

Региональные проблемы

МЕТОДОЛОГИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

**ПАРАСОЦКАЯ
В.Г.**

- ◆ аспирант Южно-Российского института-филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

Сегодня следует говорить не столько о перспективах развития конкретной территории, сколько о формировании комплексной межмуниципальной стратегии развития групп муниципальных образований, характеризующихся схожими внешними и внутренними условиями. Органам местного самоуправления целесообразно определять направления развития территорий и вариантность внедрения проектов на основе объективной комплексной оценки. При этом ключевыми моментами должны стать учет типа территории, определение особенностей городского или сельского уклада жизнедеятельности, «болевых точек» и проблем, которые необходимо преодолеть в процессе решения вопросов местного значения.

Особое влияние на развитие муниципальных образований оказывает удаленность от крупных городов, на территории которых сосредоточены основные производственные фонды, объекты информационной, транспортной и социальной инфраструктуры, кадровые ресурсы. По отношению к близлежащим муниципалитетам они способны выполнять двоякую роль. С одной стороны, по мере усиления процесса урбанизации пригород становится привлекательным в качестве «спальной зоны» для горожан и «места прописки» для юридических и физических лиц ввиду менее обременительной налогооблагаемой базы. С другой стороны, крупный город способен удовлетворять потребности населения пригородной зоны, выступать донором в финансировании муниципальных планов и проектов маложизнеспособных поселений.

Следствием этого становятся изменение специализации, модели социального обслужи-

вания населения, потребностей местного сообщества, удовлетворение которых зависит от деятельности органов местного самоуправления. Так, в поселениях, находящихся в непосредственной близости от крупных городов, первоочередной задачей становится удовлетворение природно-обусловленных потребностей (физические: потребность в пище, одежде, жилище) в пешеходной доступности от места проживания. Как правило, доминирует сфера услуг, отсутствуют крупные стационарные общественные здания социальной сферы, существуют разнообразные передвижные средства обслуживания, малые объекты, ориентированные на конкретную систему расселения (поселение, микрорайон, несколько улиц и т.п.). Социокультурные потребности (социальное воспроизводство, трудоустройство, занятость) в условиях мобильности населения в большей степени удовлетворяются инфраструктурой близлежащего города. Однако повышаются требования населения к качеству решения вопросов местного значения в сфере жилищно-коммунального хозяйства, предоставления транспортных услуг и организации транспортного обслуживания, услуг связи, бытового обслуживания, благоустройства, сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, обеспечения безопасности, что оказывает влияние на функционирование органов местного самоуправления. Развитие территории реализуется с учетом коллективных интересов и сотрудничества с близлежащими муниципальными образованиями и крупными городскими центрами.

В поселениях, удаленных от крупных городов, социально-экономическое развитие повседневного и периодического обслуживания опирается на полноценные собственные стационарные объекты с эпизодическим посещением крупных городских учреждений. Модели социального обслуживания населения общественными учреждениями целесообразно увязывать с организацией производства, землеустройством, фактически сложившейся системой расселения. Хозяйственная жизнь определяется одним-двумя крупными предприятиями либо несколькими предприятиями одной отрасли, деятельность местного сообщества сконцентрирована в пределах территории муниципального образования. В этом случае перечень вопросов, решаемых органами управления, значительно шире: от создания условий

для удовлетворения социальных потребностей, содержания объектов социальной инфраструктуры, обслуживающих население, до развития экономической сферы. Для обеспечения жизненно важных потребностей местного сообщества необходимы комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования, повышение эффективности использования ресурсов и производительности хозяйствующих субъектов.

Таким образом, поселения можно разделить на урбанизированные, т.е. метрополисного типа, включенные в сферу влияния крупных городов, где характер и структура занятости, сформированная социальная инфраструктура и уровень благосостояния приближаются к городским стандартам, и периферийные, т.е. моноурбанизированные, — со слабым развитием несельскохозяйственных видов деятельности и преимущественной занятостью в аграрном производстве. Следовательно, основным критерием группировки муниципальных образований выступает удаленность от городских центров (примерно в радиусе 100 км).

С учетом оценки показателей социально-экономического уровня автором предложена группировка муниципальных образований Ростовской области (табл. 1), имеющих схожие территориальные характеристики, природно-географические условия, но разные показатели удаленности от города областного значения (г. Ростов-на-Дону)¹. В качестве административно-территориальной единицы рассматривается муниципальный район, границы которого объединяют несколько поселений с различной численностью населения.

В первой группе наблюдаются преобладающие доли промышленного производства, рост оборота розничной торговли и общественного питания, оборота организаций и изменение качественного состава населения (рождаемость,

смертность). При этом в 7 (59%) муниципальных районах (Азовский, Аксайский, Багаевский, Веселовский, Мясниковский, Неклиновский, Несветайский районы) динамика подтверждается 9–10 показателями, в 5 (41%) районах (Зерноградский, Кагальницкий, Красносулинский, Курганский, Октябрьский районы) — 7–8 признаками.

