

**ВЛИЯНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ**

© 2014

Т.С. Преснякова, аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление»
Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Саранск (Россия)

Ключевые слова: конкурентоспособность территории; муниципальное образование; органы местного самоуправления; уровень социально-экономического развития; оценка эффективности.

Аннотация: В статье проанализированы мнения зарубежных и отечественных исследователей по вопросу эффективности деятельности органов местного самоуправления как основного фактора конкурентоспособности территории. Выявлены прочие факторы, влияющие на конкурентоспособность территории. Дана первичная оценка конкурентоспособности муниципальных образований Республики Мордовия на основе миграционных процессов, происходящих на территории. Проведен углубленный анализ социально-экономического положения внутрирегиональных территорий путем систематизации и оценки развития по более чем пятидесяти показателям, сгруппированным по блокам. Результатом анализа стал рейтинг муниципальных образований Республики Мордовия по уровню социально-экономического развития. Описан алгоритм расчета комплексного показателя эффективности деятельности органов местного самоуправления, предусмотренный официальной методикой оценки эффективности. Приведены рейтинги муниципальных образований Республики Мордовия по результатам комплексной оценки эффективности, составленные Министерством экономики Республики Мордовия. Сопоставлены результаты исследования конкурентоспособности муниципальных образований, уровня их социально-экономического развития и оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления путем разбиения территорий на зоны в зависимости от занимаемого места в рейтинге. Выявлены территории, имеющие стабильно высокий, средний и низкий уровень по всем направлениям оценки. Сделаны выводы о степени влияния эффективной работы муниципальной власти на развитие территории, подкрепленные математическим расчетом вероятности попадания территорий в одну и ту же зону по рассматриваемым направлениям оценки. Дана характеристика официальной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления с позиции учета вклада муниципальной власти в развитие территории. Предложены рекомендации по совершенствованию методики оценки эффективности.

Существует множество подходов к оценке уровня социально-экономического развития муниципального образования. В настоящее время довольно распространенным по отношению к процессу управления развитием территории считается конкурентный подход. Муниципальные образования являются реальными субъектами экономических отношений, поэтому все социально-экономические процессы в их границах регулируются на основе сочетания механизмов государственного и рыночного регулирования. Именно последний факт определяет наличие конкурентных отношений между территориями. Эти отношения разворачиваются в сфере привлечения государственных и частных инвестиций, рабочей силы и других ресурсов.

Зарубежные исследователи, занимающиеся вопросами конкурентоспособности территории, выделяют различные группы факторов, влияющих на повышение ее уровня.

Так, Дж. ван дер Борг, И. Брамезза различают структурные факторы: эффективная инфраструктура, достаточное предложение основных муниципальных услуг, высокое качество среды жизни и эффективная муниципальная политика – и функциональные факторы: возможность стать распределительным центром, центром инновационной деятельности, важным узлом информационной (коммуникационной) сети, центром культуры [1].

С. Янсен-Батлер относит к факторам конкурентоспособности территории секторальную структуру, инновации, значение территории как центра принятия решений, высокотехнологичное производство и концентрацию высококвалифицированной рабочей силы со специфическим спросом по отношению к среде жизнедеятельности и услугам, классовую структуру, удачное управление конфликтами, возрастание значимости мест

отдыха, культуры и достопримечательностей, услуг высокого уровня, развитие коммуникаций и транспорта, высокие доходы населения и уровень занятости [2].

И наконец, П. Кресл обособляет экономические и стратегические детерминанты. К первым относятся местоположение, факторы производства, инфраструктура, экономическая структура, городские достопримечательности и места отдыха. Ко второй группе: эффективность органов управления, стратегия развития, общественно-частное партнерство и институциональная гибкость [3].

Следует отметить, что данные факторы рассмотрены в основном для городских поселений, а если быть более точными – для крупных городов. Однако в настоящее время понятие конкурентоспособности применимо и для сельских территорий.

По мнению Ю.В. Савельева, «конкурентоспособность территории в большей степени определяется не наличием объективно существующих факторов и предпосылок (назовем их первичными), а качеством управленческой деятельности и высоким организационным потенциалом, позволяющим на их основе создать вторичные факторы и предпосылки для развития территории» [4]. Следуя логике автора, к объективным предпосылкам будут отнесены природно-ресурсный и экономический, социальный потенциал муниципального образования. К вторичным предпосылкам следует отнести эффективную деятельность органов местного самоуправления. Дисбаланс между выделенными факторами при управлении развитием и конкурентоспособностью территории можно проследить при сравнении сельских и городских поселений: «сельская местность обладает богатым природным потенциалом: земельными, водными, лесными, минерально-сырьевыми ресурсами,

которые не оценены и не используются в полной мере. Но это богатство перекрывает нехватку квалифицированных трудовых ресурсов, неразвитость производственного, инфраструктурного, инновационного, образовательного, финансового и потребительского потенциала, которые в большей степени сконцентрированы в городских поселениях» [5].

