядом регионов европейской части страны, тоже использовавших в 2004 году прежнюю сетку «сельсоветов» как основу при формировании структуры сельских поселений, тогда как другие субъекты Российской Федерации сразу провели укрупнение, объединяя по несколько «сельсоветов» в одно создаваемое поселение. В целом, на наиболее существенное снижение числа сельских поселений пошли регионы с самой «дробной» структурой муниципальных образований и с непропорционально большим числом сельских поселений, что естественным образом приводило к излишне высоким издержкам на управление и недостаточной ресурсной обеспеченности территорий.

Новое продолжение данные процессы получают, по всей видимости, уже в 2020 году. Вступая в должность в сентябре 2019 года, избранный губернатор Курской области Р. В. Старовойт во время инаугурации особо отметил необходимость перезагрузки системы управления региона, пересмотра административно-территориальной структуры и укрупнения муниципальных образований области.

Вместе с тем в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации имеется значительный научный задел в сфере разработки и реализации методов и технологий диагностики, стратификации, программирования и регулирования развития муниципальных районов и образований в субъектах РФ, направленных на повышение управляемости, снижение территориального неравенства и выравнивание социально-экономического положения.

В частности, учеными Курского филиала Финуниверситета в рамках реализации конкурсных грантов выполнены обширные прикладные научно-исследовательские работы по измерению и сопоставлению уровней экономического и социального развития регионов, районов, муниципальных образований, что в конечном счете позволило прогнозировать и программировать изменения в траекториях социально-экономического развития, учитывающие развитость и особенности каждой территориально-административной единицы [5, с. 2906].

Актуальность данной проблемы разработки инновационных подходов к стратификации пространственно-поляризованной административно-территориальной структуры и социально-экономическому районированию с целью сокращения внутрорегиональной дифференциации в субъекте Федерации не вызывает сомнений. Она обусловлена назревшей необходимостью разработки и применения для измерения и регулирования территориального неравенства в социально-экономическом развитии административных районов исследовательских технологий, с одной стороны, адекватно отображающих достигнутые уровни, а с другой – позволяющих выбирать перспективные траектории развития [6, с. 32]. Рассмотрению различных аспектов указанных проблем посвятили свои работы многие известные отечественные и зарубежные специалисты [7; 8; 9; 10; 11]. И вместе с тем именно отсутствие ранее в этой сфере четких целевых установок и критериев их достижения, а также продолжающийся рост территориального неравенства обусловили необходимость развития теории и разработки практических рекомендаций по регулированию межрайонной асимметрии и реформированию по критериям социальной и экономической симметрии административно-территориальной структуры региона [12; 13; 14; 15; 16].

Целью нашего исследования по разработке и реализации предлагаемых инновационных подходов является определение возможностей и обоснование необходимости привлечения современного научного аппарата при принятии решений о вариантах рационального развития районов и снижении социально-экономического неравенства в субъекте Федерации, включая изменение территориально-административной структуры региона. Эта центральная идея реализуется через использование исследовательских технологий, с одной стороны, пригодных для оценки качества регионального управления, с другой – адекватных целям общества и интересам населения региона.

### Теория / методология исследования

Основные ключевые теоретико-методологические положения выполненных нами к настоящему моменту (к началу 2020 года) изысканий заключаются в следующем.

При наблюдаемом различии природно-ресурсных и прочих характеристик каждого нынешнего субъекта Федерации на его социально-политическую стабильность и целостность оказывает существенное влияние уровень единства хозяйственных возможностей каждой территории и обеспечиваемого ими регионального комплекса социальных благ.

В проводимых нами исследованиях территориального неравенства в методологическом отношении дифференцированы два типа: количественная и качественная, и, далее, три формы региональной асимметрии: экономическая, социально-экономическая и социальная [17, с. 28]. Соответственно, эти модели неравенства муниципальных районов и образований по количественным и качественным признакам представлены графически на рис. 1 и 2.

