

УДК 332.1

DOI: 10.18413/2409-1634-2020-6-4-0-5

Молчан А.С.,
Коркишко И.В.

Адаптивность оценки эффективности деятельности
местной власти

¹ФГБОУ ВО «Кубанский государственный технологический университет»,
Московская, 2, Краснодар, 350072, Россия

²ФГКВООУ ВО «Краснодарское высшее военное орденов Жукова и Октябрьской Революции
Краснознаменное училище имени генерала армии С.М. Штеменко», Красина, 4, Краснодар,
350063, Россия

e-mail: molchan.alexey@gmail.com, inna.korkishko.68@mail.ru

Аннотация

В статье представлена часть научных исследований, одной из задач которых является определение роли оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в реализации региональной социально-экономической политики, которая устанавливает основные единые направления «развития страны в пространственном (региональном) аспекте».

Для исследования использовались методы моделирования, системного подхода, экспертного анализа. Анализ теоретических научных трудов позволил выявить ряд проблем в регулировании развития муниципальных территорий.

Одним из решений проблемы между увеличением единых требований к качеству управления муниципальным образованием и ростом диспропорций в развитии муниципальных социально-экономических систем, а также существующим различием условий для деятельности органов власти авторы видят в использовании механизма адаптации системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Целевые установки политики предлагается адаптировать к условиям развития муниципальных территорий через систему оценивания деятельности муниципальной власти. В результате исследования выдвинуты предложения по совершенствованию системы оценивания муниципальных органов власти.

Основным выводом проведенной работы является положение: для обеспечения выполнения единых требований к развитию муниципальных социально-экономических систем, содержащихся в целевых индикаторах оценки эффективности деятельности муниципальной власти, необходимо повысить качество оценивания за счет усиления его функции адаптации и применения экспертного анализа отраслевых руководителей.

Ключевые слова: социально-экономическая политика; оценка эффективности деятельности; адаптационный механизм; муниципальные органы власти.

Информация для цитирования: Молчан А.С., Коркишко И.В. Адаптивность оценки эффективности деятельности местной власти // Научный результат. Экономические исследования. 2020. Т. 6. № 4. С. 44-53. DOI: 10.18413/2409-1634-2020-6-4-0-5

¹Alexey S. Molchan,
²Inna V. Korkishko

**Adaptability of evaluating the effectiveness
of local government activities**

¹Kuban State Technological University
Krasnodar, 350072, Russia
²Krasnodar Higher Military School,
4 Krasin, Krasnodar, 350063, Russia

e-mail: molchan.alexey@gmail.com, inna.korkishko.68@mail.ru

Abstract

The article presents a part of scientific research, one of the tasks of which is to determine the role of assessing the effectiveness of local government bodies in the implementation of regional socio-economic policy, which establishes the main unified directions of "development of the country in the spatial (regional) aspect".

Methods of modeling, systems approach and expert analysis are used in the research. The analysis of theoretical scientific works revealed a number of problems in the regulation of the development of municipal territories.

One of the solutions to the problem between the increase in uniform requirements for the quality of municipal administration and the growth of disparities in the development of municipal socio-economic systems, as well as the existing difference in conditions for the activities of authorities, the authors see in the use of the adaptation mechanism of the system for assessing the effectiveness of local government.

It is proposed to adapt the target settings of the policy to the municipal territories development conditions through a system of assessing municipal authorities' activities. As a result of the research, a number of proposals have been put forward for improving the municipal authority's assessment system.

The main conclusion of the work is the following: to ensure the fulfillment of uniform requirements for the development of municipal socio-economic systems contained in the target indicators for assessing the municipal authorities activities effectiveness, it is necessary to improve the quality of assessment by strengthening its adaptation function and the use of expert analysis of industry leaders.

Key words: socio-economic policy; effectiveness assessment; adaptation mechanism; municipal authorities

Information for citation: Molchan A.S., Korkishko I.V. "Adaptability of evaluating the effectiveness of local government activities", *Research Result. Economic Research*, 6(4), 44-53, DOI: 10.18413/2409-1634-2020-6-4-0-5

Введение

Региональная социально-экономическая политика играет важную роль в сохранении целостности государства и повышении темпов его развития. Одним из направлений политики является ликвидация диспропорций в развитии территорий (регионов, муниципальных образований).

