

На правах рукописи

Федорова Светлана Николаевна

**УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИЕЙ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Курск – 2011

Диссертационная работа выполнена на кафедре региональной экономики и менеджмента Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Юго-Западный государственный университет».

Научный руководитель доктор экономических наук, профессор
ВЕРТАКОВА ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Ломовцева Ольга Алексеевна

кандидат экономических наук, доцент
Никитина Лариса Михайловна

Ведущая организация **Институт проблем региональной экономики РАН**

Защита диссертации состоится 25 февраля 2011 года в «13» часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.105.06 при Юго-Западном государственном университете по адресу: 305038, г. Курск, ул. 50 лет Октября, 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Юго-Западного государственного университета.

Автореферат разослан «24» января 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
ДМ 212.105.06



И.В. Минакова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время в России наблюдается значительная территориальная дифференциация, что приводит к замедлению темпов экономического роста на региональном и федеральном уровнях. При этом управление территориальной дифференциацией на субрегиональном (муниципальном) уровне, а также обеспечение устойчивого развития муниципальных образований в условиях отсутствия сбалансированности между возложенными на органы местного самоуправления задачами и находящимися в их распоряжении финансовыми ресурсами существенно затруднено.

Одним из выходов в сложившейся ситуации может стать проведение территориальной трансформации муниципальных образований региона, что позволит оптимизировать административный аппарат управления на местах, снизить асимметрию в их развитии, а высвободившиеся от экономии средства направить на решение актуальных вопросов местного значения. Однако нерешенной остается проблема сопоставления уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона с целью проведения дальнейших территориальных трансформаций, так как общепризнанная, научнообоснованная методика подобного сопоставления в настоящее время отсутствует.

Многоаспектность и недостаточная проработанность целого ряда теоретических и практических вопросов при определении способов управления территориальной трансформацией на субрегиональном (муниципальном) уровне - дополнительные свидетельства чрезвычайной актуальности выбранной темы, нуждающейся во всесторонне обдуманных, теоретически проработанных и взвешенных решениях.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы, связанные с изучением факторов и причин проявления территориального социально-экономического неравенства, а также регулирование и управление им изучались в работах С.С. Артоболевского, Д.Н. Воробьева, Б.Л. Лавровского, В.Н. Лексина и др.

Региональные факторы роста и устойчивого экономического развития для территорий различного социально-экономического уровня получили развитие в работах Ю.В. Вертаковой, А.Г. Гранберга, В.И. Дибирдеева, А.Г. Дружинина, Э.Н. Кузьбожева, О.А. Ломовцевой, Б.Б. Педанова, М.В. Пронина, И.Е. Рисина и др.

Проблемам формирования и развития муниципальных образований региона посвящены работы Р.Х. Адукова, А.А. Барлыбаева, Л.А. Велихова, А.Л. Гапоненко, Т. Гейгер, А.А. Домашенко, Г.С. Закревской, В.Б. Зотова, О. П. Овчинниковой, В.Н. Парахиной, П.В. Сергеева, И.Д. Тургель, Н.П. Фаль, А.Н. Швецова и др.

Исследования трансформационных процессов, закономерностей и стратегических аспектов территориального развития осуществлены в трудах Л.И. Абалкина, Г.А. Бабкова, Л.Н. Давыденко, О.В. Кузнецовой, С.Н. Леонова, Л.П. Стебляковой и др.

Признавая высокую теоретико-методическую и практическую ценность выполненных исследований, следует отметить отсутствие системной теоретико-концептуальной модели и методики управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона. Теоретико-эмпирическая важность решения данной проблемы в сочетании с недостаточной разработанностью концептуальных и методологических подходов, потребность учета новых факторов, которые ранее не включались в исследовательский арсенал при формировании направлений и моделей управления территориальной трансформацией, обеспечивающей эффективное функционирование муниципальных образований, обусловили выбор темы исследования, определили постановку его цели и задач.

Объектом исследования диссертационной работы выступает механизм регулирования пространственного социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях.

Предметом исследования являются управленческие отношения, возникающие в процессе трансформации административно-территориальной структуры муниципальных образований региона.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций по управлению территориальной трансформацией муниципальных образований региона для обеспечения социально-экономической эффективности их функционирования.

Достижение поставленной цели в диссертационной работе обеспечивается решением комплекса взаимосвязанных **задач**:

- уточнить сущность экономической категории "территориальная трансформация" и выявить ее особенности применительно к муниципальным образованиям региона;

- изучить зарубежный и отечественный опыт проведения территориальной трансформации;
- разработать алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона;
- на основе селекции способов интегральной оценки социально-экономического развития территорий на мезо- и макроуровне сформировать методику оценки уровня развития муниципальных образований региона на микроуровне;
- выявить способы оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований региона;
- обосновать направления оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований в Курской области и рассчитать прогнозный экономический эффект от проведения трансформации.

Область исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии с Паспортом ВАК специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (3. Региональная экономика):

3.5. Пространственно-экономические трансформации; региональная социально-экономическая дифференциация; пространственная интеграция и дезинтеграция;

3.17. Управление экономикой регионов. Функции и механизм управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности;

3.18. Экономические проблемы местного самоуправления.

Теоретическую и методологическую основу диссертационного исследования составили научные труды и прикладные работы отечественных и зарубежных авторов в области управления территориальной трансформацией, регионального и муниципального управления, развития региональной и муниципальной экономики, обеспечения устойчивого функционирования регионов путем устранения социально-экономических диспропорций, стратегического и муниципального менеджмента.

В процессе диссертационного исследования изучены федеральные и региональные законы и нормативно-правовые акты муниципалитетов, официальные статистические данные и материалы периодической печати. Для обработки информации и графического представления результатов исследования применены современные компьютерные технологии.

В качестве инструментария исследования использованы общенаучные методы анализа и синтеза, системный подход, методы экономико-математического моделирования, статистический, сравнительный, графоаналитический, социологический методы сбора и обработки информации.

Научная новизна исследования заключается в разработке научно-обоснованных теоретико-методических положений и практических рекомендаций, составляющих основу совершенствования механизма управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона.

