

Научная статья
УДК 331.102, 331.105.6
doi: 10.17223/19988648/70/6

Оценка деятельности местной администрации муниципального образования: от теории к практике

Светлана Ивановна Сотникова¹

¹ *Новосибирский государственный университет экономики и управления,
Новосибирск, Россия, s.i.sotnikova@nsuem.ru*

Аннотация. Оценка деятельности местной администрации остается одной из наиболее проблематичных категорий административного регулирования системы местного самоуправления. В статье представлены теоретические, методические и эмпирические основы оценки деятельности местной администрации муниципалитета. Научная новизна заключается в уточнении и обосновании теоретических и выявлении прикладных императив оценки деятельности местной администрации через призму факторных перспектив. Это позволило на основе карты факторных перспектив деятельности территориальных структурных подразделений местной администрации города Новосибирска в 2020–2022 гг. идентифицировать и прогнозировать благоприятные возможности и риски гармонизации траектории стратегического развития деятельности местной администрации и стабильного улучшения качества трудовой жизни населения подведомственной территории.

Ключевые слова: оценка деятельности, местная администрация, факторные перспективы деятельности, нормативно-законодательная концепция оценки деятельности, муниципалитет

Для цитирования: Сотникова С.И. Оценка деятельности местной администрации муниципального образования: от теории к практике // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2025. № 70. С. 97–114. doi: 10.17223/19988648/70/6

Original article

Assessing the performance of local administration: From theory to practice

Svetlana I. Sotnikova¹

¹ *Novosibirsk State University of Economics and Management,
Novosibirsk, Russian Federation, s.i.sotnikova@nsuem.ru*

Abstract. Evaluation of the local administration activity remains one of the most "problematic" categories. Within the framework of this category, the purpose and costs of improving the quality of municipal services provided to the population of the subordinate territory are determined. The aim of the article is to develop the conceptual found-

dations for constructing an assessment of the activities of the local administration apparatus of the municipality and its divisions. The subject of the study is the institutional and substantive potential of various approaches to assessing the activities of the local administration. The article presents theoretical, methodological and empirical results of assessing the activities of the local administration of the municipality. The hypothesis of the study is that the conceptual foundations for assessing the activities of the local administration determine the logical composition and stable, regular socio-economic relationships of the factors-prospects of the effectiveness of its activities, causing the transition from its integral assessment to a differentiated one. The methodology of the study is based on the theoretical analysis of the normative and legislative concept of assessing the activities of local government bodies, scientific works on assessing the activities of municipal government bodies. The empirical basis was the analysis of statistical data on the activities of territorial structural divisions of the Novosibirsk City Hall, generated within the framework of automated information systems, accumulated in the municipal and federal state information system for the coordination; primary information on the activities of territorial structural divisions of the City Hall; information from the websites of structural divisions of the City Hall; other federal and regional information systems with legally significant information. The scientific novelty lies in the clarification and substantiation of theoretical and identification of applied imperatives for assessing the activities of the local administration based on the factors-prospects of its effectiveness. This made it possible, on the basis of the map of factors-prospects for the effectiveness of activities, to identify and predict favorable opportunities and risks for harmonizing the trajectory of strategic development of the activities of Novosibirsk's local administration in 2020–2022 and a stable improvement in the quality of working life of the population of the subordinate territory. The prospects that open up in this regard dictate the need for further understanding and competent organization of the architecture of assessing the activities of local administration, which allows obtaining relevant information for making management decisions aimed at increasing the efficiency and competitiveness of the local government system by improving the quality of life in the municipality.

Keywords: performance evaluation, local administration, performance efficiency, normative and legislative concept of performance evaluation, differentiated evaluation of local administration activities

For citation: Sotnikova, S.I. (2025) Assessing the performance of local administration: From theory to practice. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika – Tomsk State University Journal of Economics*. 70. pp. 97–114. (In Russian). doi: 10.17223/19988648/70/6

Введение

Целенаправленная оценка деятельности местной администрации призвана дать «комплексное представление о состоянии дел во всех муниципальных образованиях региона, а также о наиболее важных проблемах муниципалитетов» [1, с. 19], способствуя принятию по ее итогам действенных стимулирующих мер по повышению ответственности за решение вопросов местного значения и использование муниципальной собственности.

Нормативно-законодательная концепция оценки деятельности местной администрации муниципалитета в условиях взаимообусловленности и взаимодействия институтов местного самоуправления [2] основывается на определении общих политических ориентиров повышения эффективности

деятельности местного самоуправления на подведомственной территории через систему утвержденных социальных, экономических, социологических и прочих показателей¹. Федеральный законодатель², полагая, что результаты деятельности каждого органа местного самоуправления представляют синергетический эффект деятельности всей системы местного самоуправления, строго не ограничивает показатели оценки местной администрации от показателей деятельности всего муниципалитета, перечисленных в законопроектах, и не учитывает, тем самым, специфику ее полномочий.

Таким образом, нормативно-законодательная концепция оценки деятельности местной администрации муниципального образования, обеспечивая стандартизацию оценки и гарантируя ее единообразие, сравнимость результатов между разными муниципалитетами, в то же время не позволяет оценить деятельность местной администрации как самостоятельного института местного самоуправления. Как следствие, оценка деятельности местной администрации по общим показателям деятельности местного самоуправления муниципального образования не позволяет получить исчерпывающего ответа на вопросы, какой вклад местная администрация вносит в достижение целей местного самоуправления, какова эффективность ее деятельности, какие точки роста для обеспечения населения доступными, качественными муниципальными услугами и функциями характерны для ее деятельности на подведомственной территории.