Сложность решения этой задачи, в первую очередь, связана с административно-территориальным делением страны. В состав субъектов Российской Федерации входит более 2300 муниципальных образований (далее – МО) второго ранга в разном количественном соотношении городских округов и муниципальных районов. Каж-

дое МО отличают особенности в развитии социально-экономических систем.

Региональная социально-экономическая политика (далее – СЭП) реализуется

на трех уровнях власти: федеральном, региональном, муниципальном [Журавлева, И. А., 2017] (рисунок 1).

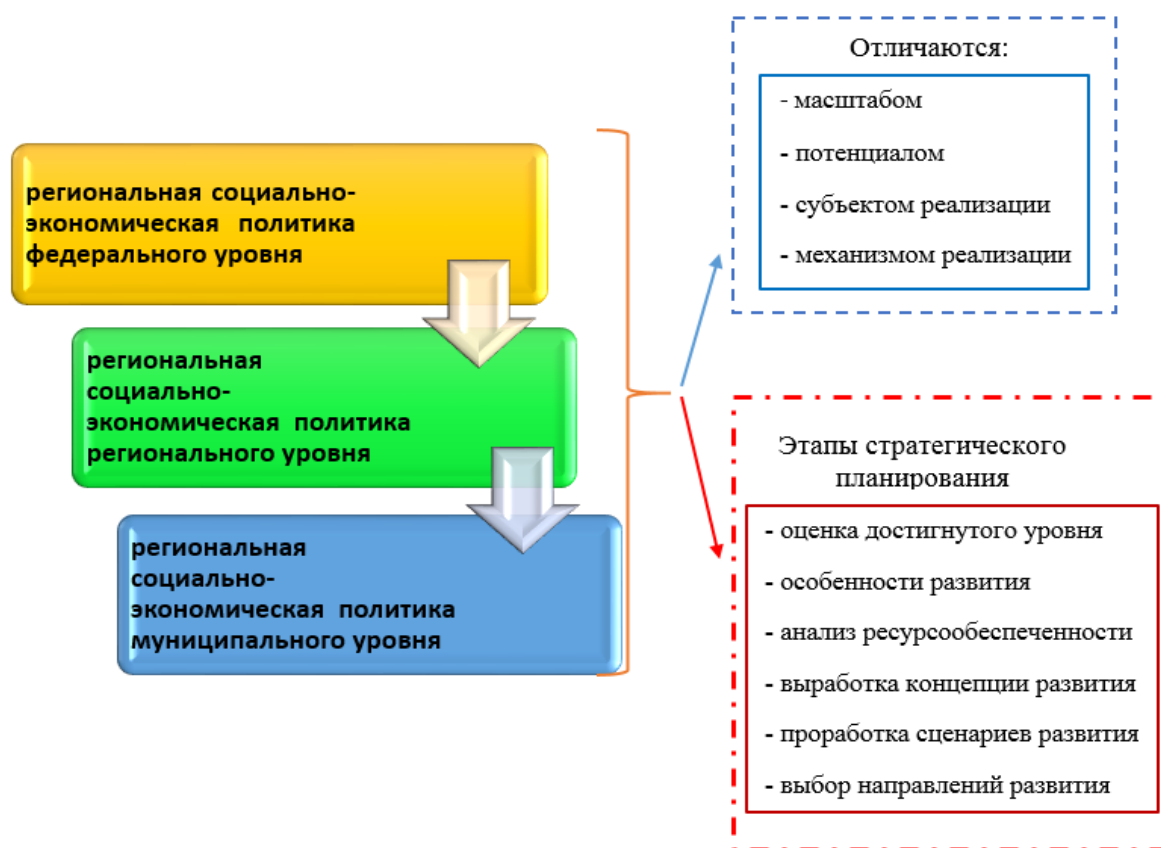


Рис. 1. Уровни разработки региональной социально-экономической политики (составлено автором по материалам [6])

Fig.1. Levels of development of regional socio-economic policy (Source: compiled by the author based on materials [6])