Научная новизна диссертационного исследования подтверждается следующими выводами и результатами, выносимыми на защиту:

1. Уточнено содержание понятия «территориальная трансформация», определяемого как законодательно оформленные действия региональных и местных органов власти с согласия проживающего на территории населения, направленные на изменение границ, статуса территории, установление и перенесение административных центров с целью создания и обеспечения нормативных, экономических и социальных условий, направленных на экономическое оздоровление, становление, развитие и самореализацию конкурентного потенциала трансформируемых муниципальных образований.

2. Осуществлен компаративный анализ зарубежного и отечественного опыта проведения территориальной трансформации, что позволило выявить позитивные и негативные стороны практики административно-территориального управления.

3. Разработан алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона, отличающийся делением процесса на 4 этапа, учетом стадий вовлечения в него местного сообщества, позволяющий, исходя из анализа факторов внешней и внутренней среды функционирования муниципальных образований, реализовать необходимое целеполагание с последующим обоснованием рационального варианта административно-территориальной структуры муниципальных образований в регионе.

4. Модифицирована методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона, отличающаяся возможностью ее использования на микроуровне, содержание которой сводится к формированию системы оценочных показателей; расчету их локальных рейтингов, включаемых в сводный рейтинг; классификации муниципальных образований по группам с установлением пороговых значений показателей, построению итогового рейтинга для принятия решения о возможности трансформации.

5. Разработан методический подход к оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований региона, отличающийся использованием принципов территориального деления (экономическая целесообразность; учет районообразующей роли транспортных сетей; природно-географическая однородность и др.) с учетом законодательно установленных ограничений. Апробация подхода позволила сформировать вариант трансформации муниципальных образований в рассматриваемых административных районах Курской области с сокращением их числа примерно в 2 раза и рассчитать получаемый экономический эффект.

Практическая значимость результатов исследования. Содержащиеся в диссертации положения и выводы направлены на решение практических вопросов, связанных с уменьшением диспропорций в уровнях развития муниципальных образований региона на микроуровне, увеличением доходной базы местных бюджетов, что предоставляет возможность органам региональной власти и местного самоуправления решать вопросы обеспечения как текущей деятельности, так и перспективного развития. Теоретические, методические и прикладные результаты работы могут явиться базой для дальнейших исследований проблемы управления территориальной трансформацией в регионе.

Апробация и реализация результатов исследования. Основные положения и результаты проведенного исследования докладывались, обсуждались и получили положительную оценку специалистов на Международных научно-практических конференциях (Саратов, 2009 г.; Орел, 2009 г.; Воронеж, 2009 г., 2010 г.; Невинномысск, 2009 г.; Курск, 2009 г.; 2010 г., Ярославль, 2010г.), Всероссийской научно-практической конференции (г. Москва, 2004 г.) и др.

Теоретико-методические положения по управлению территориальной трансформацией муниципальных образований в регионе применяются в учебном процессе ГОУ ВПО «Юго-Западный государственный университет» при преподавании таких дисциплин, как «Региональная экономика и управление», «Государственное и муниципальное управление» (имеется акт о внедрении).

Полученные результаты диссертационного исследования, связанные с оценкой состояния, динамики и перспектив развития муниципальных образований Курской области, с расчетом экономического эффекта от их административно-территориальных трансформаций, приняты к использованию Комитетом по экономике и развитию Курской области, администрациями муниципальных районов Курской области (подтверждено документами).

Публикации. По результатам выполненного диссертационного исследования опубликовано 14 научных работ общим объемом - 5,35 печатных листа (авторских – 4,02 п.л.), в т.ч. 3 работы – в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации.

Структура работы определяется логикой исследования и последовательностью решения поставленных задач. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 154 наименований. Содержание работы изложено на 188 страницах основного текста, включает 18 таблиц, 21 рисунок, 4 приложения.

Во введении обоснована актуальность диссертационного исследования, охарактеризована степень изученности проблемы, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, раскрыты научная новизна и научно-практическая значимость, апробация работы.

В первой главе «Теоретические аспекты исследования и регулирования территориальной трансформации муниципальных образований региона» осуществлена демаркация категории «территориальная трансформация» и выявлены ее особенности применительно к муниципальным образованиям, проанализирована необходимость управления территориальной трансформацией, рассмотрен отечественный и зарубежный опыт управления территориальной трансформацией.

Во второй главе «Методика территориальной трансформации муниципальных образований региона» раскрыты основные элементы авторского механизма трансформации, предложены этапы и процедуры решения задач трансформации муниципальных образований; на основе компаративного анализа методик оценки социально-экономического развития территорий на макро- и мезоуровне разработана методика оценки развития муниципальных образований на микроуровне с целью их последующей трансформации; предложена математическая модель расчета получаемого экономического эффекта; обоснованы пространственные параметры устойчивого развития муниципальных образований региона.

В третьей главе «Административно-территориальное управление социально-экономическим развитием муниципальных образований Курской области» проведен анализ существующей системы муниципальных образований Курской области, определены приоритетные направления их социально-экономического развития, предложен вариант оптимизации административно-терри-

ториальной структуры муниципальных образований региона на микроуровне и оценен экономический эффект от реализации предложенных рекомендаций.

В **заключении** содержатся основные теоретические, методические и практические выводы и предложения, полученные в результате исследования.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Уточнена сущность экономической категории "территориальная трансформация" и выявлены ее особенности применительно к муниципальным образованиям региона.

Управление территориальной трансформацией является неотъемлемой частью проводимого в стране процесса реформирования местного самоуправления.

Как показал проведенный в диссертации анализ, в настоящее время понятие "трансформация" имеет широкую трактовку и используется не только в экономике, но и во многих других науках, следствием чего является неоднозначность в понимании данной категории. Трансформация представляет собой результат изменения качественных и количественных характеристик исследуемых объектов, в котором принимают участие объективная и субъективная стороны.