Во второй группе доминирует сельскохозяйственная сфера (растениеводство и животноводство), отмечаются рост жилищного строительства, в том числе за счет частного сектора, увеличение смертности и снижение рождаемости. Изменение уровня социально-экономического развития 27 (87%) муниципальных районов соответствует предполагаемой динамике по 5–7 показателям, в 4 (13%) районах (Верхнедонской, Мартыновский, Морозовский, Кашарский районы) — по 2–3 признакам. Причем значимость показателей промышленного производства, оборота общественного питания и розничной торговли, оборота организаций во второй группе ниже, чем в первой.

Результаты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований свидетельствуют о существовании территориальной асимметрии, серьезных различий в направлениях жизнедеятельности урбанизированных и периферийных районов Ростовской области (рис. 1) и влиянии крупных городов. Это подтверждает, что перед муниципальными органами урбанизированных территорий стоят несколько иные задачи в рамках общего перечня вопросов местного значения, нежели в периферийных. Мы предполагаем выделить приоритетные направления деятельности в каждом муниципальном образовании, позволяющие в полной мере удовлетворить потребности местного сообщества с учетом особенностей территориального расположения.

Т а б л и ц а 1

Группировка муниципальных образований Ростовской области по принципу территориальной удаленности

Группа 1. Аксайский, Мясниковский, Азовский, Несветайский, Кагальницкий, Неклиновский, Багаевский, Зерноградский, Октябрьский, Веселовский, Курганский, Красносулинский	Расстояние до г. Ростова-на-Дону до 100 км
Группа 2. Семикаракорский, Егорлыкский, Куйбышевский, Усть-Донецкий, Константиновский, Целинский, Белокалитвинский, Каменский, Песчанокопский, Сальский, Тарасовский, Мартыновский, Миллеровский, Пролетарский, Тагинский, Цимлянский, Волгодонской, Орловский, Морозовский, Кашарский, Милютинский, Зимовниковский, Чертковский, Дубовский, Боковский, Верхнедонской, Обливский, Шолоховский, Советский, Ремонтненский, Заветинский	Расстояние до г. Ростова-на-Дону свыше 100 км

¹ Анализ проведен автором с использованием статистических программ STATISTICA и информационных материалов социально-экономического развития муниципальных образований Ростовской области.



Рис. 1. Диаграмма средних значений показателей социально-экономического состояния муниципальных районов Ростовской области

В целом, анализ социально-экономического состояния муниципальных образований Ростовской области показал, что в 2011 г. по сравнению с 2010-м наблюдаются спад экономической активности в 12 муниципалитетах (28% исследуемой совокупности объектов), снижение производства сельскохозяйственной продукции (на 30% в сфере растениеводства на 25 территориях, в сфере животноводства на 23 территориях), численности населения (снижение рождаемости на 30 территориях, рост смертности на 21 территории).

В связи с этим особую актуальность приобретает диагностика муниципальных образований на выявление проблемных сфер и элементов, влияющих на социально-экономическое развитие, а также определение возможности их комбинации с локомотивным сектором с целью обеспечения общественными благами и социальными услугами местного сообщества. Причем в большей степени интерес вызывает изучение механизмов, позволяющих при одинаковом наборе «стартовых условий» одним муниципальным образованиям в сравнении с другими добиваться высоких показателей развития, повышать качество предоставляемых услуг и обеспечивать приток инвестиций.

Анализ степени сходства и различий муниципальных образований способствует определению «лучшего муниципального опыта», альтернативных механизмов достижения постав-

ленных задач и решения проблем, которые в дальнейшем могут быть использованы на «депрессивных» территориях. На основе этого создаются условия для моделирования более или менее устойчивой территориально-демографической структуры, осуществляется поиск партнеров межмуниципального сотрудничества.

В этом контексте первоочередной задачей становится определение муниципальных образований-аналогов, характеризующихся схожими проблемными вопросами и уровнем социально-экономического развития. Однако существующие методики [1], как правило, учитывают либо статику, либо динамику показателей и не всегда обладают логически обоснованной системой оценки. Конечно, проранжировав территории по уровню изменения показателей, можно определить место муниципального образования в общей системе, но не территорию-аналог.

В соответствии с предлагаемой нами методикой определение муниципальных образований-аналогов проходит в три этапа, каждый из которых реализуется с использованием программы обработки статистической информации STATISTICA на основе стандартизованных переменных.