Экономическая состоятельность местной администрации как хозяйствующего субъекта является важнейшим фактором стабильного развития экономики муниципалитета исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Это стимулирует переосмысление роли

¹ Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102449690> (дата обращения: 29.06.2024); Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» // <https://base.garant.ru/193208/> (дата обращения: 29.06.2024); Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (последняя редакция) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения: 29.06.2024).

² Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64874/ (дата обращения: 29.06.2024); Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ (последняя редакция) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 29.06.2024); Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (последняя редакция) // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения: 29.06.2024).

местной администрации в системе местного самоуправления, ее соподчиненности с федеральными и региональными структурами в части выполнения функций и реализации полномочий¹ и, как следствие, принятию новых теоретических концепций в основу оценки ее деятельности. Происходит переориентация с оценки достижения количественных результатов деятельности местного самоуправления к оценке качества принятых местной администрацией управленческих решений по усилению роли и ценности подведомственной территории в социально-экономическом пространстве местного самоуправления, региона, страны с заданным набором ресурсов. Процесс автономизации оценки деятельности местной администрации как самостоятельного института местного самоуправления можно наблюдать во многих субъектах РФ, где активно разрабатываются методики оценки деятельности аппарата и структурных (территориальных и отраслевых) подразделений местной администрации [1, 3–9].

Возрастает объективная потребность развития фундаментальных идей оценки деятельности местной администрации, сопряженных с определенной ее функциональной самостоятельностью и организационной обособленностью в системе местного самоуправления.

Постановка задачи

В фокусе научного исследования находится развитие концептуальных теоретико-методических основ оценки деятельности местной администрации с учетом ее функциональной самостоятельности и организационной обособленности в системе местного самоуправления.

Задачи исследования заключаются в формировании научного понимания содержательной характеристики оценки деятельности местной администрации в соответствии с реалиями проводимой административной реформы в РФ, осмыслении сущностных характеристик факторных перспектив деятельности местной администрации муниципалитета, логико-методологической систематизации критериев и показателей их оценки, апробации методического конструкта формализации оценки деятельности местной администрации как многомерной и многофункциональной системы.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе голосования 01.07.2020). URL: <https://base.garant.ru/10103000/> (дата обращения: 29.06.2024); Указ Президента РФ от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73986> (дата обращения: 29.06.2024); Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/ (дата обращения: 29.06.2024); Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 20.07.2020 № 236-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/ (дата обращения: 29.06.2024).

Гипотеза исследования состоит в том, что оценка деятельности местной администрации и ее структурных подразделений характеризуется гетерогенностью, которая задается ресурсным обеспечением и сферами деятельности, потребительским спросом на муниципальные услуги различных групп пользователей, валентностью принятых решений вопросов местного значения.

Научная новизна статьи заключается в обосновании теоретических и прикладных императивов формализации оценки деятельности местной администрации муниципального образования (в т.ч. ее структурных подразделений), позволяющих объяснить ее институционально-содержательные возможности и риски как самостоятельного и обособленного субъекта в системе местного самоуправления.

При написании статьи использованы *методы научного познания*: аналитическое абстрагирование, абстрактно-логический, экономико-статистический, экспертный, интерпретация, классификация и типологизация, сравнение. Исследование опирается на теоретический анализ библиографических источников, посвященных современным вызовам развития региональной исполнительной власти и местного самоуправления.

Объектом наблюдения выступает местная администрация (мэрия) г. Новосибирска. Источниками информации послужили статистические данные о деятельности территориальных структурных подразделений мэрии, формируемые в рамках автоматизированных информационных систем, аккумулируемые в муниципальную и федеральную государственную информационную систему координации информатизации; первичная информация о деятельности территориальных структурных подразделений мэрии; информация с сайтов структурных подразделений мэрии; иные федеральные и региональные информационные системы с юридически значимыми сведениями.

Предметом исследования являются устойчивые и регулярные социально-экономические взаимосвязи факторных перспектив, обнаруживающиеся при оценке деятельности местной администрации муниципалитета и ее структурных подразделений.

Основания и ограничения исследования. Местная администрация призвана осуществлять самостоятельную деятельность в области социально-экономического развития подведомственной территории, социально-экономической устойчивости отдельных сфер деятельности, повышения качества жизни населения. Оценка деятельности местной администрации в целом и ее структурных подразделений не статична. Оценка может ухудшаться или улучшаться в зависимости от определенных условий, таких как территориальное размещение производства (промышленных зон), права собственности на земельные участки, субъектами которых являются не только предприятия местного значения, но и региональные и федеральные бизнес-структуры; политика этих организаций при формировании фонда оплаты по труду; организация транспортного и социального обслуживания для стимулирования внутригородской миграции (маятниковой миграции в агломерациях), а также открытость подведомственной территории; мобильность

населения, предприятий и инвесторов; своевременность и достоверность информации о состоянии и процессах, протекающих на подведомственной территории; принятие экономическими субъектами на основе имеющейся информации управленческих решений; финансовая устойчивость местных бюджетов; др. Оценка деятельности местной администрации, в том числе ее структурных подразделений, связана с анализом и измерением степени использования внутренних источников развития соответствующей территории.