Субъекты РФ и муниципалитеты разрабатывают свои стратегические документы развития, но основные направления и целевые установки в них согласовываются в соответствии с вертикалью власти. Таким образом обеспечивается единство требований к развитию регионов и МО в их составе. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) является частью региональной СЭП и выполняет контрольную функцию достижения основных целевых показателей, отраженных в стратегических государственных документах. При этом, оценка эффективности деятельности му-

ниципальных органов власти в рамках региона при определенных условиях становится фактором воздействия на формирование прогноза развития и разработки сценариев развития МО. Важность качественного стратегического планирования, инструментом которого является и оценка эффективности деятельности ОМСУ является доказательством актуальности проведенных исследований.

Целью проведенного исследования является установление места системы оценки эффективности деятельности ОМСУ в СЭП региона и поиск резервов про-

ведения процедуры оценивания для повышения его качества.

Базой исследования стали законодательные и нормативно-правовые акты, регулирующие оценку эффективности деятельности местной власти, теоретические научные труды отечественных и зарубежных исследователей, официальные сайты администраций муниципальных и региональных органов власти. После ратификации Россией Европейской Хартии местного самоуправления (1998 г.) [Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985] начало внедрению системы оценивания эффективности управления положили Федеральный закон №230 от 2007 г. [Федеральный Закон от 18.10.2007] и Указом Президента РФ №607 от 2008 г. [Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008]. Единство требований было обеспечено порядком утверждения критериев оценки эффективности деятельности ОМСУ и последующим принятием ряда государственных документов, регулирующих процедурные шаги оценивания на региональном уровне. Анализ нормативных

актов дал возможность построить существующую модель оценки эффективности ОМСУ [Коркишко И.В., 2020].

Экспертный анализ применялся для определения роли системы оценивания деятельности ОМСУ. Это предоставило возможность выявить причины недостатков, указанных экспертами в системе оценивания. Анализ опроса специалистов муниципальных органов власти показал следующие недостатки существующей системы оценивания эффективности деятельности ОМСУ, представленные в таблице 1.

Так как результаты оценки эффективности деятельности ОМСУ используются только для выявления лидеров и аутсайдеров среди МО с последующим награждением лучших в виде выделения гранта, то анализ задач системы оценивания и экстраполяция методики оценивания эффективности деятельности государственных исполнительных органов власти позволили выдвинуть предложение по отраслевому уточнению критериев с применением экспертного анализа [Келлер, С. и Прайс, К., 2014].

Таблица 1

Результаты опроса о качестве существующей системы оценки эффективности деятельности ОМСУ

Table 1

The results of a survey on the quality of the existing system for assessing the effectiveness of local self-government bodies

№	Недостатки	Доля опрошенных
1	Недостаточная связь критериев оценки и вопросов местного значения	83%
2	Слабое применение результатов оценки	79%
3	Отсутствие учета условий развития МО	81%
4	Низкая прозрачность подсчета комплексных показателей	72%
5	Отсутствие реальной возможности учета профессионального мнения отраслевых специалистов по комплексу показателей при верификации данных (в методике учет мнения экспертов предусмотрен только по отдельным показателям)	68%
6	Отсутствие учета мнения исполнителей – муниципальных органов исполнительной власти, реализующих целевые установки региональной СЭП, обеспечивающих достижение показателей	94%

Предложение об усилении отраслевого подхода при формировании критериального аппарата и верификации данных основывалось на работах таких отечественных ученых, как Васильев А.А. [Васильев А. А., 2000], Ваганова О.В. [Титов А. Б., Ваганова О.В., 2015], Головчин [Журавлева И. А., 2017], Малова И.В.[Малова И. В., 2017], а предложение об использовании адаптивного механизма базируется на трудах Стрябковой Е.А. [Малышев В.А. и Стрябкова, Е. А., 2018 убрать], Стариковой М.С. [Старикова М.С., 2015], Матохин В.В.[Матохина В. В.], Савченко Е.Е. [Савченко Е.Е., 2013].

Анализ существующей процедуры оценивания и моделирование усовершенствованного ее прототипа позволил выявить проблемы и найти ресурс повыше-

ния качества оценок [Коркишко И. В., 2020].