В экономической литературе под трансформацией в общем смысле подразумевается преобразование структур, форм и способов экономической деятельности, изменение ее целевой направленности (Л.И. Абалкин, Г.А. Бобков, О.В. Кузнецова, Б.А. Райзберг, Е.Б. Стародубцева). Более широкое определение приводит в своих трудах Стеблякова Л.П., в которых трансформация трактуется как способ развития экономической системы, объективно-субъективный процесс, происходящий в соответствии с объективными законами и регулируемый субъектами с целью его ускорения и придания ему определенной направленности.

Территориальная трансформация рассматривается большинством экономистов как процесс изменения территориальной организации местного самоуправления. Однако анализ условий функционирования муниципальных образований (МО) в регионе приводит к необходимости расширить значение данного термина. В результате проведенных исследований уточнена сущность территориальной трансформации муниципальных образований региона, под которой понимаются законодательно оформленные действия местных органов власти, согласованные с проживающим на территории населением, направленные на изменение границ,

статуса территории, установление и перенесение административных центров с целью улучшения социально-экономической ситуации на данной территории.

В Российской Федерации, на наш взгляд, целесообразно выделять следующие основные методы территориальной трансформации муниципальных образований региона: объединение (укрупнение), разделение, изменение статуса и упразднение. Такая классификация не противоречит ст. 13 Федерального закона №131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в которой синонимом «территориальной трансформации» является «преобразование».

Важным принципом территориальной трансформации является учёт региональной специфики с позиций институциональных, ресурсных, производственных, и иных возможностей того или иного муниципального образования.

К отличительным чертам территориальной трансформации муниципальных образований, на наш взгляд, можно отнести следующие: комплексность аналитической работы; идентификация муниципальных образований в соответствии с системой критериев, позволяющей сделать оптимальный для региона выбор типа процедур трансформации по каждому конкретному муниципалитету; учет в используемой системе критериев законодательных норм и ограничений, производственно-экономического потенциала, других экономических и социальных характеристик муниципальных образований; индивидуальный подход к каждой трансформируемой территории; типизация и автоматизация процедуры выбора оптимальных для региона трансформаций на основе использования системы мониторинга экономики региона и его МО.

Управление территориальной трансформацией муниципальных образований является целенаправленной деятельностью заинтересованных участников в целях создания и обеспечения нормативных, экономических и социальных условий, направленных на экономическое оздоровление, становление, развитие и самореализацию конкурентного потенциала трансформируемых МО.

В диссертации выявлено, что особенности управления территориальной трансформацией МО заключаются в учете и анализе следующих характеристик: длительности проведения трансформации, широты охвата территории, этапности процесса трансформации, факторов прямого и косвенного воздействия.

Проведенная демаркация экономической категории "территориальная трансформация" позволила уточнить данное понятие для целей регионального управления и муниципального регулирования. Управление территориальной трансфор-

мацией делает возможным переход трансформируемых МО на более высокий уровень развития за счет использования явного и скрытого потенциала территорий.

2. Осуществлен компаративный анализ зарубежного и отечественного опыта проведения территориальной трансформации.

Компаративный анализ опыта структурно-пространственной организации местного самоуправления в зарубежных странах (Канаде, Франции, Великобритании, Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Швеции, Германии, Польше) позволил систематизировать эффективные формы и методы управления территориальной трансформацией, применимые в деятельности представителей отечественной региональной и муниципальной власти. К ним можно отнести: предтрансформационный анализ зон взаимозависимостей (торговых зон, зон концентрации трудовых ресурсов, социальных пунктов обслуживания); всесторонний учет исторических и культурных связей муниципалитетов; длительный опыт межмуниципальной кооперации, развитие периферийных районов через создание «кольцевых» или в виде «подковы» муниципалитетов, включающих укрупненные муниципалитеты, выполняющие определенные функции (финансовые, культурные, торговые), в центре подковы – сельскохозяйственный ареал; стимулирование объединения через предоставление грантов, дополнительных субсидий для исполнения государственных полномочий; создание и функционирование территориально-отраслевых структур, объединяющих регионы и корпорации.

Оценка современного опыта проведения территориальной трансформации субъектами РФ (Архангельской, Кировской, Вологодской, Тамбовской, Хабаровский, Нижегородской, Новгородской и Псковской областями, Приморским краем, Республикой Башкортостаном и др.) позволила выявить ряд особенностей и недостатков, присущих в некоторых случаях региональной и муниципальной практике управления, таких как: недостаточная обеспеченность квалифицированными кадрами, отсутствие общепризнанной методики управления трансформацией, должной разъяснительной работы с местным населением, профессиональных и политических дискуссий, суженный временной горизонт принятия решений и проведения трансформаций, действие по аналогии, без учета территориальной специфики.

Позитивной тенденцией в российской практике регионального и муниципального управления в ряде МО является введение на трансформируемых территориях значительно удаленных от центра должности администратора, расшире-

ние сфер деятельности за счет развития сельского туризма (экотуризма), маркетинга территории - продвижения местных территорий на конкретных целевых инвестиционных рынках.

3. Разработан алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона.

Сущность алгоритма управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона заключается в разработке и реализации ряда необходимых этапов с учётом основополагающих и отличительных принципов трансформации территорий.

Эффективная трансформация, по мнению ряда ученых (Азиковой С.Г., Насретдинова И.Т. и др.), базируется на использовании следующих основополагающих принципов: целеполагание, координация, непротиворечивость, учёт региональной специфики, социальная ориентация, селективность, адаптивность и оптимальность.

Общая цель анализа процессов территориальной трансформации состоит в определении объективной потребности, возможности, рискованности, результативности трансформационного процесса для анализируемых территорий, в формировании аналитической информации – для формирования стратегии трансформации, своевременном выявлении факторов, способных повлечь отклонения от разработанной стратегии – на этапе проведения трансформации; в оценке финансовой и операционной синергии, полученной в результате территориальной трансформации муниципальных образований региона, или в определении причин ее отсутствия.