Теоретические результаты: подход к оценке местной администрации на основе факторных перспектив ее деятельности

Местная администрация представляет исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, уполномоченный решать вопросы местного значения и осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации¹ (далее – вопросы местного значения). Ее деятельность предстает как совокупность регулирующих и контролирующих функций, призванных приблизить органы местного самоуправления к населению, обеспечить оперативность при решении вопросов местного значения.

Деятельность местной администрации как официального представителя местного самоуправления преследует «не цели индивидуального обогащения и личной прибыли путем обычного присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости, а цели общественно полезные» [10, с. 437] с неукоснительным соблюдением законодательства, принципов разумности и справедливости с учетом современных тенденций. Эта деятельность ориентирована на достижение «наивысшего уровня городского благоустройства и социального благосостояния городского населения посредством наименьших затрат труда и капитала» [10, с. 27–35], конкурентоспособности муниципального образования [11, с. 150], максимизацию общественного благосостояния местного сообщества [12, с. 38], стабильное повышение качества предоставляемых населению муниципального образования услуг [13, с. 45] при заданных объемах экономических, социальных и экологических затрат.

Исходя из сказанного выше, деятельность местной администрации предполагает, с одной стороны, минимизацию экономических и социальных потерь в результате оказания населению муниципальных услуг при сохранении сложившегося уровня общественного благосостояния, т.е. экономное использование различных ресурсов для решения вопросов местного значения. С другой – максимизацию общественного благосостояния конкретной

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ст. 37. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/

муниципальной территории в результате обеспечения населения более доступными, качественными муниципальными услугами и функциями с заданным объемом экономических, социальных и экологических затрат.

Оценка деятельности местной администрации является сложной многоаспектной категорией. Сложность заключается в том, что предметом оценки являются стратегические активы деятельности местной администрации (ресурсы, сферы деятельности, потребительский спрос на муниципальные услуги и функции, валентность принятых решений вопросов местного значения), определяющие перспективы достижения поставленных целей и качество управленческих решений вопросов местного значения, т.е. факторные перспективы.

Факторные перспективы деятельности местной администрации представляют основания (возможности), движущие силы для обеспечения населения более доступными, качественными муниципальными услугами и функциями. К факторным перспективам деятельности местной администрации, определяющим оказание более высокого качества экономически обоснованных муниципальных услуг и функций для населения подведомственной территории, следует отнести:

(1) *ресурсную перспективу R*, т.е. ресурсы деятельности, создающие необходимые предпосылки для принятия соответствующих решений вопросов местного значения;

(2) *функциональную перспективу P*, т.е. деятельность по жизнеобеспечению населения, гарантирующая, по крайней мере, минимум социально-экономических и экологических условий функционирования сфер деятельности, необходимых для нормального существования населения на подведомственной территории;

(3) *потребительскую перспективу S*, т.е. привлекательность деятельности местной администрации для различных групп потребителей муниципальных услуг, влияющая на социальную справедливость удовлетворения потребительского спроса различных групп пользователей (стейкхолдеров) на муниципальные услуги и функции;

(4) *целевую перспективу L*, т.е. социально-экономическую значимость и полезность принятых решений вопросов местного значения для стабильного улучшения общественного благосостояния, уровня и качества жизни населения подведомственной территории.

Оценка деятельности местной администрации через призму причинно-следственной стратегической взаимосвязи факторных перспектив, ориентированных на жизнеобеспечение населения подведомственной территории, позволяет получить ответы на следующие вопросы:

– Какие *ресурсы деятельности* местной администрации определяют возможности и риски качественного решения вопросов местного значения?

– Какие *сферы деятельности* местной администрации необходимы для нормального жизнеобеспечения населения, исходя из ресурсной базы местной администрации?

– Какие *ожидания, интересы пользователей* муниципальных услуг (стейкхолдеров) возможно удовлетворить с учетом сфер деятельности муниципального образования?

– Как улучшится *качество жизни населения* подведомственной территории с учетом удовлетворения потребностей стейкхолдеров в муниципальных услугах и функциях?

В этом контексте *оценка деятельности местной администрации (E)* предстает как целенаправленный процесс и результат обнаружения и соизмерения аномалии в причинно-следственной стратегической взаимосвязи факторных перспектив деятельности местной администрации в изменяющихся условиях внешней и внутренней среды (рис. 1): $E = f(R; P; S; L)$.

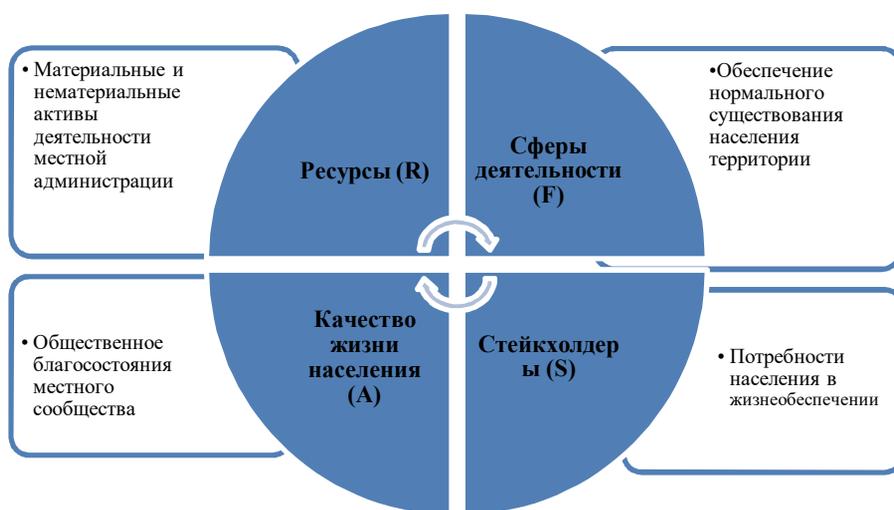


Рис. 1. Причинно-следственная связь факторных перспектив деятельности местной администрации