На первом этапе путем агрегирования исходной системы показателей до уровня частных индикаторов в процессе многомерной классификации анализируется и учитывается

Определение муниципальных образований-аналогов Ростовской области

Кластеры	Наименование муниципальных районов Ростовской области	Рейтинг	Показатель
Кластер 1	Азовский, Аксайский, Белокалитвенский, Сальский	2	5,61
Кластер 2	Зерноградский, Миллеровский, Мясниковский, Неклиновский, Октябрьский, Семикаракорский	3	3,87
Кластер 3	Багаевский, Волгодонской, Егорлыкский, Зимовниковский, Кагальницкий, Каменский, Кашарский, Константиновский, Мартыновский, Курганский, Морозовский, Орловский, Песчанокоспский, Пролетарский, Тарасовский, Тагинский, Усть-Донецкий, Целинский, Цимлянский, Чертовковский, Шолоховский	4	3,03
Кластер 4	Боковский, Верхнедонской, Веселовский, Дубовский, Заветинский, Куйбышевский, Милютинский, Обливский, Ремонтненский, Несветайский, Советский	5	2,63
Кластер 5	Красносулинский	1	5,63

значимость исходных показателей в создаваемой типологии. С помощью факторного анализа по методу определения главных компонентов рассчитываются интегральные индикаторы, сформированные на основе набора данных и объясняющие большую часть вариации.

Второй этап предполагает группировку муниципальных районов по остроте выявленных на предыдущем этапе проблем. Причем в пределах каждой группы различия районов по остроте проблем несущественны, а между районами из разных групп наблюдается обратная ситуация. В результате группировки муниципальных районов Ростовской области (табл. 2) в первую группу вошло 4 территории, во вторую — 6, в третью — 20, в четвертую — 11, в пятую — 1. Учитывая полученные значения, 1-й и 5-й кластеры следует объединить.

Четыре кластера муниципальных районов имеют схожие показатели и направления развития. При определении уровня социально-экономического развития каждого кластера относительно других определяем уровень развития (высокий, выше среднего, средний, ниже среднего) полученных групп (табл. 3).

Т а б л и ц а 3

Ранжирование групп муниципальных образований-аналогов

Группа районов (кластер)	Показатель группы	Ранг
Группа 1	5,61–5,63	1
Группа 2	3,87	2
Группа 3	3,03	3
Группа 4	2,63	4

Проранжировав многомерные средние по группам, определяем, что к районам с высоким уровнем развития относятся районы 1-го кластера; с уровнем развития выше среднего — районы 2-го кластера; со средним уровнем развития — районы 3-го кластера; с уровнем развития ниже среднего — районы 4-го кластера. Причем около трети муниципальных районов (26%) имеют уровень социально-экономического развития ниже среднего, 49% — средний уровень, 14 и 12% территорий — выше среднего и высокий уровень развития соответственно. В процессе анализа выяснилось, что каждая группа муниципальных образований имеет выраженный социально-экономический профиль, характеризуется специфическим сочетанием взаимосвязанных проблем и нуждается в схожих мерах управления.

Вместе с тем полученные группы соотносятся с географическим положением и предложенной группировкой муниципальных образований в зависимости от удаленности от городских округов. Причем 60% муниципалитетов Ростовской области, относящиеся к группе с городской спецификой, обладают высокими показателями развития. В сравнении, только на 12% территорий с сельской спецификой наблюдается указанный уровень. Так, **районы с высоким уровнем развития** (оборот организаций в общем обороте области — 56,7%, оборот розничной торговли — 48,1, общественного питания — 45,2, произведенной продукции собственного производства — 68,4%) и **районы с уровнем развития выше среднего**, характеризующиеся стабильным развитием всех сфер, расположены в центральной части области в относительной близости к транспортной инфраструктуре (речные порты, главные

железнодорожные станции, автодорожная сеть федерального и регионального значения), крупным городам и городу областного значения — Ростову-на-Дону. Из общей совокупности территорий выделяются Сальский и Белокалитвинский районы, которые территориально удалены от крупных городов, но в сравнении с близлежащими территориями имеют более высокие показатели развития. Указанные муниципальные образования представляют интерес с точки зрения изучения и «тиражирования» их опыта использования ресурсов, управленческих технологий и внедрения инноваций в соседние муниципальные образования.

Районы со средним уровнем, в которых наблюдается отрицательная динамика развития по ряду направлений и существует необходимость решения сложившихся проблем, распределены по территории всей области.

Районы, вошедшие в четвертый кластер, обладающие низким уровнем развития, находятся преимущественно в северо-восточной и юго-восточной частях области. Четвертая группа представлена 11 районами, показатели которых в сравнении с долей территорий первой группы в общем объеме производства, обороте розничной торговли и общественного питания, продукции собственного производства меньше в 33, 93, 11 и 8 раз соответственно.

