Искендеров М. Х.
Email: xatiko60@gmail.ru
Малека Ю. Н. – докт. истор. наук, профессор
rgsumaleka@yandex.ru

Верификация авторских предложений по решению выявленных в исследовании проблем изменения административно-территориального устройства муниципальных образований Московской области

Актуальность темы исследования определяется значимостью Московской области как ключевого субъекта Российской Федерации, чьи административные границы и структура управления неоднократно пересматривались под влиянием социально-экономических, политических и демографических факторов. Анализ этих изменений позволяет выявить закономерности адаптации системы территориального деления к вызовам разных эпох, что имеет практическую ценность для совершенствования современного муниципального управления, оптимизации ресурсного распределения и прогнозирования дальнейшего развития региона в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 13.12.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4].

Цель исследования заключается в реконструкции этапов эволюции административно-территориального устройства (далее – АТУ) Московской области, определении ключевых факторов, обусловивших модификацию границ и статусов муниципальных образований, а также в сравнительной оценке количественных и качественных изменений системы административно-территориального устройства в период с 1864 года по XXI век.

Объектом исследования выступает административно-территориальное устройство Московской области в его исторической динамике.

Предметом исследования является эволюция институтов местного самоуправления в России в контексте изменения характера взаимоотношений между муниципальными образованиями, региональными и федеральными властями с XIX века до настоящего времени.

Методологическая основа исследования включает сравнительный анализ законодательных актов и статистических данных, позволяющий проследить нормативно-правовую эволюцию системы; сравнительный метод, применяемый для сопоставления параметров АТУ в разные периоды (численности муниципалитетов после земской реформы 1864 года и в XXI веке). Особое внимание в исследовании уделяется роли земской реформы 1864 года, заложившей основы системного территориального деления, советским преобразованиям 1920-1930-х годов, связанным с индустриализацией и урбанизацией, а также постсоветским реформам, отразившим новые реалии.

Авторский анализ. Ключевыми факторами изменений выступают демографические сдвиги, экономическая специализация территорий, административная централизация и децентрализация, а также стратегии регионального развития. Установлено, что если по земской реформе 1864 года Московская губерния включала 13 уездов, то современная система Московской области объединяет 56 муниципальных образований что отражает количественный рост административных единиц и принципов их организации [5; 6].

Авторами данной статьи были сформулированы предложения (меры) по решению выявленных в исследовании проблем изменения административно-территориального устройства муниципальных образований Московской области (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Верификация авторских предложений по решению выявленных в исследовании проблем изменения административно-территориального устройства муниципальных образований Московской области

№	Какая проблема решается	Наименование меры (мероприятия)	Исполнитель/ исполнители	Необход. ресурсы	Планируемый результат
1	Усиление вмешательства органов государственной власти Московской области в функционирование органов местного самоуправления с помощью новых правовых механизмов, приводящее к подконтрольности и несамостоятельност и муниципальных образований	Внесение изменений в законодательство для четкого определения полномочий и пределов вмешательства государственных органов в местное самоуправление и предоставление муниципальным образованиям достаточного финансирования и ресурсов для выполнения их полномочий, что позволит им быть более самостоятельными	Администрация Московской области, Министерство территориальной политики Московской области	Не требуется – в рамках функцио-нала.	Позволит законодательно не ограничивать способ избрания глав муниципалитетов только конкурсными комиссиями; позволит законодательно отрегулировать возможность проведения местных референдумов по вопросам объединения муниципалитетов; позволит отказаться от принуждения муниципалитетов к осуществлению объединения.
2	Неравномерное распределение полномочий и ресурсов в муниципальных образованиях Московской области	Оценить финансовую устойчивость и потенциал развития каждого муниципального образования, выявить дотационные поселения и разработать план по их финансовой стабилизации	Министерство территориальной политики Московской области	Не требуется – в рамках функцио-нала.	Сокращение аппарата муниципальных служащих, работающих в органах местного самоуправления; консолидация средств в общем бюджете.
3	Централизация власти и изменение в статусе муниципальных образований Московской области	Объединить мелкие поселения для создания более экономически устойчивых единиц и преобразовать муниципальные районы в городские округа для повышения управляемости территориями	Министерство территориальной политики Московской области	Не требуется – в рамках функцио-нала.	Решение проблем с кадровым обеспечением; повышение эффективности управления муниципальным образованием (за счет оптимизации штата и структуры); получение конкурентных преимуществ (в сравнении с другими муниципальными образованиями) за счет увеличения бюджета и территории.
4	Неравномерное развитие территорий Московской области	Активизировать предпринимательство на местном уровне, создать новые рабочие места, развитие системы	Министерство территориальной политики Московской области	Не требуется – в рамках функцио-нала.	Устранение административных барьеров для граждан, инвесторов, предпринимателей;