Ресурсная перспектива деятельности местной администрации (R) определяет интенсивность использования материальных и нематериальных активов деятельности местной администрации, их источники, способы, формы, методы, направления повышения эффективности их использования для обеспечения устойчивого и сбалансированного развития подведомственной территории. Эта перспектива характеризует состояние ресурсной базы местной администрации и связана с формированием и использованием финансовых (*I*) и инфраструктурных ресурсов (*H*) для оказания населению муниципальных услуг и функций:

$$R = f(F, H).$$

«Императивом развития муниципального имущественного комплекса является ограниченность бюджетных ресурсов» [14, с. 92]. Основными источниками доходной базы являются развитие экономики подведомственной

территории в целом, увеличение собственного налогового и неналогового потенциала местных бюджетов, в т.ч. распространение практики инициативного бюджетирования¹ по решению тех или иных вопросов местного значения.

Критерий финансовой перспективы деятельности местной администрации – это минимизация расходов бюджетных средств в общем объеме инвестиций в основной капитал для оказания более доступных, качественных муниципальных услуг и функций, предоставляемых населению.

Показателями оценки финансовой перспективы являются: объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на одного жителя F_1 , доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учета субвенций) F_2 , доля просроченной кредиторской задолженности по оплате труда (включая начисления на оплату труда) муниципальных учреждений в общем объеме расходов муниципального образования на оплату труда (включая начисления на оплату труда) F_3 . Это отчетные и расчетные данные, характеризующие формирование (образование) и использование инвестиционных ресурсов (F) местной администрации для оказания населению муниципальных услуг:

$$F = (F_1; F_2; F_3).$$

Оценка деятельности местной администрации по финансовой перспективе позволяет определить зоны неэффективных расходов, а также выявить внутренние финансовые ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению муниципальных услуг.

Инфраструктурная перспектива деятельности местной администрации определяет степень рациональности и законности использования трудового потенциала местной администрации.

Критерии инфраструктурной перспективы деятельности местной администрации – это качественная и количественная оценка возможностей участия муниципальных служащих в разработке, принятии и организации исполнения управленческих решений, способствующих повышению качества жизни и уровня удовлетворения запросов населения, проживающего на подведомственной территории.

Показателями оценки инфраструктурной перспективы деятельности местной администрации (H) являются отчетные и расчетные данные, характеризующие деятельность муниципальных служащих, эффективность которой в значительной степени определяется организацией и мотивацией их труда, социально-психологическим климатом в коллективе. К этим показателям относятся:

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» от 20.07.2020 № 236-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357767/ (дата обращения: 29.06.2024).

телям оценки следует отнести: расходы бюджета муниципального образования на содержание работников органов местной администрации в расчете на одного жителя подведомственной территории H_1 , уровень мотивации муниципальных служащих к достижению установленных показателей деятельности местной администрации и сокращению бюджетных расходов за счет снижения неэффективных затрат H_2 , коэффициент оптимальности структуры органов местной администрации H_3 :

$$H = (H_1; H_2; H_3).$$

Оценка деятельности местной администрации по инфраструктурной перспективе позволяет определить зоны нерационального разделения труда по структурным подразделениям и внутри подразделений, низкой эффективности труда муниципальных служащих, а также выявить степень рациональности, целесообразности и полноты использования рабочего времени.

Функциональная перспектива деятельности местной администрации предполагает установление четкой связи между стратегическими целями обеспечения устойчивого и сбалансированного развития подведомственной территории и показателями операционной деятельности местной администрации в среднесрочной и долгосрочной перспективе по отдельным сферам деятельности.

Критерии функциональной перспективы деятельности местной администрации – качество и доступность процессов и функций, выполняемых местной администрацией, т.е. достижимость целей по каждой сфере деятельности.

Показателями оценки функциональной перспективы служат отчетные и расчетные данные, характеризующие результативность сфер деятельности местной администрации с учетом ресурсной базы оказания населению муниципальных услуг. Показателями оценки этой перспективы являются: число субъектов малого и среднего предпринимательства в расчете на 10 тыс. человек населения P_1 , индекс производительности труда P_2 , коэффициент напряженности на рынке труда P_3 :

$$P = (P_1; P_2; P_3).$$

Оценка деятельности местной администрации по функциональной перспективе позволяет определить зоны низкой результативности достижения планируемых и желаемых целей и результатов, решения поставленных задач в отдельных сферах деятельности местной администрации.

Потребительская (социальная) перспектива деятельности местной администрации сфокусирована на интересах различных групп и лиц пользователей муниципальных услуг со своими интересами и ожиданиями относительно качества и действенности принятия решений вопросов местного значения¹.

¹ Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_84602/ (дата обращения: 29.06.2024).