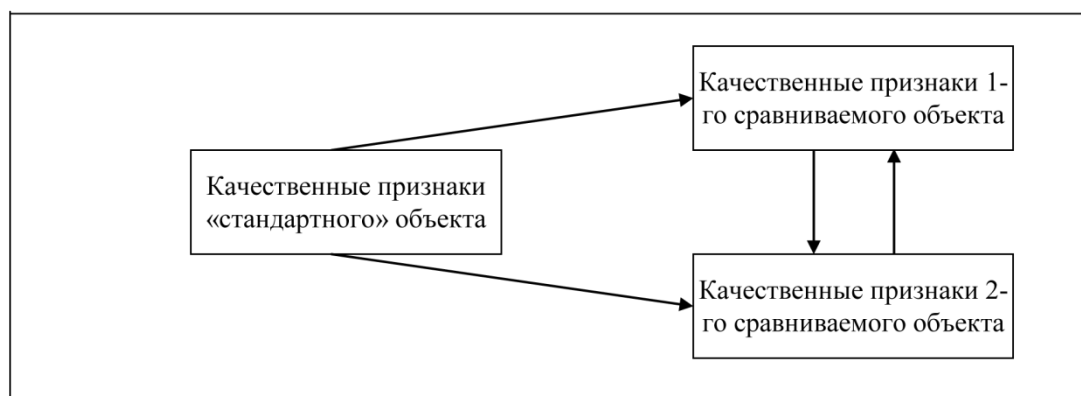
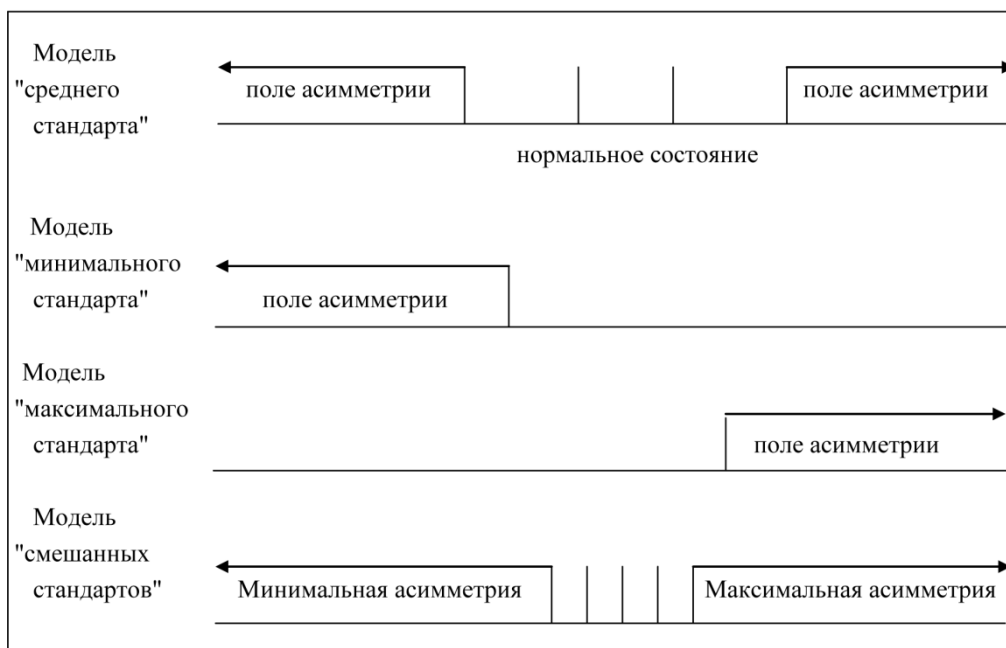


Рис. 1. Асимметрия качественных признаков территорий в региональной социально-экономической системе



**Рис. 2. Внутрирегиональная асимметрия количественных признаков (параметров) территориальных образований**

На приведенных рисунках количественные оценки предусматривают наличие характеристик (или параметров) региональных проблем и ситуаций, корректно отображаемых совокупностью численных значений и / или их комплексным значением (интегральной характеристикой). С другой стороны, в качественных оценках («хуже», «норма», «лучше» и т. д.) обязательно предполагается наличие устойчивого представления о региональных «ценностях» или «благах», сравнение с которыми и дает возможность оценки степени отклонения или приближения к аксиологическому критерию. Такие совместно взятые количественные и качественные измерения и оценки взаимно дополняют друг друга, и, более того, лишь наличие вторых позволяет охарактеризовать весь комплекс отдельных количественных параметров по каждой ситуации и проблеме региона как нечто целостное.

Действительно, в условиях неравенства региональных показателей, сформированного под влиянием длительного системного кризиса 90-х годов XX века и социально-политических катаклизмов века нынешнего, как чрезмерное неравенство и асимметричная дифференциация, так и политика регионального «выравнивания» не могут быть целью государства. В этой связи государство, создавая комплекс условий для экономического роста и позитивных структурных сдвигов, исходя из региональных социальных и политических требований должно создавать и поддерживать на некотором уровне известную «однородность» территориального экономического и социального пространства.