		здравоохранения и образования, развитие инфраструктуры и создание более привлекательных условий для жизни и работы			использовать консолидацию бюджетных средств и создание общего Генплана для выравнивания экономического и социального положения на всей территории муниципалитета.
5	Несовершенство правового регулирования местного самоуправления Московской области	Преобразовать муниципальные районы в городские округа для упрощения административных процессов, увеличение автономии городских округов в решении местных вопросов	Администрация Московской области, Министерство территориальной политики Московской области	Не требуется – в рамках функцио-нала.	Позволит развиваться в условиях поиска баланса между эффективностью управления и учётом интересов местных сообществ, отражая более глубокие социально-культурные и политические изменения в российском обществе.

Выводы по таблице 1. В таблице представлен комплекс мер по решению проблем местного самоуправления в Московской области. Основной целью которого является усиление автономии муниципалитетов путем внесения изменений в законодательство, что позволит четко определить полномочия и пределы вмешательства государственных органов. Это должно способствовать тому, чтобы муниципальные образования были более самостоятельными и могли эффективно выполнять свои полномочия. Все представленные меры направлены на повышение эффективности управления территориями и улучшению условий жизни людей в Московской области. Меры призваны создать более равномерные условия развития территорий и обеспечить устойчивое развитие региона. Несмотря на все возможные положительные эффекты объединения, данная перестройка весьма глобальна, и проведение таких преобразований одновременно практически во всех муниципальных районах Московской области может в долгосрочной перспективе привести к сложно предсказуемым последствиям.

Далее была проведена экспертная оценка **результативности** (**критерием** экспертной оценки была определена **результативность**) мероприятий (мер), разработанных автором выпускной квалификационной работы, по устранению выявленных проблем, в качестве экспертов выступили сотрудники Министерства территориальной политики Московской области (5 человек, n=5). Экспертная оценка проводилась в период с 21 по 31 марта 2025 г. Все эксперты имеют опыт профессиональной деятельности более 10 лет.

Далее перейдем к анализу ответов экспертов (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Бланк экспертной оценки

№ п/п	Наименование проблемы	Наименование мероприятий (мер) по решению выявленных в исследовании проблем	Экспертные оценки					ИТОГО
			Результативно	Скорее результативно	Нейтрально (безоценки)	Скорее нерезультативно	Нерезультативно	
			+2	+1	0	-1	-2	
1	Усиление вмешательства органов государственной власти Московской области в функционирование органов местного самоуправления с помощью новых правовых механизмов, приводящее к подконтрольности и несамостоятельности муниципальных образований	Внесение изменений в законодательство для четкого определения полномочий и пределов вмешательства государственных органов в местное самоуправление и предоставление муниципальным образованиям достаточного финансирования и ресурсов для выполнения их полномочий, что позволит им быть более самостоятельными		3		2		1
2	Неравномерное распределение полномочий и ресурсов в муниципальных образованиях Московской области	Оценить финансовую устойчивость и потенциал развития каждого муниципального образования, выявить дотационные поселения и разработать план по их финансовой стабилизации		3	1	1		2
3	Централизация власти и изменение в статусе муниципальных образований Московской области	Объединить мелкие поселения для создания более экономически устойчивых единиц и преобразовать муниципальные районы в городские округа для повышения		2	3			2

		управляемости территориями						
4	Неравномерное развитие территорий Московской области	Активизировать предпринимательство на местном уровне, создать новые рабочие места, развитие системы здравоохранения и образования, развитие инфраструктуры и создание более привлекательных условий для жизни и работы	1	2	1	1		3
5	Несовершенство правового регулирования местного самоуправления Московской области	Преобразовать муниципальные районы в городские округа для упрощения административных процессов, увеличение автономии городских округов в решении местных вопросов		1	3	1		0

Таким образом, авторы выделили цветом наиболее результативные мероприятия, по мнению экспертов (зеленым цветом) и наименее результативные (красным цветом). В соответствии с таблицей 2, суммируем полученные значения для выявления наиболее результативных, по мнению экспертов, мероприятий (мер) по решению выявленных в исследовании проблем.

1. Внесение изменений в законодательство для четкого определения полномочий и пределов вмешательства государственных органов в местное самоуправление и предоставление муниципальным образованиям достаточного финансирования и ресурсов для выполнения их полномочий, что позволит им быть более самостоятельными: 3*(+1)+2*(-1)= 1.