Критерий потребительской перспективы деятельности местной администрации – соблюдение социальной справедливости при решении вопросов местного значения. Это устойчивая привлекательность, удовлетворенность и качество взаимодействия между пользователями муниципальных услуг и местной администрацией в результате принятых решений местного значения.

К показателям оценки потребительской перспективы относятся: доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций S_1 , среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных и средних предприятий и некоммерческих организаций S_2 , результаты независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями в отдельных сферах деятельности местной администрации на территориях соответствующих муниципальных образований, оказывающими услуги в указанных сферах за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований S_3 :

$$S = (S_1; S_2; S_3).$$

Механизм независимой оценки качества предоставляемых населению наиболее массовых и социально значимых муниципальных услуг S_3 предусмотрен Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»¹. К целевым показателям этой оценки отнесены: уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления муниципальных услуг; доля граждан, имеющих доступ к получению муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания; доля граждан, использующих механизм получения муниципальных услуг в электронной форме; снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества для получения одной муниципальной услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности; сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган местного самоуправления для получения муниципальных услуг.

Оценка деятельности местной администрации по потребительской перспективе позволяет определить зоны социальной неудовлетворенности оказанием муниципальных функций и услуг со стороны различных групп пользователей муниципальных услуг (стейкхолдеров), а также выявить условия для обеспечения социальной справедливости путем повышения эффективности, целесообразности, качества решений и действий местной администрации.

Целевая перспектива определяет результативность, связанную с получением выгоды от принятого решения вопросов местного значения, выходящей за пределы прямых финансовых интересов местного самоуправления и

¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/396363/> (дата обращения: 29.06.2024).

допускающей стоимостное измерение. Она задает вектор достижения позитивных, а также избегания отрицательных изменений качества жизни населения подведомственной территории с социально-экономической точки зрения. Критерий целевой перспективы – стабильное улучшение уровня и качества жизни населения подведомственной территории. Показатели целевой перспективы (L) – это отчетные и расчетные данные, позволяющие оценить динамику уровней бедности L_1 , безработицы L_2 , а также качество городской среды L_3 :

$$L = (L_1; L_2; L_3).$$

Оценка деятельности местной администрации по целевой перспективе служит итоговым индикатором, фокусирующим внимание на сохранении и улучшении уровня и качества жизни населения.

Итак, *оценка деятельности местной администрации* выражает экономические отношения, выступающие в форме обнаружения и измерения аномалии в причинно-следственной стратегической взаимосвязи факторных перспектив деятельности местной администрации с точки зрения устойчивого улучшения качества жизни всех слоев населения подведомственной территории (L), обеспечения гарантированного минимума социально-экономических и экологических условий сфер деятельности (P), необходимых для нормального существования населения и удовлетворения потребностей в жизнеобеспечении (S) различных групп заинтересованных лиц (стейкхолдеров) с заданным набором материальных и нематериальных активов (R) в изменяющихся условиях ее внешней и внутренней среды.

Методические результаты: система показателей оценки факторных перспектив деятельности местной администрации

Факторные перспективы, задавая критерии оценки деятельности $E = f(R; P; S; L)$, определяют систему оптимально подобранных показателей оценки деятельности местной администрации, расчет которых проводится с помощью следующих формул:

$$F = \sqrt[3]{F_1 \times F_2 \times F_3}, \text{ где } F_i = \frac{f_{i_\phi} - f_{i_a}}{f_{i_\phi} + f_{i_a}},$$

$$H = \sqrt[3]{H_1 \times H_2 \times H_3}, \text{ где } H_i = \frac{h_{i_\phi} - h_{i_a}}{h_{i_\phi} + h_{i_a}},$$

$$P = \sqrt[3]{P_1 \times P_2 \times P_3}, \text{ где } P_i = \frac{P_{i_\phi} - P_{i_a}}{P_{i_\phi} + P_{i_a}},$$

$$S = \sqrt[3]{S_1 \times S_2 \times S_3}, \text{ где } S_i = \frac{S_{i_\phi} - S_{i_a}}{S_{i_\phi} + S_{i_a}},$$

$$L = \sqrt[3]{L_1 \times L_2 \times L_3}, \text{ где } L_i = \frac{l_{i\phi} - l_{i\lambda}}{l_{i\phi} + l_{i\lambda}}.$$

Здесь $f_{i\phi}, h_{i\phi}, p_{i\phi}, s_{i\phi}, l_{i\phi}$ – фактическое значение показателя; $f_{i\lambda}, h_{i\lambda}, p_{i\lambda}, s_{i\lambda}, l_{i\lambda}$ – допустимое минимальное значение показателя (или плановый уровень показателя).

Оценка деятельности местной администрации предоставляет возможность выявить и оценить достижение поставленных целей и качество управленческих решений через призму причинно-следственной стратегической взаимосвязи между ключевыми факторными перспективами на различных организационных уровнях ее деятельности:

– по местной администрации в целом:

$$E = \sqrt[5]{F \times H \times P \times S \times L},$$

где E – интегральный показатель деятельности местной администрации муниципального образования; F, H, P, S, L – показатели оценки деятельности местной администрации соответственно по ресурсной (финансовой и инфраструктурной), функциональной, потребительской и целевой перспективам;

– по территориальному структурному подразделению местной администрации:

$$E_j = \sqrt[5]{F_j \times H_j \times P_j \times S_j \times L_j},$$

где E_j – интегральный показатель деятельности по j -му территориальному структурному подразделению местной администрации; F_j, H_j, P_j, S_j, L_j – показатели оценки деятельности j -го территориального структурного подразделения местной администрации соответственно по ресурсной (финансовой и инфраструктурной), функциональной, потребительской и целевой перспективам;