По мнению авторов, справедливость (или несправедливость) экономической и социальной организации общества в территориальном аспекте может быть охарактеризована: а) по общей величине территориального общественного неравенства (и значительная его величина, и полное его отсутствие признаются равно «несправедливыми»); б) по обязательности соответствия уровня социального развития экономическому потенциалу территории и интенсивности его использования (несоблюдение этого соответствия, аналогично, можно признать «несправедливым»: больше «зарабатывающие» территории должны получать больше социальных благ). Поэтому для своевременного выявления всех этих отклонений и надо регулярно производить диагностику и мониторинг соответствия друг другу социального и экономического положения территорий на всех уровнях. Результаты такого регулярно проводимого анализа несомненно станут иметь существенное значение и в экспертно-аналитических оценках территориальных систем управления районами субъектов Федерации.

В самом деле, в территориальном аспекте диагностирование общественного расслоения делает актуальной необходимость формирования адекватной системы управления неравенством, позволяющей: предупредить и предотвратить возможные в обществе социальные взрывы (и в какой-то мере решить проблему социальной справедливости); задействовать мотивационные и стимулирующие механизмы и, как следствие, не допустить действия «уровнировки» [18, с. 9]. Конечно, такое управление territori-

альным неравенством в регионе обязательно должно опираться на систему методологических принципов, адекватно отображающих объективные закономерности региональных воспроизводственно-экономических и социально-политических процессов (рис. 3).



**Рис. 3. Основные принципы управления социально-экономическим развитием с целью сокращения территориального неравенства в регионе**

Асимметрия в региональном развитии далее рассматривается нами как отличие или отклонение параметров и свойств некоторой территории от определенной «нормы», «стандарта», «типичного» либо «нормального» состояния для таких объектов. В таком случае асимметричное развитие увязывается и с нарастанием центростремительных тенденций, и с взаимным удалением друг от друга региональных показателей, и с все большим и большим межрайонным расслоением, тогда как гармоничное развитие, напротив, коррелирует с все большей региональной однородностью и взаимным сближением показателей разных районов [19, с. 16].

Диагностику уровня территориального неравенства можно выполнять на основе измерений размаха асимметрии, определяемого как соотношение наибольшего и наименьшего значений измеряемого показателя для рассматриваемых районов. При этом по многим показателям степень неравенства измеряется в десятках раз, что сразу обращает на себя внимание исследователей.

По нашему мнению, накопившаяся в Курской области величина межрайонных различий объясняется рядом причин: а) направлениями, качеством и масштабами использования природных ресурсов, которые могут быть названы «продуктивностью» районов – именно этот фактор влияет на размещение промышленности, на условия сельского хозяйства и жизни людей, и все это, в свою очередь, отображается в районном «разбросе» главных экономических показателей развития; б) инфраструктурным развитием районов – в случаях со слаборазвитой инфраструктурой существенно растут издержки, транспортные расходы и сужаются рынки сбыта (в отдаленных районах); в) изношенным оборудованием и устаревшей структурой производства, отставанием во внедрении инноваций; г) историческим наследием специфического развития и совокупностью институциональных факторов каждого района; д) уровнем сложившихся социально-культурных отношений (в меньшей степени).

### Результаты исследования и их обсуждение

В связи с действием перечисленных выше факторов для проведения комплексных оценок социально-экономической асимметрии в анализируемых районах их сравнение предпочтительно вести по совокупной целостной системе частных показателей, так как применение в этих целях таких показателей по отдельности не дает возможности формирования обоснованных оценок по районам уровней их экономического и социального развития. Поэтому истинные значения уровней развития районов с максимальной объективностью и полнотой могут оцениваться лишь с учетом всей многоплановости и многообразия частных показателей, в совокупности характеризующих уровень, состояние и динамику развития отдельных элементов объективной реальности.

При построении таких классификаций районов (равно как и муниципальных образований) по уровням экономического и социального развития используются их суммарные ранги, диапазон значений которых может быть «разбит» на несколько равнозначных интервалов. Далее проведенный анализ дополняется анализом статистическим, получаемые в ходе которого коэффициенты детерминации, корреляции и пр. показывают до настоящего времени весьма низкую связь между выбранными показателями в связи с дотационностью многих районов Курской области. Заметим, что уже такая ранговая технология может использоваться для оценки качества управления на региональном уровне [17, с. 152].