2. Оценить финансовую устойчивость и потенциал развития каждого муниципального образования, выявить дотационные поселения и разработать план по их финансовой стабилизации: 3*(+1)+1*0+1*(-1)= 2.

3. Объединить мелкие поселения для создания более экономически устойчивых единиц и преобразовать муниципальные районы в городские округа для повышения управляемости территориями: 2*(+1)+3*0= 2.

4. Активизировать предпринимательство на местном уровне, создать новые рабочие места, развитие системы здравоохранения и образования, развитие инфраструктуры и создание более привлекательных условий для жизни и работы: 1*(+2)+2*(+1)+1*0+1*(-1)= 3.

5. Преобразовать муниципальные районы в городские округа для упрощения административных процессов, увеличение автономии городских округов в решении местных вопросов: 1*(+1)+3*0+1*(-1)= 0.

После выявления итогового результата можно выделить наиболее результативное (по мнению экспертов) мероприятие по решению проблемы, выявленной лично автором: Внесение изменений в законодательство для четкого определения полномочий и пределов вмешательства государственных органов в местное самоуправление и предоставление муниципальным образованиям достаточного финансирования и ресурсов для выполнения их полномочий, что позволит им быть более самостоятельными.

Далее была составлена сводная матрица рангов (см. Таблицу 3).

Таблица 3

Сводная матрица рангов

Факторы № п/п	Эксперт № 1	Эксперт № 2	Эксперт № 3	Эксперт № 4	Эксперт № 5
1	1	1	1	-1	-1
2	1	1	1	-1	0
3	1	1	0	0	0
4	2	1	1	0	-1
5	1	0	0	0	-1

Из таблицы 3 следует, что в матрице имеются связанные ранги, то есть одинаковый ранговый номер в оценках 1-го эксперта, произведем их переформирование. Переформирование рангов по первому эксперту производится в таблице 4.

Таблица 4

Переформирование рангов по первому эксперту

Номера мест в упорядоченном ряду	Расположение факторов по оценке эксперта	Новые ранги
1	1	2
2	1	2
3	1	2
4	2	4.5
5	2	4.5

Из таблицы 3 следует, что в матрице имеются связанные ранги, то есть одинаковый ранговый номер в оценках 2-го эксперта, произведем их переформирование. Переформирование рангов по второму эксперту производится в таблице 5.

Таблица 5

. **Переформирование рангов по второму эксперту**

Номера мест в упорядоченном ряду	Расположение факторов по оценке эксперта	Новые ранги
1	-1	1
2	1	3.5
3	1	3.5
4	1	3.5
5	1	3.5

Из таблицы 3 следует, что в матрице имеются связанные ранги, то есть одинаковый ранговый номер в оценках 3-го эксперта, произведем их переформирование. Переформирование рангов по третьему эксперту производится в таблице 6.

Таблица 6

Переформирование рангов по третьему эксперту

Номера мест в упорядоченном ряду	Расположение факторов по оценке эксперта	Новые ранги
1	0	2
2	0	2
3	0	2
4	1	4
5	2	5

Из таблицы 3 следует, что в матрице имеются связанные ранги, то есть одинаковый ранговый номер в оценках 4-го эксперта, произведем их переформирование.

Переформирование рангов по четвертому эксперту производится в таблице 7.

Таблица 7

Переформирование рангов по четвертому эксперту

Номера мест в упорядоченном ряду	Расположение факторов по оценке эксперта	Новые ранги
1	-1	1.5
2	-1	1.5
3	1	3.5
4	1	3.5
5	2	5

Из таблицы 3 следует, что в матрице имеются связанные ранги, то есть одинаковый ранговый номер в оценках 5-го эксперта, произведем их переформирование. Переформирование рангов по пятому эксперту производится в таблице 8.

Таблица 8

Переформирование рангов по пятому эксперту

Номера мест в упорядоченном ряду	Расположение факторов по оценке эксперта	Новые ранги
1	-1	1
2	0	3
3	0	3
4	0	3
5	1	5

На основании переформирования рангов строится новая матрица рангов. (см. Таблица 9).