– по отраслевому структурному подразделению местной администрации:

$$E_i = \sqrt[5]{F_i \times H_i \times P_i \times S_i \times L_i},$$

где E_i – интегральный показатель деятельности по i -му отраслевому структурному подразделению местной администрации; F_i, H_i, P_i, S_i, L_i – показатели оценки деятельности i -того отраслевого структурного подразделения местной администрации соответственно по ресурсной (финансовой и инфраструктурной), функциональной, потребительской и целевой перспективам;

– по аппарату местной администрации:

$$E_k = \sqrt[5]{F_k \times H_k \times P_k \times S_k \times L_k},$$

где E_k – интегральный показатель деятельности по аппарату местной администрации; F_k, H_k, P_k, S_k, L_k – показатели оценки деятельности аппарата местной администрации соответственно по ресурсной (финансовой и инфраструктурной), функциональной, потребительской и целевой перспективам.

Значение показателей оценки деятельности по аппарату, структурным подразделениям и местной администрации в целом позволяет оценить степень достижения поставленных задач, характер динамики по каждой факторной перспективе деятельности, на основе чего определяется категория деятельности: первая, или высокая (свыше 0,76), вторая, или средняя (0,51–0,75), третья, или низкая (0–0,5). Анализ показателей оценки факторных перспектив деятельности местной администрации способствует выявлению внутренних резервов, «проблемных» зон, приоритетных задач и направлений деятельности местной администрации в целом и ее подразделений.

Эмпирические результаты: карта факторных перспектив деятельности территориальных структурных подразделений местной администрации

Апробация рассмотренного выше теоретико-методического конструкта оценки деятельности местной администрации¹ на примере территориальных структурных подразделений местной администрации (районных администраций мэрии – А, Б, В, Г, Д, Е, Ж, З) г. Новосибирска позволила выделить три их категории и построить карту факторных перспектив деятельности² (таблица).

Карта факторных перспектив деятельности территориальных структурных подразделений местной администрации

Факторная перспектива деятельности	Категория подразделения по результатам оценки деятельности		
	Низкая (0;0,5)	Средняя (0,51; 0,7)	Высокая (свыше 0,71)
Целевой <i>L</i>	Г	А; Б; В; Д; З	Е; Ж
Потребительский <i>S</i>		З	А; Б; В; Г; Д; Е; Ж
Функциональный <i>P</i>	Б; В; Г; Е	Ж; З	А; Д
Ресурсный <i>R</i>	Ж	А; Б; В; Д; З	Г; Е
По всем перспективам	Г	Б; В; Е; З	А; Д; Ж

1-я категория – зона благополучной деятельности, которую формируют три районные администрации мэрии – А, Д, Ж. Гарантией эффективности, результативности и качества деятельности этих районных администраций является преимущественно устойчивое и сбалансированное развитие от-

¹ В исследовании в качестве допустимых минимальных значений были приняты плановые значения показателей.

² О территориальных органах мэрии города Новосибирска: Решение городского Совета Новосибирска от 22 февраля 2006 г. № 207. URL: <https://gorsovetnsk.ru/sessions/archive/IV/26922/> (дата обращения: 29.06.2024); Положение об администрации района (округа по районам) города Новосибирска: Приложение к решению городского Совета от 22.02.2006 № 207. URL: <https://gorsovetnsk.ru/sessions/archive/IV/26922/> (дата обращения: 29.06.2024).

дельных сфер деятельности. Важным фактором деятельности для этих администраций является акцент на наиболее полном удовлетворении потребительского спроса в муниципальных услугах при принятии решений местного значения. В целях обеспечения стабильного улучшения качества жизни населения подведомственной территории осуществляется поиск новых способов обеспечения социально-экономической устойчивости отдельных сфер деятельности с учетом интересов пользователей муниципальных услуг (стейкхолдеров) на основе оценки ресурсной перспективы. Ресурсная перспектива выполняет лимитирующую роль, ограничивающую выбор и адаптивное отслеживание общих направлений улучшения деятельности районной администрации.

2-я категория – зона неустойчивой (относительной) деятельности, к которой отнесены районные администрации – Б, В, Е, З. Эти районные администрации характеризуются сильной ориентацией на удовлетворение потребительского спроса пользователей муниципальных услуг при преимущественно низкой результативности отдельных сфер деятельности, но достаточном ресурсном обеспечении. Отправным ориентиром достижения устойчивого конкурентного преимущества этих администраций в социально-экономическом пространстве муниципального образования является обеспечение скоординированного и адекватного состояния сфер деятельности местной администрации целям и задачам устойчивости развития подведомственной территории.

3-я категория – зона критической деятельности, к которой отнесена районная администрация – Г. Деятельность этой районной администрации не оказывает необходимого воздействия на продвижение подведомственной территории к целям сбалансированного роста на принципах устойчивого развития подведомственной территории: ресурсный потенциал не используется в полной мере, наблюдается недостаточный уровень социально-экономического развития подведомственной территории и несоответствие фактических показателей социально-экономического развития подведомственной территории показателям, утвержденным при принятии решения вопросов местного значения. В этой связи усиливается потребность обоснования и формирования перечня мероприятий по оптимизации внутренних ресурсов муниципального образования для повышения результативности отдельных сфер деятельности, качества и объема предоставляемых населению услуг.