По нашему мнению, сформулированное определение общей цели анализа процессов территориальной трансформации требует конкретизации с учетом этапов жизненного цикла ее трансформации. В диссертации обосновано выделение следующих основных этапов процесса трансформации: I. Предтрансформационный; II. Трансформация (укрупнение); III. Положительный синергетический эффект; IV. Стабильное развитие и нулевой синергетический эффект; V. Повторная трансформация (разукрупнение).

Разработанный нами алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона, включающий четыре этапа жизненного цикла трансформации, приведен на рис. 1.

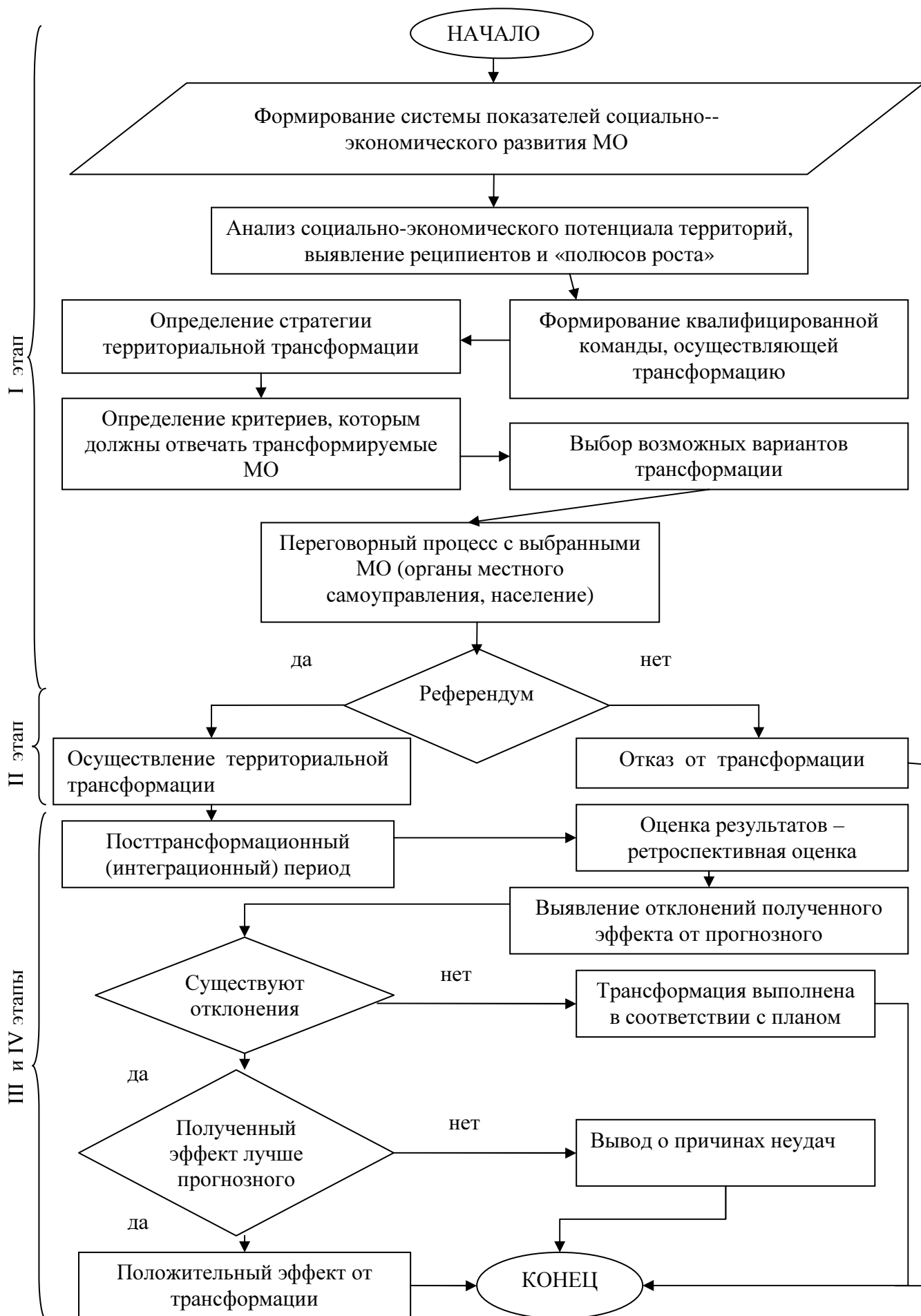


Рис 1. Алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона

Весь комплекс предложенных мероприятий можно сгруппировать по следующим этапам жизненного цикла территориальной трансформации МО региона:

I. Предтрансформационный этап: определение исходных данных (показателей социально-экономического развития МО региона); анализ социально-экономического потенциала территорий, выявление среди них «отстающих» и «полюсов роста»; формирование квалифицированной управленческой команды, осуществляющей трансформацию; определение стратегии территориальной трансформации; формулирование критериев, которым должны отвечать трансформируемые МО; подбор возможных вариантов трансформации; переговорный процесс с выбранными МО (органы местного самоуправления, население); референдум;

II. Этап трансформации (укрупнения): осуществление территориальной трансформации;

III, IV. Посттрансформационные этапы: посттрансформационный (интеграционный) период; оценка результатов – ретроспективная оценка;

V. Этап повторной трансформации (стадия территориального разукрупнения).

Наличие последнего этапа связано с тем, что, в общем случае, трансформированные территории могут иметь устойчивое социально-экономическое положение, быть конкурентоспособными, однако, эффект синергии от трансформации может быть так и не достигнут.

4. Разработана методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона на микроуровне, что позволяет принять решение о возможности их дальнейшей трансформации.

Исследование существующих методик интегральной оценки социально-экономического развития территорий на мезо- и макро- уровне позволило определить этапы оценки и выявить основные показатели социально-экономического развития МО, возможность их применения для оценки потенциала на микроуровне.