Для более точного количественного измерения экономического и социального развития административных районов нами предлагается и реализуется иная методика, основанная на расчете комплексных индикаторов посредством попарного сравнения целевых (или эталонных, или нормативных) и фактических значений показателей, в совокупности характеризующих достигнутое состояние и в социальном, и в экономическом развитии районов. Получаемые итоговые расчетные значения уровней социального и экономического развития муниципальных районов и образований Курской области регулярно сводятся и анализируются уже свыше 15 лет.

Проектирование перспективных траекторий развития районов, в частности, может быть реализовано с использованием критерия Паретто. Согласно этой технологии, поиск оптимума предусматривает отыскание т. н. идеальной точки и, далее, нахождение на «границе Парето» новой точки, ближайшей к «точке утопии». Естественно, что в роли координат целевой точки выступают наилучшие значения всех критериев: с одной стороны, самые высокие темпы экономического развития, достигнутые каким-либо районом, и, с другой – темпы социального развития наилучшего в этом смысле района области.

Для определения целевого ориентира положения районов в регионе применяется процедура кластерного анализа. В ходе ее реализации для удобства интерпретации получаемых в ходе анализа результатов строится граф дифференциации районов по социально-экономическому положению, в поле которого также формируются траектории и определяются классификационные (базовые) группы районов с близким социально-экономическим положением. В результате определяется оптимальное соотношение рекомендуемых приростов уровней социального и экономического развития административных районов, необходимое для устранения в них выявленных диспропорций [20, с. 47].

В целом, полномочия и функции регионального уровня управления заключаются как в создании достойных условий жизни, включая удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей и качество среды их обитания, так и в формировании позитивной среды для работы предприятий и организаций различных форм. Активно преобразуя такие качественные характеристики функций в прикладные управленческие задачи, надо помнить, что трансформируемая система регионального управления призвана поддерживать эффективное использование и воспроизводство ресурсов (трудовых, природных, инфраструктурных, бюджетных, средств внебюджетных фондов), а также обеспечивать равновесие экономической, социальной и природной подсистем. Обсуждаемое здесь распределение ключевых функций управления по всем уровням территориальной системы Российской Федерации представлено в табл. 1.

В заключительной части в ходе диагностической оценки проектных возможностей снижения социально-экономической асимметрии административных районов Курской области нами была разработана новая сетка административно-территориального деления. Использовались два критерия объединения: по «минимальному дистанционному коэффициенту» и по принципу «сильный+слабый», а затем результаты применения обоих подходов обобщались в итоговом компромиссном варианте.

Таблица 1

**Распределение ключевых функций  
по уровням управления социально-экономическим развитием территорий**

Функции управления	Уровень «Федеральный»	Уровень «Региональный»	Уровень «Местный»
1	2	3	4
1. Организационно-управленческие функции	Формирование институтов, обеспечивающих госуправление на всех территориальных уровнях. Законодательное и правовое обеспечение управления	Разработка прогнозов и программ, стратегий социально-экономического развития региона. Формирование региональной системы организационного управления.	Формирование муниципальной системы организационного управления. Разработка нормативной и правовой базы. Разработка прогнозов и программ, стратегий социально-экономического развития

Окончание табл. 1

1	2	3	4
		Разработка нормативной и правовой базы. Формирование регионального заказа	муниципалитетов. Разработка муниципального заказа
2. Решение проблем социального развития	Разработка социальных стандартов, гарантированных государством. Разработка законодательно-правовой базы, обеспечивающей стандарты	Развитие объектов социальной сферы районобразующего значения. Осуществление взаимодействия с целевыми социальными фондами. Разработка целевых социальных программ	Обеспечение занятости. Формирование жилищной политики. Организация и управление строительством муниципального жилья. Развитие муниципальных социальных объектов. Обеспечение социальных стандартов. Разработка социальных муниципальных программ
3. Финансово-экономические функции управления	Формирование государственного бюджета. Перераспределение части государственного бюджета в целях поддержки регионов. Разработка государственной финансово-кредитной политики	Формирование регионального бюджета. Организация внутрирегионального межбюджетного взаимодействия. Разработка политики поддержки развития экономики региона. Регулирование внебюджетных фондов	Формирование муниципального бюджета. Разработка политики поддержки развития экономики города, района. Организация взаимодействия с внебюджетными фондами
4. Развитие производственной инфраструктуры	Развитие электроэнергетики и магистральных электросетей. Развитие магистрального транспорта.	Развитие электросетей и электроэнергетики внутрирегионального значения. Развитие внутрирегионального транспорта	Развитие местного (внутригородского) транспорта. Развитие электросетей и энергетических объектов местного значения. Развитие водоснабжения. Развитие теплоснабжения