Основная часть

В результате применения системного подхода к нормативному обеспечению процедуры оценивания были изучены задачи оценки эффективности деятельности (рисунок 2).

Анализ результатов опроса и задач системы оценивания позволил сформулировать рабочую гипотезу, что, несмотря на установленное единство требований к показателям эффективности деятельности ОМСУ в рамках региональной социально-экономической политики, удовлетворенность качеством оценивания будет расти при использовании механизма адаптации критериального аппарата на отраслевом уровне.

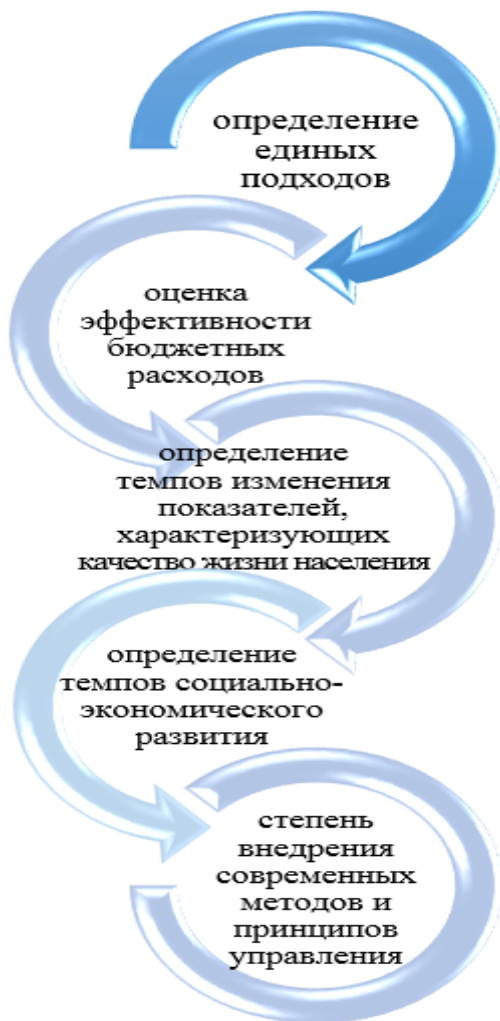


Рис. 2. Задачи оценки эффективности деятельности ОМСУ
(Источник: составлено автором по материалам [Федеральный Закон от 18.10.2007], [Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008])

Fig.2. Tasks of assessing the effectiveness of local government bodies
(Source: compiled by the author based on materials [2], [3])

Под эффективностью муниципально-го управления подразумевают виды, обозначенные на рисунке 3.

Только адаптация целевых установок региональной СЭП к местным условиям их реализации может обеспечить решение задач развития, поставленных перед муниципальным управлением [Мальшев В.А. и Стрябкова, Е.А., 2018], [Омельченко Е.В., 2016]. Предлагается использовать ресурс отраслевых муниципальных руководителей в качестве экспертов на этапе форми-

рования критериального аппарата во время начала реализации процедуры оценивания на региональном уровне.

Для этого принцип отраслевой иерархии, используемый на этапе сбора и верификации данных по федеральным критериям, применяется для оценки эффективности деятельности муниципальных органов исполнительной власти в рамках муниципальных отраслевых подразделений и закрепленных за ними показателей.

Социальная эффективность	Экономическая эффективность	Организационная эффективность	Эффективность отраслевого муниципального подразделения
1. Качество услуг муниципальной подсистемы и взаимосвязь с другими подсистемами муниципалитета	1. Результативность по экономическим показателям по отношению к объемным или общим показателям развития	1. Рациональность организационной структуры администрации и органа управления	1. Достижение целей управления развитием и функционированием муниципальной отраслевой системой – конечные результаты по отношению к существующим условиям управления
2. Законность решений и действий муниципальных органов и должностных лиц	2. Результативность по экономическим показателям по отношению к объемным или общим показателям развития	2. Сбалансированность (полномочий) прав и ответственности	2. Эффективность каждого элемента системы
3. Открытость, релевантность, правдивость управленческой информации	3. Эффективность реализации муниципальных программ и проектов	3. Ресурсообеспеченность; потенциал бюджета аппарата управления, основных фондов, инфраструктуры	3. Полезность результата для потребителей услуг и их удовлетворенность ими
4. Демократичность и устойчивость взаимодействия муниципальных органов и граждан	4. Экономичность	4. Организация процесса управления в соответствии с функциями	