Таблица 9

Матрица рангов

Факторы / Эксперты	1	2	3	4	5	Сумма рангов	d	d^2
x_1	2	3.5	4	1.5	1	12	-3	9
x_2	2	1	2	3.5	3	11.5	-3.5	12.25
x_3	4.5	3.5	2	3.5	3	16.5	1.5	2.25
x_4	4.5	3.5	5	5	5	23	8	64
x_5	2	3.5	2	1.5	3	12	-3	9
$\sum$	15	15	15	15	15	75		96.5

$$d = \sum x_{ij} - \frac{\sum\sum x_{ij}}{n} = \sum x_{ij} - 15$$

Проверка правильности составления матрицы на основе исчисления контрольной суммы:

$$\sum x_{ij} = \frac{(1+n)n}{2} = \frac{(1+5)5}{2} = 15$$

Сумма по столбцам матрицы равны между собой и контрольной суммы, значит, матрица составлена правильно.

В данном примере факторы по значимости распределились следующим образом (см. Таблица 10).

Расположение факторов по значимости

Таблица 10

Анализ значимости исследуемых факторов

Факторы	Сумма рангов
x_2	11.5

x_1	12
x_5	12
x_3	16.5
x_4	23

Далее воспользуемся коэффициентом конкордации Кендалла для случая, когда имеются связанные ранги (одинаковые значения рангов в оценках одного эксперта):

$$W = \frac{S}{\frac{1}{12} \cdot m^2(n^3 - n) - m \cdot \sum T_i}$$

$$T_i = \frac{1}{12} \cdot \sum (t_l^3 - t_l)$$

L_i - число связок (видов повторяющихся элементов) в оценках i-го эксперта, t_l - количество элементов в l-й связке для i-го эксперта (количество повторяющихся элементов).

$T_1 = [(3^3-3) + (2^3-2)]/12 = 2.5$

$T_2 = [(4^3-4)]/12 = 5$

$T_3 = [(3^3-3)]/12 = 2$

$T_4 = [(2^3-2) + (2^3-2)]/12 = 1$

$T_5 = [(3^3-3)]/12 = 2$

$\sum T_i = 2.5 + 5 + 2 + 1 + 2 = 12.5$

$$W = \frac{96.5}{\frac{1}{12} \cdot 5^2(5^3 - 5) - 5 \cdot 12.5} = 0.51$$

W = 0.51 говорит о наличии **средней** степени согласованности мнений экспертов. Значит, полученный результат мы можем считать валидным.

Выводы по исследованию. Таким образом, наиболее результативным, по мнению экспертов, стало следующие предложения: Активизировать предпринимательство на местном уровне, создать новые рабочие места, развитие системы здравоохранения и образования, развитие инфраструктуры и создание более привлекательных условий для жизни и работы.

Напротив, наименее результативными, как посчитали эксперты, являются следующее предложение: Преобразовать муниципальные районы в городские округа для упрощения административных процессов, увеличение автономии городских округов в решении местных вопросов. В целом, авторы согласны с мнением экспертов, так как результативность напрямую зависит от внесения изменений в законодательство и предоставление муниципальным образованиям достаточного финансирования и ресурсов для выполнения их полномочий, что позволит им быть более самостоятельными, тем самым равномерно развивать территории Московской области.

Данное исследование, скорее всего, будет полезно студентам российских вузов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», например, при изучении таких дисциплин, как «Система государственного и муниципального управления», «История государственных органов и учреждений в России», «История государственного управления в России», «Анализ данных», «История становления и развития административной системы управления в России», «Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление», «Социология власти и управления», и ряда других.

Литература:

1. Паршева К. Е. Применение алгоритма расчета коэффициента конкордации Кендалла для оценки персонала на предприятии // Сборник статей XIV международной научно-практической конференции – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Актуальность.РФ», 2018. – 256 с.

2. Бланк экспертной оценки результативности авторских предложений (типовой бланк опроса приобщен к проекту ВКР 1-го автора – не публиковался). Заполненные бланки (5 шт.) хранятся у одного из авторов.

3. Формула для расчёта коэффициента конкордации Кендалла [Электр. ресурс] // Корреляционный анализ. Статистические методы изучения взаимосвязей. URL: https://present5.com/korrelyacionnyj-analiz-statisticheskie-metody-izucheniya-vzaimosvyazej-1/ (дата обращения: 29.03.2025).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5. Положение о губернских и уездных земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. – Т. XXXIX. Отд. 1. – 1864. – № 40457. – СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1867. – С. 1-14.

6. Большакова В. М. Диалектика сменяемости и делимости: заметки о критериях периодизации судебных преобразований в России… во второй половине XIX - начале XXI века / В. М. Большакова, И. В. Холиков // Lex Russica (Русский закон). – 2022. – Т. 75, № 3 (184). – С. 142-159. – DOI 10.17803/1729-5920.2022.184.3.142-159.