На первоначальном этапе формируется перечень показателей, характеризующий отдельные аспекты уровней экономического и социального развития территорий. В качестве самостоятельных отбираются наиболее чувствительные показатели для проведения социально-экономического анализа муниципальных образований и дающие объективные результаты сравнения. При этом, генеральной целью всех производимых

преобразований на региональном и муниципальном уровне должно являться повышение качества жизни населения. В этой связи, данный показатель является основополагающим, а расчеты по этому и иным, частным, показателям, ввиду значительных различий между территориями, целесообразно проводить в расчете на душу населения. В диссертации обоснована необходимость и целесообразность использования в качестве локальных рейтингов следующих показателей:

- уровень демографической нагрузки, рассчитываемый как отношение количества нетрудоспособного населения к количеству трудоспособного – определяет нагрузку на трудоспособное население территории, затраты бюджета на выплату пенсий, пособий и др.;

- уровень налогового потенциала, показывающий объем налоговых доходов, приходящийся на каждого жителя территории;

- уровень административных расходов, определяемый отношением расходов на содержание органов управления в расчете на каждого жителя территории – показывает административную нагрузку на население;

- уровень накопленного экономического потенциала, представляющий собой основные фонды крупных и средних предприятий по остаточной балансовой стоимости на душу населения.

Приведенный перечень расчетных показателей не окончателен. Нормативно установленным (Указом Президента РФ от 28.04.2008г. № 607) является перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Однако заметим, что в настоящее время ни в научной литературе, ни в законодательных документах отсутствует единая система или перечень показателей, необходимых для анализа социально-экономической ситуации в МО на микроуровне (сельских поселений).

На втором этапе, учитывая неоднородность используемых в методике показателей, полученные значения дифференцируются в зависимости от характера влияния каждого из них на уровень развития на стимулянты и дестимулянты. Проводится вычисление нормированных (приведенных к диапазону варибельности значений от 0 до 1) показателей локальных рейтингов.

На третьем этапе производится расчет интегрального показателя (сводного рейтинга) по каждому муниципальному образованию.

В предлагаемой методике не осуществляется взвешивание рейтинговых показателей. Экспертные оценки в данном случае могут иметь достаточно большой интервал

колебаний, а несогласованные оценки могут привести к искажению результатов исследований.

Сводный рейтинг экономического и социального положения территорий предлагается рассчитывать как среднее арифметическое локальных рейтингов МО.

На основе полученных результатов сводного рейтинга каждого МО определяется ранг МО в исследуемом муниципальном районе, где 1 соответствует наилучшее (максимальное) значение в исследуемой группе.

Произведена группировка однородных МО в анализируемых муниципальных районах, для чего была использована вербально-числовая шкала Харингтона. В табл. 1 приведены результаты классификации МО Курской области по уровню социально-экономического развития.

Таблица 1

Классификация МО Курской области
по уровню социально-экономического развития

№ гр.	Значения показателей	Классификация МО	Количество МО в районах области
1	0 – 0,2	С низким уровнем развития	Глушковский район – 2, Курчатовский район – 4, Фатежский район – 1, Щигровский район – 2
2	0,2 – 0,4	С уровнем развития ниже среднего	Глушковский район -8, Курчатовский район – 5, Фатежский район -8, Щигровский район – 8
3	0,4 – 0,6	Со средним уровнем развития	Глушковский район – 2, Курчатовский район – 0, Фатежский район -11, Щигровский район -5
4	0,6 – 0,8	С уровнем развития выше среднего	Глушковский район -4, Курчатовский район – 3, Фатежский район – 1, Щигровский район – 3
5	0,8 – 1	С высоким уровнем развития	Глушковский район – 0, Курчатовский район – 0, Фатежский район – 1, Щигровский район – 0

Выборка анализируемых районов Курской области осуществлялась исходя из их принадлежности к четырем зонам экономико-географического развития в регионе: северо-западная (Фатежский район), центральная (Курчатовский район), восточная (Щигровский район) и юго-западная (Глушковский район).

Большинство МО в анализируемых районах с уровнем развития ниже среднего, МО с высоким и выше среднего уровнем развития сосредоточены вокруг крупных административных центров, близ приграничной линии и на пересечении основных автомагистралей. Следует отметить, что на уровне МО в пределах одного района, т.е. на микроуровне, дифференциация в уровнях развития существенно ниже, чем аналогичная дифференциация на уровне МО в пределах одного региона.

5. Разработан методический подход к оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований региона.

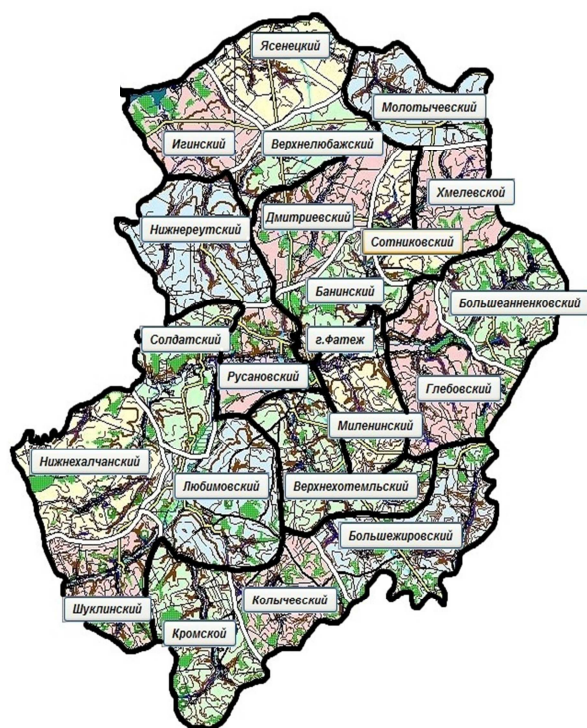
В исследовании предлагается рассматривать проблему оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований, исходя из законодательно установленных ограничений и критериев объединения пространственных объектов по комплексу признаков. В частности, законодательно установлены следующие основные ограничения по проведению трансформации: пешеходная доступность до центра сельской администрации (16–20 км.), плотность населения (все МО Курской области относятся к густонаселенным).

С целью получения новой административно-территориальной сетки введен критерий объединения «сильный+слабый». Кроме того, были учтены основные принципы территориального деления, а именно: экономическая целесообразность; социально-экономическая целостность; учет районообразующей роли транспортных сетей; соответствие административных границ естественным рубежам; однородность; компактность и территориальная завершенность; природно-географическая однородность.