Итак, апробация конструкта подтвердила достоверность результатов оценки, соответствие реальному состоянию деятельности объектов наблюдения и позволила выявить проблемные зоны, влияющие на деятельность территориальных структурных подразделений местной администрации (районных администраций мэрии). Общим вектором задач на будущее следует признать устранение причин низких показателей по факторным перспективам.

Выводы

Оценка деятельности местной администрации в условиях проводимой административной реформы в РФ представляет собой сложносоставной и многоаспектный феномен, призванный служить своего рода аналитикой обеспечения устойчивого и сбалансированного развития подведомственной территории. Экономическая категория «оценка деятельности местной администрации» отражает процесс и итог соизмерения реальных результатов и возможностей решения вопросов местного значения, ориентированных на жизнеобеспечение населения подведомственной территории, в изменяющихся условиях.

Предложенный и апробированный методический подход к оценке деятельности местной администрации на основе факторных перспектив деятельности ее территориальных структурных подразделений позволяет идентифицировать и прогнозировать благоприятные возможности и риски гармонизации траектории стратегического развития деятельности местной администрации и повышения качества жизни населения подведомственной территории. Оценка деятельности местной администрации и ее структурных подразделений, оперирующая технологиями обнаружения причинно-следственной стратегической взаимосвязи между ключевыми факторными перспективами и ориентированная на выявление и оценку аномалии целевой, потребительской, функциональной и ресурсной перспектив ее деятельности, позволяет выявить уникальные возможности для улучшения деятельности местной администрации.

В ходе исследования была подтверждена гипотеза о том, что структурные подразделения местной администрации различаются в уровнях оценки их деятельности и уязвимости по факторным перспективам, которые задаются ресурсным обеспечением и сферами деятельности, потребительским спросом на муниципальные услуги различных групп пользователей, валентностью принятых решений вопросов местного значения.

Открывающиеся в связи с этим перспективы диктуют необходимость дальнейшего познания и грамотной организации архитектоники оценки деятельности местной администрации, позволяющей получить релевантную информацию для принятия управленческих решений, направленных на повышение качества жизни в муниципальном образовании за счет деятельности и конкурентоспособности местной администрации.

Список источников

1. *Истомина Н.А.* Мониторинг эффективности как способ оценки деятельности органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. Т. 8, № 3 (144). С. 19–24.
2. *Сотникова С.И.* Эффективность деятельности местной администрации: от интегральной оценки к дифференцированной // Лидерство и менеджмент. 2024. Т. 11, № 4. С. 1655–1670. doi: 10.18334/lm.11.4.121833
3. *Бранькова О.С.* Оценка качества управления муниципальным образованием // Сибирская финансовая школа. 2010. № 2 (79). С. 59–67.

4. Гордин В.И. Развитие системы качественного муниципального управления и достижения результатов в городах (индустриальных центрах) с миллионным населением на основе применения ГИАС КСО / под ред. Е.И. Ивановой. М. : НИИ СП, 2010. 57 с.
5. Гордин В.И., Самарин Н.В. Роль системы внешнего финансового контроля и контрольно-счетных органов в совершенствовании муниципального управления экономической и бюджетно-финансовой политикой индустриального (регионального) центра // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 6 (333). С. 20–29.
6. Демьяненко А.А., Шитлов Н.Ю., Рожкова М.Г. Формирование карты сбалансированных показателей бюджетной организации на примере администрации Бахчисарайского района Республики Крым // Актуальные вопросы учета и управления в условиях информационной экономики. 2021. № 3. С. 171–177.
7. Коваленко К.И. Государственная власть и местное самоуправление в системе единой публичной власти: проблемы и перспективы конституционных поправок // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 1 (38). С. 121–124.
8. Фастович Г.Г., Шитова Т.В. К вопросу об эффективности единой системы публичной власти // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020. № 4 (18). С. 76–88. doi: 10.36718/2500-1825-2020-4-76-88
9. Лебедева А.В. Разработка методики оценки эффективности деятельности структурных подразделений муниципалитетов // Экономика. Бизнес. Право. 2015. № 9-10. С. 4–11.
10. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М. : Наука, 1996. 480 с.
11. Рябова С.Г., Черняева Е.С. Конкурентоспособность муниципальных образований: теоретические и практические аспекты // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2018. Т. 2, № 7 (33). С. 149–154.
12. Калабина Е.Г., Смирных С.Н. Эффективность деятельности организаций государственного сектора экономики: теоретический и прикладной анализ // Известия Уральского государственного экономического университета. 2005. № 12. С. 36–46.
13. Зотов В.Б., Сапожников А.А., Семкина А.С. и др. Система муниципального управления : учебник / под ред. В.Б. Зотова. 6-е изд., испр. и доп. М. : КНОРУС, 2018. 680 с.
14. Видрученко М.В. Органы местного самоуправления как субъект муниципального хозяйства // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экономика. Экология. 2008. № 2 (13). С. 92–97.