Далее по новой проектной классификации районов Курской области, соответствующей итоговому предлагаемому варианту, по значениям уровней экономического и социального развития полученных укрупненных районов вновь пересчитывались аналитические коэффициенты, изменения значений которых однозначно свидетельствуют о росте связей между социальными и экономическими показателями районов и характеризуют снижение асимметрии между ними по уровням развития. При этом из всех сформированных на предыдущих этапах вариантов нами отбирались только те, которые удовлетворяли ограничениям на ресурсы и критериям снижения неравенства – соответствующая логическая последовательность формирования управленческих решений по отбору вариантов и разработке программ мероприятий, обеспечивающих на перспективу устойчивое повышение уровней социально-экономического развития, представлена на рис. 4.

### Заключение

Итак, говорить о крупных положительных результатах реализации проводившихся до настоящего времени реформ территориальной организации местного самоуправления, к нашему сожалению, не представляется уместным. Характерной чертой здесь является то, что правом укрупнения и объединения муниципалитетов Курская область уже не один раз воспользовалась, и новое руководство региона планирует продолжать осуществлять эти процессы. Центральная проблема здесь, как и ранее, заключается в хроническом недостатке финансов, в малочисленности объектов муниципальной собственности и вследствие роста размеров территорий в «оторванности» населения части объединенных муниципальных образований от органов управления [2, с. 48].

Мы считаем, что и государственным органам власти, и местным органам самоуправления в своей практической деятельности надо учитывать, что объединять и укрупнять муниципалитеты нужно не «стихийно» (как раньше), а «взвешенно», исходя из результатов обширного научного анализа всего комплекса действующих экономических, социальных, демографических, инфраструктурных и других факторов и, несомненно, учитывая мнение проживающих на объединяемых территориях граждан. Следует акцентировать, что до начала практической реализации высказанных положений необходимо провести обширные работы по переподготовке и повышению квалификации как глав муниципальных образований, так и прочих муниципальных служащих. В результате реализации всех предлагаемых мер можно



ожидать увеличение финансовой самостоятельности и рост ресурсных возможностей муниципальных образований, их эффективное перспективное развитие, сокращения о зависимости от бюджетов вышестоящих уровней, получение «на выходе» более качественных социальных услуг и в конечном счете рост качества и уровня жизни населения Курской области во всех муниципальных образованиях.