Опираясь на вышеназванные критерии, в диссертации сформирован вариант укрупнения МО в рассматриваемых административных районах Курской области. На рис. 2 приведен фрагмент полученных результатов территориальной трансформации на примере одного из районов области (Фатежский муниципальный район).

Результаты расчетов локальных рейтингов МО региона и полученное соотношение показателей существующей и укрупненной сетки административно-территориального деления районов Курской области (с 68 до 36 муниципальных образования) представлены в табл. 2.

В Курской области начался процесс трансформации муниципальных образований, основанный на законодательных ограничениях и инициативе представительных органов сельских поселений. К настоящему времени 480 МО укрупнили до 293, однако в существующем варианте укрупнения МО некоторых районов (Щигровского, Октябрьского, Горшеченского) остались незатронутыми, что говорит об актуальности проведенного нами исследования.



Вариант трансформации Фатежского района	
1. г. Фатеж	1. г. Фатеж
2. Верхнелюбазский с-т	Верхнелюбазский с-т
3. Игинский сельсовет	2. Игинский сельсовет
4. Ясеневский сельсовет	Ясеневский сельсовет
5. Большежировский с-т	Большежировский с-т
6. Кольчевский сельсовет	3. Кольчевский сельсовет
7. Кромской сельсовет	Кромской сельсовет
8. Глебовский сельсовет	4. Глебовский сельсовет
9. Большеанненковский с-т	Большеанненковский с-т
10. Русановский сельсовет	5. Русановский сельсовет
11. Нижнереутский сельсовет	Нижнереутский с-т
12. Любимовский сельсовет	Любимовский сельсовет
13. Солдатский сельсовет	Солдатский сельсовет
14. Нижнехалчанский с-т	6. Нижнехалчанский с-т
15. Шуклинский сельсовет	Шуклинский сельсовет
16. Молотычевский с-т	7. Молотычевский с-т
17. Хмелевской сельсовет	Хмелевской сельсовет
18. Банинский сельсовет	Банинский сельсовет
19. Сотниковский сельсовет	8. Сотниковский сельсовет
20. Дмитриевский сельсовет	Дмитриевский сельсовет
21. Верхнехотемльский с-т	9. Верхнехотемльский с-т
22. Миленинский сельсовет	10. Миленинский сельсовет

Рис. 2. Фрагмент предлагаемого варианта укрупнения муниципальных районов
Курской области (Фатежский район)

Таблица 2

Соотношение показателей существующей и укрупненной сетки
административно-территориального деления районов Курской области

Районы Курской области	Общее число МО в районе	Количество МО с численностью населения до 1 000 чел.	Значение показателей	Уровень налогового потенциала, тыс. руб. на 1 жителя	Уровень демографической нагрузки	Уровень административных расходов, тыс. руб. на 1 жителя	Уровень накопленного экономического потенциала, тыс. руб. на 1 жителя	Сводный рейтинг муниципального образования
Глушковский муниципальный район	16	6	max	0,61	2,06	2,33	333,84	0,69
			min	0,13	0,58	0,49	0,67	0,12
	12	1	max	0,61	2,06	1,21	333,84	0,7
			min	0,17	0,68	0,49	11,24	0,1
Курчатовский муниципальный район	12	8	max	1,68	2,2	2,14	73,37	0,78
			min	0,13	0,64	0,42	1,77	0,11
	7	0	max	1,05	2,2	1,24	73,37	0,75
			min	0,17	0,64	0,42	5,76	0,24
Фатежский муниципальный район	22	15	max	1,12	3,01	4,29	1328,06	0,93
			min	0,16	0,77	0,68	0,11	0,19
	10	0	max	0,91	1,6	1,75	336,34	0,8
			min	0,16	0,77	0,37	3,8	0,19
Щигровский муниципальный район	18	16	max	1,05	1,51	4,03	124,05	0,68
			min	0,14	0,51	0,59	0,02	0,11
	7	0	max	0,54	1,19	0,87	68,75	0,66
			min	0,28	0,82	0,38	0,17	0,25

Предложенная новая сетка административно-территориального деления МО (табл. 2) будет способствовать значительному снижению дифференциации между худшими и лучшими значениями исследуемых показателей в группах анализируемых районов: по уровню налогового потенциала в Курчатовском районе - с 13 до 6 раз, в Щигровском - с 7,5 до 2 раз; по уровню демографической нагрузки в Щигровском – с 3 до 1,5 раз; по уровню административных расходов в Глушковском районе – с 4,8 до 2,5 раз, в Курчатовском – с 5 до 3 раз, в Щигровском – с 6,8 до 2,3 раз; по уровню накопленного экономического потенциала в Глушковском районе – с 498 до 30 раз, в Курчатовском – с 41,5 до 13 раз, в Фатежском – с 12073 до 89 раз, в Щигровском – с 6203 до 404 раз; по сводному рейтингу МО в Курчатовском районе – с 7 до 3 раз, в Фатежском – с 5 до 4 раз, в Щигровском – с 6,2 до 2,6 раз.

Для расчета экономического эффекта, возникающего при проведении территориальной трансформации, была сформирована система линейных уравнений (1):

$$\begin{cases} \Phi_{PC} = \sum_{i=1}^{n_1} (P_{n1} \cdot K_{n1} + P) = n_1 (P_1 K_1 + P) \\ \Phi_{PI} = \sum_{i=1}^{n_2} (P_{n2} \cdot (K_{n2} + K_{\Delta n}) + P) = (P_1 K_1 + P)(n_1 - \Delta n) + P_1 K_{\Delta n} \\ \Xi = \Phi_{PC} - \Phi_{PI} \rightarrow \max \end{cases} \quad (1)$$

где Φ_{PC} и Φ_{PI} – существующие и планируемые (в случае трансформации) финансовые расходы на содержание органов местного самоуправления в анализируемых муниципальных районах; n_1 и n_2 – количество МО до и после трансформации; $P_{n1}=P_{n2}=P_1$ – расходы на содержание органов местного самоуправления на 1 работника (ОМСУ); $K_{n1}=K_{n2} = K_1$ – среднесписочная численность работников ОМСУ; P – средняя з/пл. глав МО; $K_{\Delta n}$ – возможное число муниципальных служащих, оставшихся администраторами в сокращенных МО; Ξ – экономический эффект от проведения трансформации.