Рис. 3. Эффективность муниципального управления социально-экономической системой (авторский научный результат)

Fig. 3. The effectiveness of municipal management of the socio-economic system (author's research result)

Таким образом, руководители муниципальных отраслевых подразделений при формировании критериев оценки на региональном уровне выполняют несколько задач:

- 1) адаптации критериального аппарата к местным условиям управления;
- 2) самодиагностики достижения необходимых целевых показателей;
- 3) выработки предложений по усовершенствованию процедуры оценивания и критериального аппарата;
- 4) учета мнения жителей и, в первую очередь, исполнителей о методах достижения необходимого качества жизни населения;
- 5) вовлечение граждан региона к процессам реализации социально-экономической политики в рамках административно-территориального деления;
- 6) увеличение открытости информации о результативности деятельности муниципальных органов власти;
- 7) повышение устойчивости функционирования и достоверности результатов системы оценивания.

Согласно закону У.Р. Эшби [Ashby, W. R., 1957] «разнообразие возможных состояний системы является необходимым условием для адекватной реакции на изменения» [Омельченко Е.В., 2016.]. Механизм адаптации к местным условиям позволяет при соблюдении единства требований установленных на государственном уровне индикаторов найти различные решения их достижения, максимально используя имеющиеся муниципальные ресурсы [Файоль А., 1924]. Гибкое подстраивание системы оценивания под изменения социально-экономической ситуации и различия условий муниципального развития осуществляется за счет реагирования исполнителей-экспертов на новые требования.

Оценка эффективности деятельности ОМСУ является формирующейся и постоянно изменяющейся системой, которая

представляется как некоторая «совокупность... взаимосвязанных частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого» [Литвак Б.Г., 2008]. На региональные отраслевые органы исполнительной власти, как части системы оценки эффективности деятельности возлагается важная миссия организации процедуры оценивания и получения достоверной информации о состоянии муниципальной социально-экономической системы и эффективности деятельности органов ими управляющих. Оценка эффективности деятельности муниципальных органов власти на отраслевом уровне позволяет определить их состояние и выделить перспективные непромышленные отрасли региона, что является дополнительной методикой к методическому подходу определения таких перспективных отраслей только в производственной сфере, описанной Титовым А.Б. и Вагановой О.В. [Титов А. Б., Ваганова О.В., 2015].

Повышение достоверности результатов влечет иные возможности их применения для регулирования развития муниципальных территорий в составе региональной социально-экономической системы и региона в целом.

Таким образом, внесение изменений в этап формирования критериев на основе принципа адаптации к условиям, в конечном счете, влияет на применимость результатов оценки эффективности деятельности ОМСУ на качество управления, на этап прогнозирования (планирования) (рисунок 4).

Значит, инструмент контроля деятельности органов местного самоуправления становится инструментом формирования социально-экономической политики. Следовательно, социально-экономическая политика, основывающаяся на мнение исполнителей и учете условий развития МО, по-видимому, вызовет большее одобрение населения территории.



Рис. 4. Процесс воздействия ситуационного экспертного анализа руководителей отраслевых муниципальных подразделений (авторский научный результат)
Fig. 4. The process of influencing the situational expert analysis of heads of sectoral municipal units (author's research result)

Логическая последовательность выводов по реализации предложения внесения изменений с применением механизма адаптации приводит к подтверждению рабочей гипотезы.

Заключение

Главным экономическим эффектом усовершенствованной модели является повышение достоверности результатов оценивания, позволяющих при планировании социально-экономических мероприятий развития МО и региона производить более точное распределение имеющихся ресурсов, а следовательно, нивелировать проблему диспропорции. Это одна из важнейших задач пространственного развития региональной экономики.