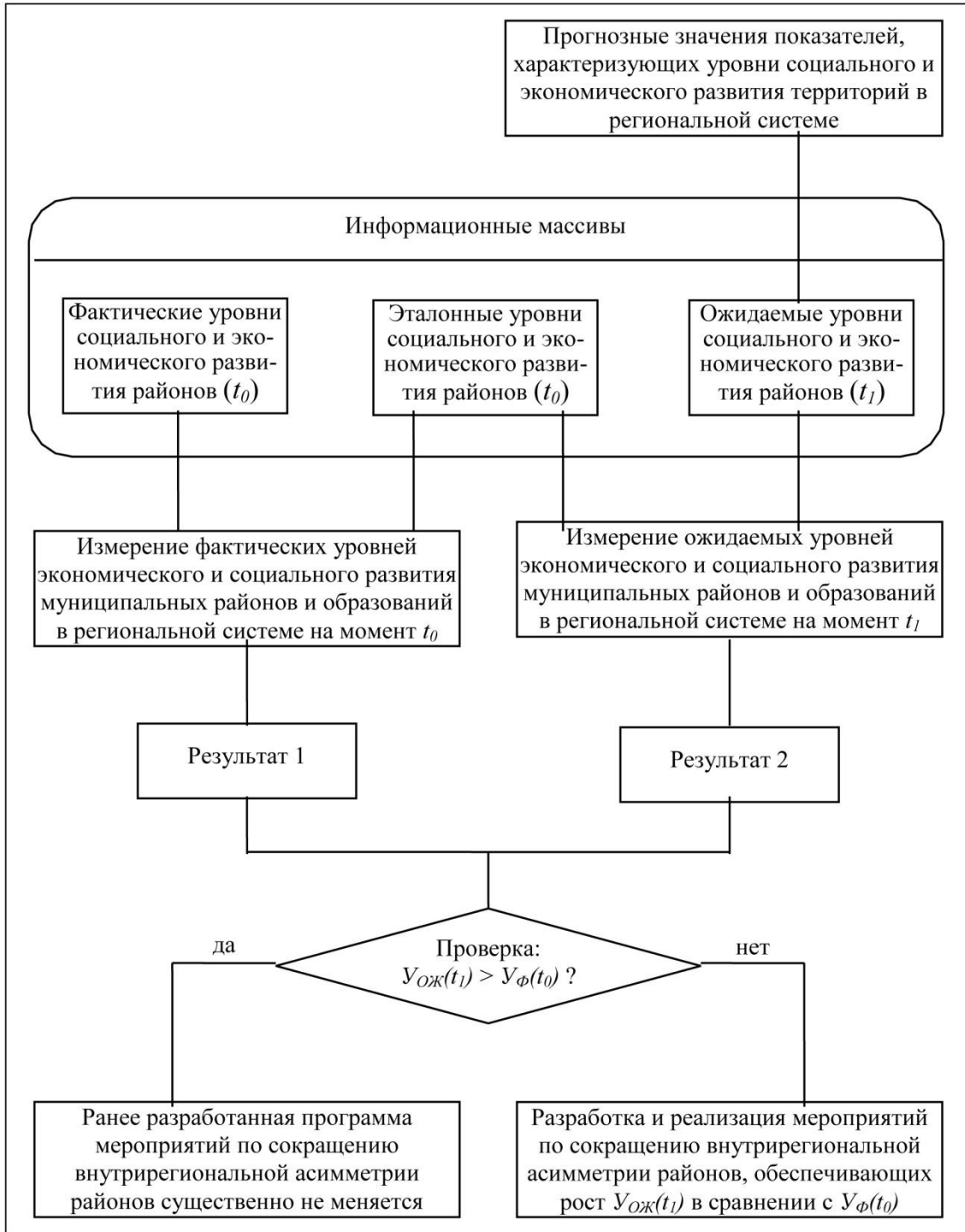


Рис. 4. Предлагаемая логика выбора вариантов регионального развития

Таковы на данный момент основные положения и результаты выполняемых нами исследований в сфере пересмотра административно-территориальной структуры региона и укрупнения входящих в его состав муниципальных районов и образований. Заметим: несмотря на то, что в данной публикации речь

идет преимущественно (за некоторыми исключениями) о районах Курской области, все обсуждаемые здесь технологии и методики прошли успешную апробацию и по муниципальным образованиям.

В целом, в результате проведенных исследований представляется, что в ходе практической реализации высказанных новым губернатором Курской области Р. В. Старовойтом положений о пересмотре административно-территориального деления и укрупнении муниципальных образований области необходимо исходить из сочетания разнонаправленных и взаимодополняющих подходов: 1) выравнивания уровней развития территорий и сокращения внутрорегиональной социально-экономической асимметрии; 2) формирования региональных полюсов роста и кластеризации экономики и социальной сферы Курской области.

С учетом имеющегося опыта и научных разработок коллектив Финансового университета при Правительстве РФ может быть привлечен к разработке технического задания и участвовать в проведении экспертно-аналитического исследования по обоснованию новой «сетки» территориально-административного деления Курской области.