Третий этап методологии комплексной оценки уровня развития муниципальных образований является заключительным. На основе сформированных типологических групп определяем однородные по отдельным социально-экономическим проблемам территории, для которых целесообразно разработать сценарии и подходы к принятию управленческих решений. После согласования интересов программы развития различных муниципалитетов увязываются между собой с целью снизить территориальные различия в рамках межмуниципального сотрудничества и повысить эффективность их реализации. Например, определить, насколько целесообразно направлять финансовые средства на развитие депрессивных («умирающих») территорий с высоким уровнем миграционных процессов. В этом случае в рамках региональной стратегии развития целесообразно рассмотреть возможности развития «новых» очагов роста в рамках межмуниципального сотрудничества и предложить планы переселения населения в соседние

территории. Кроме того, частные типологии позволяют диагностировать уровень развития муниципалитетов и способствуют выявлению примеров «лучшей» муниципальной практики, а значит, определению перспективных проектных решений, повышению активности представителей других муниципальных образований и оптимизации использования имеющихся ресурсов для удовлетворения потребностей местного сообщества.

Представленная комплексная методология оценки уровня развития территорий, таким образом, позволяет определять группы муниципальных образований по «схожему» проблемному полю, для которых могут быть разработаны типовые модели муниципального управления, принятия управленческих решений на основе «лучшей практики» и проектные решения, наиболее актуальные для всего класса. Тем самым создаются условия для сглаживания диспропорций в развитии муниципальных образований, сотрудничества муниципалитетов и определения потребности в проектных решениях, инновационных технологиях, их апробации в соответствии с социально-экономическим развитием муниципалитета. Полагаем, данный подход выступает в роли технологии бенчмаркинга «передового» опыта, т.е. методологии нахождения оптимальных проектных решений, использование которых приобретает актуальность с повышением эффективности местного самоуправления. Таким образом, устойчивое функционирование муниципального образования как социально-экономической системы является залогом успеха социально-экономического развития территории и экономического роста на муниципальном уровне.

Литература

1. Шанин А.А. Опыт фонда «Институт экономики города» по разработке систем мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. М.: Фонд ИЭГ, 2002.
2. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики // М.: Финансы и статистика, 2009.
3. Коровкина С.Н. Управление территориями и имуществом // С.-П., 2011.
4. Набиуллина Э.С. Выступление на Московском урбанистическом форуме. 2011, декабрь // Интернет-ресурс: http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004

Парасоцкая В.Г., аспирант Южно-Российского института-филиала РАНХиГС при Президенте РФ

МЕТОДОЛОГИЯ КОМПЛЕКСНОЙ ОЦЕНКИ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Статья посвящена методологии определения ориентиров развития групп муниципальных образований — аналогов на основе оценки показателей уровня социально-экономического состояния и удаленности от крупных городских центров.

Ключевые слова: методология оценки, муниципальные образования, типология.

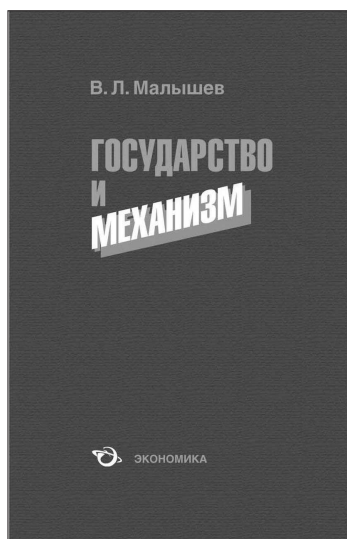
Parasotskaya V.

Article is devoted to methodology of definition of reference points of development of groups of municipalities — analogs on the basis of an assessment of indicators of level of a social and economic condition and remoteness from the large city centers.

Keywords: assessment methodology, municipalities, typology.

e-mail: vgparas@gmail.com

Издательство «Экономика» предлагает



Малышев В.Л.

ГОСУДАРСТВО И МЕХАНИЗМ

ISBN 978-5-282-03258-1

Автор считает, что инновационное развитие экономики России предполагает коренное изменение механизма производственной деятельности. В частности, преодоление характерного для рынка противоречия между производителями и потребителями, по мнению автора, может быть решено за счет включения потребления в процесс воспроизводства и преобразования воспроизводства продуктов производства в воспроизводство ресурсов производства. Центром этого процесса станет не деятельность производителей, а функции продукта, объединяющие субъектов производственной деятельности в процессе межотраслевого межфирменного сотрудничества. Это объединение, в силу когерентности признаков определенного направления, приведет также к ликвидации противоречия между российскими субъектами производственной деятельности и государством за счет их заинтересованности в соблюдении государственных интересов.

Книга предназначена для специалистов, занимающихся проблемами развития российской экономики, для преподавателей, студентов экономических вузов и факультетов, а также круга читателей, интересующихся теоретическими проблемами экономического развития.