Применим следующие ограничения $n_1 - n_2 = \Delta n$, учитывая, что $0 \leq \Delta n < n_1$, $K_{\Delta n} \leq \Delta n$.

Построив функцию цели (2), отметим, что для получения положительного экономического эффекта необходимо выполнение следующего условия:

$$f(\Delta n, K_{\Delta n}) = \frac{\Phi_{PC}}{\Phi_{PI}} = \frac{(P_1 K_1 + P)n_1}{(P_1 K_1 + P)(n_1 - \Delta n) + P_1 K_{\Delta n}} > 1; \quad \Delta n > \frac{K_{\Delta n}}{\frac{P_1 K_1}{P} + 1} \quad (2)$$

Учитывая, что $K_{\Delta n} \leq \Delta n$, неравенство (2) справедливо для всех значений параметров K_1 и $K_{\Delta n}$:

$$D(f): \Delta n \in (K_{\Delta n} / ((P_1 K_1 / P + 1)); \alpha n_1), 0 \leq \alpha < 1 \quad (3)$$

где α - выбираемый с учетом законодательно установленных ограничений и социально-экономического анализа коэффициент.

Экономический эффект в зависимости от числа укрупненных МО (Δn), учитывая, что $K_{\Delta n} = \beta \Delta n$, $0 \leq \beta \leq 1$, определяется следующим образом:

$$\Xi = (P_1 (K_1 - \beta) + P) \Delta n, \quad (4)$$

где β - выбираемый коэффициент, определяющий число оставляемых в укрупненных МО администраторов.

Высвободившиеся от экономии за счет масштаба средства могут стать базовым источником финансирования муниципальных инвестиционных программ, одной из составляющих внутреннего инвестиционного потенциала муниципальных образований в регионе.

Согласно проведенным расчетам, максимальный экономический эффект в анализируемых муниципальных районах составит: в Глушковском – 25%, в Курчатовском – 42%, в Фатежском – 54%, в Щигровском – 61% в год.

Муниципальные районы Курской области крайне неравномерно развиты экономически. Как следствие, в регионе (аналогично большинству субъектов РФ) наблюдается широкий спектр экономических, социальных, экологических, бюджетных и иных проблем. Количественная оценка экономического положения муниципальных районов Курской области с последующим обоснованием траектории их развития базировалась на сравнении нормативных и фактических показателей, характеризующих достигнутое состояние в развитии районов. В процессе исследования рассчитан уровень экономического развития муниципальных районов или степень «близости» фактического территориального образа к эталонному за три года и в сравнении с вариантом трансформации выделенных муниципальных районов (табл. 3). Экономический эффект от трансформации представим как возможный дополнительный источник инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования, рассчитанный на душу населения.

Таблица 3

Итоговая таблица уровней экономического развития муниципальных районов
Курской области

№ п/п	Районы	Уровень экономического развития							
		2007		2008		2009		2009 (при трансформации)	
		факт	ранг	факт	ранг	факт	ранг	факт	ранг
1	Беловский	0,364	3	0,401	5	0,361	6	0,361	5
2	Большесолдатский	0,213	14	0,217	16	0,219	15	0,219	16
3	Глушковский	0,356	4	0,405	4	0,37	5	0,381	2
4	Горшеченский	0,355	5	0,426	3	0,374	4	0,374	4
5	Дмитриевский	0,021	28	0,044	27	0,077	26	0,077	27
6	Железногорский	0,286	12	0,337	10	0,27	12	0,27	12
7	Золотухинский	0,162	17	0,148	22	0,15	20	0,15	20
8	Касторенский	0,289	11	0,356	8	0,33	7	0,33	7
9	Коньшевский	0,123	22	0,23	14	0,207	16	0,207	17
10	Кореневский	0,43	1	0,464	1	0,438	1	0,438	1
11	Курский	0,131	21	0,145	23	0,174	19	0,174	19
12	Курчатовский	0,141	19-20	0,104	26	0,018	27	0,12	23
13	Льговский	0,257	13	0,253	13	0,298	10	0,298	10
14	Мантуровский	0,291	10	0,325	11	0,32	9	0,32	9
15	Медвенский	0,339	6	0,377	7	0,323	8	0,323	8
16	Обоянский	0,118	23	0,155	19	0,119	23	0,119	24
17	Октябрьский	0,073	27	0,037	28	0,008	28	0,008	28
18	Поныровский	0,149	18	0,141	24	0,116	24	0,116	25
19	Пристенский	0,183	16	0,153	20	0,145	21	0,145	21
20	Рыльский	0,141	19-20	0,149	21	0,242	14	0,242	15
21	Советский	0,211	15	0,22	15	0,2	18	0,2	18
22	Солнцевский	0,114	25	0,161	17	0,133	22	0,133	22
23	Суджанский	0,302	7	0,384	6	0,376	3	0,376	3
24	Тимский	0,296	9	0,338	9	0,289	11	0,289	11
25	Фатежский	0,117	24	0,157	18	0,204	17	0,253	13
26	Хомутовский	0,104	26	0,14	25	0,107	25	0,107	26
27	Черемисиновский	0,394	2	0,458	2	0,382	2	0,382	1
28	Щигровский	0,308	8	0,258	12	0,272	13	0,348	6

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Проведенное в диссертации исследование позволило разработать научно-обоснованные выводы и теоретико-методические положения, обеспечивающие совершенствование механизмов муниципальной политики региона и управления реализацией этой политики. Соискателем получены следующие научные результаты.

1. Уточнена и дополнена трактовка сущности территориальной трансформации муниципальных образований региона, определяемая как законодательно оформленные действия местных органов власти на основе выявления общих интересов их субъектов, направленные на изменение границ, статуса

территории, установление и перенесение административных центров с целью развития и самореализации конкурентного потенциала трансформируемых МО.