### Список литературы

1. Pronyaeva L., Polyenin A., Pavlova A., Shchegolev A., Polozhentseva Y. State regulation and strategic management in clusters // Proceedings of the 31st International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018: Innovation Management and Education Excellence through Vision 2020, 2018. P. 1931–1937.
2. Бойко А. Е. Специфика преобразования муниципальных образований в Курской области // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия История и право. 2013. № 4. С. 45–49.
3. Соснин Д. П., Столбова Е. А. Укрупнение сельских муниципальных образований: от стихийной практики к эффективному управлению // Научные труды СЗИУ – филиала РАНХиГС. Т. 8. Вып. 1(28). С. 190–198.
4. Кайль Я. Я. Оптимизация количества муниципальных образований в Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 18(207). С. 59–64.
5. Vertakova Y., Babich T., Bykovskaya E. Factors enhancing strategic technological competitiveness of industrial companies // Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: International Business Information Management Association (IBIMA) // Proceedings of the 33<sup>rd</sup> International Business Information Management Association Conference (10–11 April, 2019) Granada, Spain, 2019. P. 2901–2908.
6. Берченко Н. Г. Формирование стратегии развития экономического потенциала региона на основе системы целевых показателей // Общество и экономика. 2016. № 4. С. 27–35.
7. Babich, T. N., Belousova, L. S. Evolution and characteristics of planning at an enterprise in Russia // World Applied Sciences Journal, 2013. P. 371–376.
8. Cobb C., Halstead T, Rowe J. The Genuine Progress Indicator: Summary of Data and Methodology / Redefining Progress, 1995, 50 p.
9. Kahneman D., Krueger A. Developments in the Measurement of Subjective Well-Being // Journal of economic perspectives. 2006. vol. 20. P. 3–24.
10. Lawn P., Sanders R. Has Australia surpassed its optimal macroeconomic scale? Finding out with the aid of 'benefit' and 'cost' accounts and a sustainable net benefit index // Ecological Economics. 1999. vol. 28. P. 213–229.
11. Колечков Д. В. Кластерный подход в оценке пространственной дифференциации России по уровню валового регионального продукта // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 1. С. 112–123.
12. Ausbildung in Deutschland. URL: [http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Ratgeber\\_Ausbildung\\_DE.pdf](http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Ratgeber_Ausbildung_DE.pdf) (дата обращения: 19.09.2019).
13. Фаузер В. В., Лыткина Т. С., Смирнов А. В., Фаузер Г. Н. Оценка устойчивого развития северных регионов России по демографическим показателям // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2018. № 2. С. 71–89.
14. Кокшарова М. Я., Круглов Д. В., Плотников В. А. Проблемы регулирования региональных рынков труда в России // Управленческое консультирование. 2019. № 6(126). С. 54–66.
15. Making it in America: Revitalizing US manufacturing. URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/americas/making-it-in-america-revitalizing-us-manufacturing> (дата обращения: 19.09.2019).
16. Бушуева Л. И. Комплексная модель оценки состояния и развития конкурентной среды на региональном рынке потребительских товаров и услуг // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2018. № 5. С. 4–9.
17. Евченко А. В., Столбов А. Г. Управление экономическим и социальным развитием субъекта Федерации с учетом внутрорегиональной асимметрии: теория и практика. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2006. 245 с.
18. Бодронов С. Д. Ноономика: концептуальные основы новой парадигмы развития // Известия Уральского государственного экономического университета. 2019. Т. 20. № 1. С. 5–12.

19. Перфильев С. В., Терехин В. И. Анализ территориального неравенства и бюджетное регулирование территорий. М.: Экономика, 2000. 216 с.
20. Эскиндаров М. А. На пути к «экономизации» экономической политики России (2018–2024) // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 3. С. 42–49.