References

1. Istomina, N.A. (2012) Monitoring effektivnosti kak sposob otsenki deyatelnosti organov mestnogo samoupravleniia v sub"ektakh Rossiiskoy Federatsii [Performance Monitoring as a Method for Evaluating Local Government Activities in Russian Federation Subjects]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*. 8 (3). pp. 19–24.
2. Sotnikova, S.I. (2024) Effektivnost' deyatelnosti mestnoy administratsii: ot integral'noy otsenki k differentsirovannoy [Effectiveness of Local Administration: From Integrated to Differentiated Assessment]. *Liderstvo i menedzhment*. 11 (4). pp. 1655–1670. doi: 10.18334/lim.11.4.121833
3. Bran'kova, O.S. (2010) Otsenka kachestva upravleniia munitsipal'nym obrazovaniem [Quality Assessment of Municipal Management]. *Sibirskaya finansovaya shkola*. 79. pp. 59–67.
4. Gordin, V.I. (2010) *Razvitie sistemy kachestvennogo munitsipal'nogo upravleniia i dostizheniia rezul'tatov v gorodakh (industrial'nykh tseentrakh) s millionnym naseleniem na osnove primeneniia GIAS KSO* [Development of Quality Municipal Management System and Achievement of Results in Million-plus Cities (Industrial Centers) Using GIAS KSO]. Moscow: NII SP.
5. Gordin, V.I. & Samarina, N.V. (2014) Rol' sistemy vneshnego finansovogo kontrolya i kontrol'no-schetnykh organov v sovershenstvovanii munitsipal'nogo upravleniia ekonomikoy i byudzheto-finansovoy politiko Industrial'nogo (regional'nogo) tsentra [The Role of External

Financial Control System and Audit Chambers in Improving Municipal Economic Management and Budget-Financial Policy of Industrial (Regional) Centers]. *Regional'naiia ekonomika: teoriia i praktika*. 333. pp. 20–29.

6. Dem'ianenko, A.A., Shipilov, N.Yu. & Rozhkova, M.G. (2021) Formirovanie karty sbalansirovannykh pokazatelei byudzhetoyn organizatsii na primere administratsii Bakhchisaraiskogo raiona Respubliki Krym [Formation of a Balanced Scorecard for Budgetary Organizations: The Case of Bakhchisaray District Administration of Crimea Republic]. *Aktual'nye voprosy ucheta i upravleniia v usloviakh informatsionnoy ekonomiki*. 3. pp. 171–177.

7. Kovalenko, K.I. (2020) Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie v sisteme edinoi publichnoy vlasti: problemy i perspektivy konstitutsionnykh popravok [State Power and Local Self-Government in the Unified Public Power System: Problems and Prospects of Constitutional Amendments]. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*. 38. pp. 121–124.

8. Fastovich, G.G. & Shitova, T.V. (2020) K voprosu ob effektivnosti edinoi sistemy publichnoy vlasti [On the Effectiveness of the Unified Public Power System]. *Sotsial'no-ekonomicheskii i gumanitarnyy zhurnal Krasnoyarskogo GAU*. 18. pp. 76–88. doi: 10.36718/2500-1825-2020-4-76-88

9. Lebedeva, A.V. (2015) Razrabotka metodiki otsenki effektivnosti deyatelnosti strukturnykh podrazdelenii munitsipalitetov [Developing a Methodology for Assessing the Effectiveness of Municipal Structural Units]. *Ekonomika. Biznes. Pravo*. 9-10. pp. 4–11.

10. Velikhov, L.A. (1996) *Osnovy gorodskogo khozyaistva. Obshchee uchenie o gorode, ego upravlenii, finansakh i metodakh khozyaistva* [Fundamentals of Urban Economy: General Theory of City, Its Management, Finance and Economic Methods]. Moscow: Nauka.

11. Ryabova, S.G. & Chernyaeva, E.S. (2018) Konkurentosposobnost' munitsipal'nykh obrazovaniy: teoreticheskie i prakticheskie aspekty [Competitiveness of Municipalities: Theoretical and Practical Aspects]. *Innovatsionnaya ekonomika: perspektivy razvitiya i sovershenstvovaniya*. 2 (7). pp. 149–154.

12. Kalabina, E.G. & Smirnykh, S.N. (2005) Effektivnost' deyatelnosti organizatsii gosudarstvennogo sektora ekonomiki: teoreticheskii i prikladnoy analiz [Effectiveness of Public Sector Organizations: Theoretical and Applied Analysis]. *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta*. 12. pp. 36–46.

13. Zotov, V.B., Sapozhnikov, A.A., Semkina, A.S. et al. (2018) *Sistema munitsipal'nogo upravleniya* [Municipal Management System]. 6th ed. Moscow: KNORUS.

14. Vidruchenko, M.V. (2008) Organy mestnogo samoupravleniya kak sub'ekt munitsipal'nogo khozyaistva [Local Self-Government Bodies as Subjects of Municipal Economy]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 3: Ekon. Ekol.* 13. pp. 92–97.

Информация об авторе:

Сотникова С.И. – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры экономики труда и управления персоналом, Новосибирский государственный университет экономики и управления (Новосибирск, Россия). E-mail: s.i.sotnikova@nsuem.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Information about the author:

S.I. Sotnikova, Dr. Sci. (Economics), full professor, professor, Novosibirsk State University of Economics and Management (Novosibirsk, Russian federation). E-mail: s.i.sotnikova@nsuem.ru

The author declares no conflicts of interests.

*Статья поступила в редакцию 19.01.2025;
одобрена после рецензирования 27.05.2025; принята к публикации 30.05.2025.*

*The article was submitted 19.01.2025;
approved after reviewing 27.05.2025; accepted for publication 30.05.2025*