По мнению И. Бегга, точных критериев и признаков оценки конкурентоспособности территории не существует, однако некоторым индикатором оценки уровня развития территории можно считать миграцию населения [5]. Следует согласиться с данным тезисом: территории, уровень социально-экономического развития которых довольно высок, всегда «притягивали» население; и наоборот: отток населения наблюдается с территорий, имеющих низкий уровень социально-экономического развития. Следовательно, анализ миграционной привлекательности территории позволяет дать первичную оценку конкурентоспособности территории. Общие итоги миграции по муниципальным образованиям Республики Мордовия за 3 года представлены в таблице 1 (где МП – миграционный прирост (убыль), чел.; $K_{мп}$ – коэффициент миграционного прироста, промилле (на 10 000 чел.).

Для большинства муниципальных образований Республики Мордовия характерна негативная ситуация в области миграционных процессов, что является свидетельством низкой конкурентоспособности внутрирегиональных территорий.

Углубленный анализ социально-экономического положения муниципальных образований осуществлялся путем систематизации и оценки их развития за 2012 год.

Оценка социально-экономического развития муниципальных образований Республики Мордовия осуществлялась по следующим блокам: демографическая ситуация (3 показателя), экономическое положение (4), социальное положение (22), доходы населения (3), сельское хозяйство (9), уровень благоустройства жилищного фонда (7), муниципальный бюджет (4). Анализ включал себя несколько этапов. На предварительном этапе осуществлялся выбор показателей, всесторонне отражающих развитие территории.

На следующем этапе (вспомогательном) происходил расчет стандартизованных показателей путем линейного преобразования так, чтобы все показатели принимали значения на отрезке [0, 100]. Первоначально был определен характер показателя (отрицательный, положительный), далее расчет производился по формулам (1) и (2) в зависимости от характера показателя. Для стандартизации показателя, имеющего положительный характер, использовалась формула (1):

$$P_{st(i)} = 1 - \frac{P_i - P_{\min}}{P_{\max} - P_{\min}}. \quad (1)$$

где $P_{st(i)}$ – стандартизированный показатель по i -му муниципальному образованию;

P_i – значение i -го показателя;

P_{\max} – максимальное значение показателя в группе муниципальных образований;

P_{\min} – минимальное значение показателя в группе муниципальных образований.

Таблица 1. Общие итоги миграции по муниципальным образованиям Республики Мордовия за 2010–2012 гг.

Муниципальное образование	2010 г.		2011 г.		2012 г.	
	МП	$K_{мп}$	МП	$K_{мп}$	МП	$K_{мп}$
Республика Мордовия	-2154	-25,8	-3424	-41,5	-3143	-38,4
г.о. Саранск	1406	43,1	514	15,8	880	26,9
Ардатовский	-249	-85,3	-313	-109,4	-427	-153,0
Атюрьевский	-272	-249,5	-384	-369,2	-375	-375,0
Атяшевский	-250	-125,0	-232	-118,4	-240	-125,0
Большеберезниковский	-123	-87,9	-55	-40,1	10	7,4
Большеигнатовский	-92	-112,2	-150	-187,5	-135	-173,1
Дубенский	-214	-155,1	-245	-184,2	-94	-71,8
Ельниковский	-107	-89,9	-205	-178,3	-225	-200,9
Зубово-Полянский	-439	-74,4	-605	-104,1	-493	-86,0
Инсарский	-202	-144,3	-60	-43,5	-119	-87,5
Ичалковский	-70	-34,1	-70	-34,7	-90	-45,2
Кадошкинский	-163	-206,3	-89	-115,6	-57	-75,0
Ковылкинский	-235	-53,9	-247	-57,4	-349	-82,5
Кочкуровский	-64	-59,3	33	30,8	-72	-68,6
Краснослободский	-53	-20,2	-234	-90,7	-388	-154,0
Лямбирский	51	15,0	332	96,5	121	35,2
Ромодановский	-168	-81,2	-163	-79,9	-132	-65,3
Рузаевский	-213	-32,1	-205	-31,2	-181	-27,7
Старошайговский	-119	-85,0	-55	-39,9	-207	-154,5
Темниковский	-131	-76,6	-427	-258,8	-219	-136,0
Теньгушевский	-29	-23,6	-161	-134,2	-110	-94,0
Торбеевский	-282	-132,4	-332	-158,9	-287	-140,0
Чамзинский	-136	-43,2	-71	-22,8	46	14,8