Исследование вопроса адаптации механизма оценки эффективности деятельности ОМСУ является актуальным в свете решения проблем муниципального управ-

ления. Адресность обеспечения ресурсами при реализации региональных стратегических документов, учет потребностей населения и условий развития МО основывается на системных принципах отраслевой иерархии, адаптивности систем, открытости и прозрачности информации о результатах деятельности ОМСУ.

Список литературы

1. Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 8.03.2020 г.).
2. Федеральный Закон от 18.10.2007 №230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи совершенствованием разграничения полномочий» / Российская газета – Федеральный выпуск №0(4500) от 24 октября 2007 г. URL: <https://rg.ru/2007/10/24/polnomochiya-doc.html>, (дата обращения 02.12.2020).

3. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276>, (дата обращения 9.09.2019 г.).

4. Васильев А.А., 2000. Муниципальное управление: Конспект лекций. // Н. Новгород: Издатель: Гладкова О.В., 2000: 160.

5. Головчин М.А., 2012. Образование: региональные проблемы качества управления: монография / М.А. Головчин, Г.В. Леонидова и А.А. Шабунова // Вологда: ИСЭРТ РАН. 2012: 172.

6. Журавлева И. А., 2017. Материалы для самостоятельной работы студентов по дисциплине: «Основные направления региональной политики». / ФГБОУ ВО «Иркутский государственный университет». 2017: 50.

7. Келлер, С. и Прайс, К., 2014. Больше, чем эффективность: Как самые успешные компании сохраняют лидерство на рынке. М: Альпина Паблишер, 2014.

8. Коркишко И.В., 2020. Моделирование процедуры оценивания эффективности деятельности органов местного самоуправления // Региональные проблемы преобразования экономики. 2020. №3 (113): 65-74.

9. Литвак Б.Г., 2008. Разработка управленческого решения: учебник / М.: Издательство «Дело» АНХ, 2008: 440.

10. Малова И.В., 2017. Мониторинг отрасли, как основа управления региональной социально – экономической системой / Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика: монография / Г.Ю. Гуляева // Пенза: МЦНС – «Наука и Просвещение». 2017: 160 с.

11. Малышев В.А. и Стрябкова, Е. А., 2018. Особенности социально-экономического развития приграничных регионов. / Пространственное развитие территорий. Сборник научных трудов Международной конференции ноябрь 2018 / Отв. ред. Е.А. Стрябкова, И.В. Чистникова // Изд-во: ООО Эпицентр (Белгород). 2018.

12. Матохина В.В. Адаптивность экономической системы. // URL: http://physchem.chimfak.rsu.ru/Source/PCC/Termody_4.htm, дата обращения 05.12.2020 г.

13. Омельченко Е.В., 2016. Эффективность экономической системы: демографиче-

ская проекция // Сетевой журнал «Научный результат». Серия «Экономический исследования». Т.2, №2(7). // БелГУ. 2016: 26-31.

14. Савченко Е.Е., 2013. Выявление системообразующей инфраструктуры региона на основе критериев «инфраструктурная адаптивность» / Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований // М.: 2013. №10 (ч.3): 453-456.

15. Старикова М.С., 2015. Оценка степени адаптивности отраслей российской экономики. / Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. №15. 2015: 265-268.

16. Титов А.Б., Ваганова О.В., 2015. Методический подход к определению перспективных отраслей региона в условиях турбулентности экономики // Сетевой журнал «Научный результат». Серия «Экономический исследования». Т.1, №3. // БелГУ. 2015: 56-63.

17. Файоль А., 1924. Общее и промышленное управление. Л.; М., 1924.

18. Ashby, W. R. (1957). An Introduction to Cybernetics. Second impression. London: Chapman & Hall Ltd, 1957. Vol. I.

References

1. Ashby W.R., (1957). An Introduction to Cybernetics. Second impression. London: Chapman & Hall Ltd, 1957. Vol. I

2. Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008 No. 607 "On assessing the effectiveness of the activities of local self-government bodies in urban districts and municipal districts." // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/27276>, (Accessed 09 September 2019). (In Russian)

3. European Charter of Local Self-Government of October 15, 1985 // URL: <http://www.consultant.ru/> (Accessed 03 August 2019).