2. Дана оценка существующего зарубежного и отечественного опыта проведения территориальной трансформации, которым могут руководствоваться представители региональной и муниципальной власти в управлении территориальной трансформацией, основанная на результатах компаративного анализа широкого ряда стран и субъектов РФ в разных временных периодах.

3. Разработан алгоритм управления территориальной трансформацией муниципальных образований региона, позволяющий реализовать необходимое целеполагание с последующим обоснованием лучшего варианта и дальнейшей реализацией принятой стратегии территориальной трансформации в регионе.

4. Модифицирована методика оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона на микроуровне, содержащая обоснованную систему оценочных показателей; расчет их локальных рейтингов, включаемых в сводный рейтинг; классификацию МО по группам, что позволяет, построив рейтинги МО, принять решение о возможности их дальнейшей трансформации.

5. Разработан методический подход к оптимизации административно-территориальной структуры муниципальных образований региона, апробация которого позволила сформировать вариант трансформации муниципальных образований в рассматриваемых административных районах Курской области и рассчитать получаемый экономический эффект.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, рекомендуемых ВАК РФ

1. Федорова, С.Н. Критерии и подходы к определению оптимального размера социально-экономических подсистем региона / С.Н. Федорова // Вестник ОрелГИЭТ. - 2010. - №3 (13) - С. 34 - 38 (0,4 п.л.).

2. Федорова, С.Н. Оптимизация территориальной структуры на основе реорганизации муниципальных образований / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Экономический анализ: теория и практика. – 2010. - № 15(180). - С.27-31 (0,7/0,4 п.л.).

3. Федорова, С.Н. Территориальные трансформации муниципальных образований региона: сущность, оценка, особенности управления (на материалах Курской области) / С.Н. Федорова // Экономика и управление. - 2011. - №1 - С. 59 - 63 (0,5 п.л.).

Монографии

4. Федорова, С.Н. Зарубежный и отечественный опыт проведения реорганизации социально-экономических подсистем региона / С.Н. Федорова // Региональное управление экономикой : монография / Е.В. Сибирская, Н.В. Парушина, Н.А. Лытнева [и др.]; под общ. ред. проф. Е.В. Сибирской. - Воронеж : Научная книга, 2010. - С. 145-159 (12,3/0,7 п.л.)

Статьи в научных журналах и сборниках

5. Федорова, С.Н. Оптимизация территориальной структуры региона в условиях глобализации / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Влияние социально-экономических кризисов на развитие процесса глобализации мировой экономики: материалы Международной научно-практической конференции (17 февраля 2009 г.) / Отв. ред. Л.А. Тягунова. – Саратов: Изд-во «Научная книга», 2009. – Ч. 1.– С. 54-56 (0,16/0,11 п.л.).

6. Федорова, С.Н. Методы повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований (на примере Курской области) / С.Н. Федорова // Молодежь и наука: реальность и будущее: материалы II Международной научно-практической конференции / редкол.: В.А. Кузьмищев, О.А. Мазур, Т.Н. Рябченко, А.А. Шатохин. – Невинномысск: НИЭУП, 2009. - С.561-563 (0,23 п.л.).

7. Федорова, С.Н. Методика социально-экономической оценки муниципальных образований / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Экономическое прогнозирование: модели и методы: материалы V Международной научно-практической конференции: в 2 ч./ под ред. В.В. Давниса. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2009. - С.197-200 (0,2/ 0,1 п.л.).

8. Федорова, С.Н. Использование зарубежного опыта для реорганизации муниципальных образований / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления: материалы IV Международной научно-практической конференции / под ред. И.Е. Рисина, Ю.И. Трещевского. Вып. 1. - Воронеж: Изд-во ВГПУ, 2009. - С.83-86 (0,18/0,14).

9. Федорова, С.Н. Определение эффективности управления муниципальным образованием / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Современные тенденции развития экономической науки: материалы Международной научно-практической конференции (Курск, 25 сентября 2009г.) / под ред. Л.А. Афанасьевой, Л.В. Голощаповой [и др.]; Курск. гос. ун-т. – Курск, 2009. - С. 84-90 (0,26/0,2п.л.).

10. Федорова, С.Н. Обоснование пространственных параметров устойчивого развития муниципальных образований / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Предпринимательство как стратегический ресурс и внутренний источник инновационного развития национальной экономики: материалы Международной научно-практической конференции (Орел, 23 декабря 2009г.) / под общ. ред. Н.И. Лыгиной. – Орел: Изд-во ОрелГИЭТ, 2009.- С.23-27 (0,4/0,3 п.л.).

11. Федорова, С.Н. Проблемы и перспективы демографических процессов сельских территорий Курской области / С.Н. Федорова // О влиянии государства на развитие демографических процессов: сборник докладов и тезисов участников IV Международной научно-практической конференции (19 февраля 2010 г.) / под науч. ред. З.К. Кочубей. – Ярославль: Изд-во «Кантслер», 2010.- С.85-90. (0,23).

12. Федорова, С.Н. Особенности управления территориальной трансформацией социально-экономических подсистем региона / С.Н. Федорова // Экономика, социология и право. –2010. -№ 4 – С. 24 –30 (0,4 п.л.).

13. Федорова, С.Н. Сущность управления социально-экономической подсистемой региона / С.Н. Федорова // Актуальные проблемы развития хозяйствующих субъектов, территорий и систем регионального и муниципального управления: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Вып. 1. – Воронеж: Изд-во ГУП ВО, 2010. – С. 127-131 (0,12 п.л.).

14. Федорова, С.Н. Управление территориальной трансформацией социально-экономических подсистем региона / С.Н. Федорова, Ю.В. Вертакова // Русский провинциальный научный журнал Регион: системы, экономика, управление. – 2010. - № 2 (9) – С. 106 – 116 (0,7/0,4 п.л.).

Подписано в печать 22.01.2011 г. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 1,4 Тираж 100 экз. Заказ 1066 .

Отпечатано: ПБОЮЛ Киселева О.В.

ОГРН 304463202600213