Для показателей, имеющих отрицательных характер, применялась формула (2):

$$P_{st(i)} = 1 - \frac{P_i - P_{\min}}{P_{\max} - P_{\min}}. \quad (2)$$

На следующем этапе комплексного анализа определены уровни социально-экономического развития муниципальных образований методом рейтинговой оценки на основе интегрального показателя, рассчитанного по формуле:

$$I_r = \frac{\sum_{i=1}^n P_{st(i)}}{n},$$

где I_k – интегральный показатель уровня социально-экономического положения муниципального образования; $P_{st(i)}$ – стандартизированный показатель по i -му муниципальному образованию;

n – число показателей, используемых в анализе ($k=53$).

Результаты вычислений представлены в таблице 2. Каждому муниципальному образованию было присвоено место в рейтинге в зависимости от значения показателя. Таким образом, были проранжированы муниципальные образования Республики Мордовия в зависимости от уровня социально-экономического развития.

Для определения степени влияния эффективной деятельности органов местного самоуправления на развитие территории в первую очередь необходимо про

анализировать результаты оценки эффективности работы местной власти. Существующая официальная методика оценки эффективности предусматривает расчет комплексного показателя эффективности, который учитывает темпы роста показателей и объемы показателей. Наибольший вес при расчете комплексного показателя эффективности имеет показатель «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» (весовой коэффициент 0,2). На основании рассчитанного комплексного показателя эффективности составляются рейтинги муниципальных образований. В таблице 3 приведены рейтинги муниципальных образований Республики Мордовия по результатам комплексной оценки показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам миграции населения, по уровню социально-экономического развития муниципальных образований Республики Мордовия за 2012 год.

Для выявления степени влияния эффективной работы органов местного самоуправления на итоги миграции населения и уровень социально-экономического развития территории необходимо разбиение муниципальных образований на три зоны в зависимости от занимаемого места в рейтинге: высокий уровень (1–8 место), средний уровень (9–17 место), низкий уровень (18–23 место) – и определение вероятности совпадения уровней между тремя направлениями оценки.

Высокий уровень по всем направлениям оценки характерен для г.о. Саранск и Рузаевского района. Средний уровень – для Кадошкинского и Торбеевского районов; низкий – для Ельниковского и Большеигнатовского районов.

Таблица 2. Рейтинг муниципальных образований по уровню социально-экономического развития

Муниципальное образование	Значение интегрального показателя	Место в рейтинге
г.о. Саранск	71,29	1
Ардатовский	40,09	13
Атюрьевский	31,59	23
Атяшевский	44,97	6
Большеберезниковский	35,96	22
Большеигнатовский	37,00	20
Дубенский	44,45	7
Ельниковский	36,88	21
Зубово-Полянский	41,61	12
Инсарский	39,76	14
Ичалковский	42,91	10
Кадошкинский	38,24	16
Ковылкинский	37,68	18
Кочкуровский	42,59	11
Краснослободский	45,76	5
Лямбирский	49,68	3
Ромодановский	42,92	9
Рузаевский	48,44	4
Старошайговский	43,76	8
Темниковский	37,67	19
Теньгушевский	37,96	17
Торбеевский	39,71	15
Чамзинский	51,86	2

Таблица 3. Рейтинги муниципальных образований Республики Мордовия

Муниципальное образование	Место в рейтинге по результатам:		
	эффективности органов местного самоуправления	миграции населения	уровню социально-экономического развития
г.о. Саранск	2	2	1
Ардатовский	9	18	13
Атюрьевский	5	23	23
Атяшевский	6	15	6
Большеберезниковский	13	4	22
Большеигнатовский	23	21	20
Дубенский	8	9	7
Ельниковский	18	22	21
Зубово-Полянский	22	12	12
Инсарский	3	13	14
Ичалковский	10	6	10
Кадошкинский	17	10	16
Ковылкинский	21	11	18
Кочкуровский	20	8	11
Краснослободский	7	19	5
Лямбирский	15	1	3
Ромодановский	12	7	9
Рузаевский	1	5	4
Старошайговский	19	20	8
Темниковский	16	16	19
Теньгушевский	4	14	17
Торбеевский	14	17	15
Чамзинский	11	3	2

Таким образом, степень влияния эффективной работы органов местного самоуправления на миграцию населения равна 34,8 %, на уровень развития территории – 52,2 %.