4. Fayol, A., (1924). General and industrial management. L.; M., 1924. (In Russian)

5. Federal Law of October 18, 2007 No. 230-FZ "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with Improving the Delimitation of Powers" / Rossiyskaya Gazeta – Federal Issue No. 0 (4500) dated October 24, 2007 URL: <https://rg.ru/2007/10/24/polnomochiya-doc.html>, (Accessed 12 December 2019). (In Russian)

6. Golovchin M.A., (2012). Education: regional problems of management quality: monograph / M. A. Golovchin, G. V. Leonidova and A.

A. Shabunova // Vologda: ISERT RAS. 2012. 197 p., P. 42. (In Russian)

7. Keller, S. and Price, K., (2014). More than efficiency: How the most successful companies maintain their market leadership. M: Alpina Publisher, 2014. (In Russian)

8. Korkishko I.V., (2020) Modeling the procedure for assessing the effectiveness of local government bodies // Regional problems of economic transformation. 2020. No. 3 (113). pp. 65-74. (In Russian)

9. Litvak B.G., (2008). Development of management solutions: textbook / M.: Delo Publishing House of ANKh, 2008. 440 p. (In Russian)

10. Malova I.V., (2017). Industry monitoring as a basis for the management of the regional socio-economic system / Management of socio-economic systems: theory, methodology, practice: monograph / Ed. Ed. G.Yu. Gulyaeva. // Penza: ICNS – "Science and Education". 2017. 160 p. (In Russian)

11. Malyshev V. A. and Stryabkova, E. A., (2018). Features of the socio-economic development of border regions. / Spatial development of territories. Collection of scientific papers of the International Conference November 2018. / Ed. Ed. E.A. Stryabkova and I. V. Chistnikova // Publishing house: Epicenter LLC (Belgorod). 2018. (In Russian)

12. Matokhina V.V., (2020). The adaptability of the economic system. / URL: http://physchem.chimfak.rsu.ru/Source/PCC/Termodyn_4.htm, (Accessed 05 December 2019). (In Russian)

13. Omelchenko E.V., (2016). The efficiency of the economic system: population projection // Network Journal "Research Result". Series "Economic Research". Vol.2, No. 2 (7). // BelSU. 2016. pp. 26-31.

14. Savchenko E. E. (2013). Identification of the backbone infrastructure of the region based on the criteria of "infrastructure adaptability" / International Journal of Applied and Fundamental Research // M.: 2013. No. 10 (part 3) pp.453-456. (In Russian)

15. Starikova M.S., (2015). Assessment of the degree of adaptability of sectors of the Russian economy. / Bulletin of BSTU im. V.G. Shukhov. No. 15. 2015. pp. 265-268. (In Russian)

16. Titov A.B. and Vaganova O.V., (2015). Methodical approach to identifying promising sectors of the region in the conditions of economic turbulence // Network Journal "Research Result". Series "Economic Research". Vol.1, No. 3. // BelSU. 2015. pp. 56-63.

17. Vasiliev A. A., (2000). Municipal government: Lecture notes. // N. Novgorod: Publisher: Gladkova O.V., 2000. 160 p. (In Russian)

18. Zhuravleva I. A., (2017). Materials for independent work of students in the discipline: "The main directions of regional policy." / FSBEI HE "Irkutsk State University". 2017. 50 p. (In Russian)

Информация о конфликте интересов: авторы не имеют конфликта интересов для декларации.

Conflicts of Interest: the author has no conflict of interest to declare.

Молчан А.С., доктор экономических наук, профессор, директор института экономики, управления и бизнеса, заведующий кафедрой экономической безопасности, ФГБОУ ВО Кубанский государственный технологический университет, (Краснодар, Россия)

Molchan A.S., Doctor of Economics, Professor, Director of the Institute of Economics, Management and Business, Head of the Department of Economic Security, Kuban State Technological University, (Krasnodar, Russia).

Коркишко И.В., научный сотрудник научно-исследовательского центра, ФГКВУ ВО «Краснодарское высшее военное орденов Жукова и Октябрьской Революции Краснознаменное училище имени генерала армии С.М. Штеменко», (Краснодар, Россия)

Korkishko I.V., Research Fellow, Research Center, Krasnodar Higher Military School, (Krasnodar, Russia)