### References

1. Pronyaeva L., Polyandin A., Pavlova A., Shchegolev A., Polozhentseva, Y. State regulation and strategic management in clusters // Proceedings of the 31st International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018: Innovation Management and Education Excellence through Vision 2020, 2018. P. 1931–1937.
2. Boiko A. E. *Spetsifika preobrazovaniya munitsipal'nykh obrazovaniy v Kurskoy oblasti* [Specifics of conversion of municipalities in Kursk region] // *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya Istoriya i pravo* [Proceedings of Southwestern state University. Series History and Law]. 2013. № 4. P. 45–49.
3. Sosnin D. P., Stolbova E. A. *Ukrupneniye sel'skikh munitsipal'nykh obrazovaniy: ot stikhiynoy praktiki k effektivnomu upravleniyu* [Consolidation of rural municipalities: from spontaneous practice to effective management] // *Nauchnyye trudy SZIU – filiala RANKhiGS* [Scientific works of the North-West Institute of management-branch of the Russian Academy of national economy and public administration]. Vol. 8. Issue 1(28). P. 190–198.
4. Kayl Y. Y. *Optimizatsiya kolichestva munitsipal'nykh obrazovaniy v Rossiyskoy Federatsii: sostoyaniye, problemy, perspektivy* [Optimization of the number of municipalities in the Russian Federation: state, problems, prospects] // *Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost'* [National interests: priorities and security]. 2013. № 18(207). P. 59–64.
5. Vertakova Y., Babich T., Bykovskaya E. Factors enhancing strategic technological competitiveness of industrial companies // Education Excellence and Innovation Management through Vision 2020: International Business Information Management Association (IBIMA) // Proceedings of the 33<sup>rd</sup> International Business Information Management Association Conference (10–11 April, 2019) Granada, Spain, 2019. P. 2901–2908.
6. Berchenko N. G. *Formirovaniye strategii razvitiya ekonomicheskogo potentsiala regiona na osnove sistemy tselevykh pokazateley* [Formation of strategy of development of economic potential of the region on the basis of system of target indicators] // *Obshchestvo i ekonomika* [Society and economy]. 2016. № 4. P. 27–35.
7. Babich T. N., Belousova L. S. Evolution and characteristics of planning at an enterprise in Russia // *World Applied Sciences Journal*, 2013. P. 371–376.
8. Cobb C., Halstead T, Rowe J. The Genuine Progress Indicator: Summary of Data and Methodology / *Redefining Progress*, 1995, 50 p.
9. Kahneman D., Krueger A. Developments in the Measurement of Subjective Well-Being // *Journal of economic perspectives*. 2006. vol. 20. P. 3–24.
10. Lawn P., Sanders R. Has Australia surpassed its optimal macroeconomic scale? Finding out with the aid of 'benefit' and 'cost' accounts and a sustainable net benefit index // *Ecological Economics*. 1999. vol. 28. P. 213–229.
11. Kolechikov D. V. *Klasternyy podkhod v otsenke prostranstvennoy differentsiatsii Rossii po urovnyu valovogo regional'nogo produkta* [Cluster approach in assessment by spatial differentiations of Russia on the level of gross regional product] // *Korporativnoye upravleniye i innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University], 2019, no. 1, pp. 112–123. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-1-112-123 (In Russian).
12. Ausbildung in Deutschland. URL: [http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Ratgeber\\_Ausbildung\\_DE.pdf](http://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/content/make-it-in-germany/PDF/Ratgeber_Ausbildung_DE.pdf) (date of issue: 19.09.2019).
13. Fauzer V. V., Lytkina T. S., Smirnov A. V., Fauzer G. N. *Otsenka ustoychivogo razvitiya severnykh regionov Rossii po demograficheskim pokazatelyam* [Estimation of sustainable development of Russia's Northern regions by demographic indicators] // *Korporativnoye upravleniye i innovatsionnoye razvitiye ekonomiki Severa: Vestnik Nauchno-issledovatel'skogo tsentra korporativnogo prava, upravleniya i venchurnogo investirovaniya Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University]. 2018. № 2. P. 71–89.
14. Koksharova M. Ya., Plotnikov V. A. *Problemy regulirovaniya regional'nykh rynkov truda v Rossii* [Problems of regulation of regional labor markets in Russia] // *Upravlencheskiye konsul'tirovaniye* [Management consultation]. 2019. № 6(126). P. 54–66.
15. Making it in America: Revitalizing US manufacturing. URL: <https://www.mckinsey.com/global-themes/americas/making-it-in-america-revitalizing-us-manufacturing> (date of issue: 19.09.2019).
16. Bushueva L. I. *Kompleksnaya model' otsenki sostoyaniya i razvitiya konkurentnoy sredy na regional'nom rynke potrebitel'skikh tovarov i uslug* [A comprehensive model for assessing the state and development of the competitive environment in the regional market of consumer goods and services] // *Intellekt. Innovatsii. Investitsii* [Intelligence. Innovations. Investment]. 2018. № 5. P. 4–9.
17. Evchenko A. V., Stolbov A. G. *Upravleniye ekonomicheskimi i sotsial'nymi razvitiyem sub'yekta Federatsii s uchetom vnutriregional'noy asimmetrii: teoriya i praktika* [Management of economic and social development of the subject of the Federa-

tion taking into account intraregional asymmetry: theory and practice]. Apatity: Publishing KSC Russian Academy of Sciences, 2006. 245 p.

18. Bodrunov S. D. *Noonomika: kontseptual'nyye osnovy novoy paradigmy razvitiya* [Noonomics: The conceptual basis of the new development paradigm] // *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* [Proceedings of the Ural state University of Economics]. 2019. Том 20. № 1. P. 5–12.

19. Perfiliev S. V., Terekhin V. I. *Analiz territorial'nogo neravenstva i byudzhethnoye regulirovaniye territoriy* [Analysis of territorial inequality and budgetary regulation of territories]. М.: Экономика, 2000. 216 p.

20. Eskindarov M. A. *Na puti k «ekonomizatsii» ekonomicheskoy politiki Rossii (2018–2024)* [On the way to "economization" of Russia's economic policy (2018–2024)] // *Problemy teorii i praktiki upravleniya* [Problems of management theory and practice]. 2018. № 3. P. 42–49.

---

**Для цитирования:** Вертакова Ю. В., Евченко А. В., Есенкова Г. А. Инновационные подходы к пересмотру административно-территориальной структуры и укрупнению муниципальных образований региона // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2019. № 4. С. 126–137. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-4-126-137.

**For citation:** Vertakova J. V., Evchenko A. V., Esenkova G. A. Innovative approaches to the revision of the administrative-territorial structure and consolidation of municipalities in the region // Corporate governance and innovative economic development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Capital of Syktyvkar State University. 2019. No. 4. Pp. 126–137. DOI: 10.34130/2070-4992-2019-4-126-137.