Несмотря на то что теоретически важность эффективной деятельности органов местного самоуправления в процессе управления развития территории доказана отечественными и зарубежными учеными, на практике существующая в России официальная методика оценки эффективности не учитывает вклад муниципальной власти в развитие территории. Выходом из сложившейся противоречивой ситуации является совершенствование методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления путем перенимания лучших зарубежных практик оценки работы муниципальной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Borg J., Bramezza I. The competitiveness of the European metropolitan area in the European metropolitan system of tomorrow. Rotterdam: EURICUR, 1992. 214 p.
- Jensen-Butler C. Competition between cities, urban performance and the role of urban policy: a theoretical framework // European cities in competition / edited by C. Jensen-Butler, A. Shachar, J. van Weesep. Avebury: European science foundation, 1997. P. 3–42.
- Kresl P.K., Singh B. Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas // Urban Studies. 1999. Vol. 36. № 5-6. P. 1018–1019.
- Николаева Е.А., Ванчикова Е.Н., Мещеряков С.А. Формирование и оценка конкурентоспособности муниципальных образований региона. Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2006. 150 с.
- Савельев Ю.В. Управление конкурентоспособностью региона: от теории к практике. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. 516 с.

REFERENCES

- Borg J., Bramezza I. *The competitiveness of the European metropolitan area in the European metropolitan system of tomorrow*. Rotterdam, EURICUR, 1992, 214 p.
- Jensen-Butler C. Competition between cities, urban performance and the role of urban policy: a theoretical framework. *European cities in competition* / edited by C. Jensen-Butler, A. Shachar, J. van Weesep. Avebury, European science foundation, 1997, pp. 3–42.
- Kresl P.K., Singh B. Competitiveness and the Urban Economy: Twenty-four Large US Metropolitan Areas. *Urban Studies*, 1999, vol. 36, no. 5-6, pp. 1018–1019.
- Nikolaeva E.A., Vanchikova E.N., Mesheryakov S.A. *Formirovanie i ocenka konkurentosposobnosti municipalnih obrazovaniy regiona* [Formation and evaluation of the regional municipal units competitiveness]. Ulan-Ude, VSGTU publ., 2006, 150 p.
- Savelev U.V. *Upravlenie konkurentosposobnostyu regiona: ot teorii k praktike* [Management of the regional competitiveness: from theory to practice]. Petrozavodsk, Karelskiy nauchniy cent RAN, 2010, 516 p.

**INFLUENCE OF THE EFFECTIVE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITIES
ON TERRITORIAL DEVELOPMENT**

© 2014

T.S. Presnyakova, postgraduate student of the Department «State and Municipal Management»
Ogarev Mordovia State University, Saransk (Russia)

Keywords: competitiveness of the territory; municipal unit; local government; level of socio-economical development; evaluation of the efficiency.

Annotation: The article analyzes the opinions of foreign and Russian researchers on the effective local government activities as the main factor of competitiveness of the territory. Other factors affecting competitiveness of the territory are defined. The article gives the initial estimation of competitiveness of municipal units of the Republic of Mordovia on the basis of migration processes taking place on the territory. The author has carried out detailed analysis of the socio-economic situation of intraregional areas by means of systematization and evaluation of development for more than fifty indicators grouped into blocks. The result of the analysis is the rating of municipal units in the Republic of Mordovia in terms of socio-economic development. The article describes the algorithm for calculating the complex index of the local government efficiency, stipulated by the official methodology for efficiency evaluating. The rating of municipal units of the Republic of Mordovia is given as the result of a comprehensive evaluation of the efficiency compiled by the Ministry of Economy of the Republic of Mordovia. The author compares the results of the research of municipalities' competitiveness, their level of socio-economic development and evaluation of the local government efficiency by dividing the area into zones depending on their ranking. The areas with consistently high, medium and low level in all fields of evaluation are revealed. Conclusions about the degree of influence of the effective local government activities on the territorial development are backed by mathematical calculation of the probability for the areas to get into the same zone on the considered estimates. The article gives characteristics to the official methodology for estimating the local government efficiency from the perspective of the impact of municipal authorities on the development of the area. The author also proposes some recommendations for improving the methodology for efficiency evaluation.