

Для цитирования: Вершинина, Ю. В.

Анализ перспектив развития методических подходов к оценке эффективности муниципального управления / Ю. В. Вершинина // Социум и власть. — 2024. —

№ 2 (100). — С. 34—48. —

DOI: 10.22394/1996-0522-2024-2-34-48. — EDN NSYIPX.

УДК 369.032

EDN NSYIPX

DOI: 10.22394/1996-0522-2024-2-34-48

АНАЛИЗ ПЕРСПЕКТИВ РАЗВИТИЯ МЕТОДИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Вершинина Юлия Владимировна,

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, преподаватель кафедры менеджмента, Новосибирск, Россия.
ORCID: 0009-0002-6363-1566
E-mail: vershinina-yv@ranepa.ru

Аннотация

Введение. Обеспечивая стабильность и высокий уровень темпов социально-экономического развития страны и роста качества жизни граждан, органы власти действуют в условиях ограниченности ресурсов. Это требует повышения эффективности управления и качественно сформулированных показателей оценки эффективности деятельности органов власти. Одной из причин затруднения формулирования индикаторов является отождествление государственного и муниципального управления.

Цель. Отделить эффективность муниципального управления от эффективности государственного управления.

Методы. В рамках исследования на основе метода интерпретации и системного подхода применялся анализ: научных

публикаций, нормативных правовых актов, статистических данных.

Научная новизна исследования. Предложена концепция нового метода оценки эффективности муниципального управления.

Результаты. Рассмотрены работы российских и зарубежных ученых для выявления подходов к оценке эффективности государственного и муниципального управления. Изучены отечественные и иностранные методики оценки эффективности. Проведен анализ нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих оценку эффективности органов государственной власти и местного самоуправления с целью сравнения показателей оценки эффективности. Предложена концепция нового метода оценки эффективности муниципального управления путем составления универсального перечня показателей.

Выводы. Одним из двух подходов к оценке эффективности государственного и муниципального управления является обобщающий — оценка эффективности муниципального управления проводится аналогично оценке эффективности государственного управления. Второй подход — разграничивающий — оценка эффективности муниципального управления отличается от оценки эффективности государственного управления, при этом учитывается невозможность полной автономии. Существует ряд общих недостатков в методиках оценки эффективности деятельности органов власти: действующие показатели не позволяют однозначно оценить результат деятельности органов власти; показатели оценки эффективности муниципального управления носят частный характер.

Ключевые слова:

муниципальное управление, государственное управление, оценка эффективности, методика оценки эффективности, показатели оценки эффективности

Поступила: 16.10.2023

Принята: 30.05.2024

Дата печати: 30.06.2024

Права: © Вершинина Ю. В. (2024).

Опубликовано Челябинским филиалом РАНХиГС. Открытый доступ на условиях лицензии CC BY-NC 4.0.

Введение

Перед органами власти любого уровня стоит трудная задача: обеспечить стабильность и высокий уровень темпов социально-экономического развития страны, а также рост качества жизни граждан. Причем осуществлять это нужно в условиях ограниченных ресурсов всех видов. Все это требует разработки и применения системы мероприятий, направленных на повышение эффективности управления.

Проблемой создания научно-обоснованной системы повышения эффективности управления интересовались разные специалисты. В качестве примера можно привести кандидата экономических наук М. А. Полиенко, отмечающего в своей работе недостаточный (лишь около 30% по самым позитивным подсчетам) уровень эффективности системы государственного управления, сформированной в Российской Федерации [21, с. 15].

Аналогичной точки зрения придерживается А. В. Клименко. По его словам, модернизация исполнительной власти в нашей стране хоть и заимствует передовой зарубежный опыт, однако эффективность применения этого опыта слишком далека от желаемой [1, с. 23].

В. А. Ильин в одной из своих работ, посвященной проблемам национальной безопасности России, писал о важности эффективности государственного управления для национальной безопасности страны, ведь чем лучше удовлетворены потребности населения, тем выше качество жизни и тем лучше население ощущает социальную справедливость [10; 12].

Государственное управление имеет слишком разнообразный перечень объектов управления, и применять термин «эффективность» ко всем из них с одинаковой смысловой окраской будет некорректно. Сложность формулировки заключается в том, что эффективность государственного управления в целом не может отражать только одну определенную сферу (социальную, политическую, экономическую и т. д.),

соответственно, нужно учитывать все эти направления, а также процессы и явления, происходящие в обществе [14, с. 39]. Только так можно увидеть картину целиком, без «перекосов» в какую-то сторону, ведь бывают ситуации, когда, например, в политическом направлении государственное управление максимально эффективно, а в социальном наблюдается большой провал.

Таким образом, необходимо видеть различия в качестве политики и ее исполнении.

Получается, что эффективность, включая в себя элементы результативности и экономичности, относится к сложным категориям.

Здесь возникает вопрос о приоритетности направлений государственного управления в конкретный промежуток времени, так как ресурсы всегда ограничены и невозможно все время концентрироваться на каком-то одном направлении, распределяя остальным по остаточному принципу.

Эффективность деятельности исполнительной власти можно оценить, используя точно такие же показатели, как при оценке эффективности реализуемой политики, касаясь конечных результатов, то есть показателей социально-экономического развития территории. При этом стоит учитывать высокую степень сложности оценки вклада внутренней организации самих органов организации исполнительной власти [13, с. 56].

Конкретика, согласованность, охват всех проблем — требования, предъявляемые к критериям оценки эффективности государственного управления. При этом показатели оценки, формирующие перечень, должны отражать задачи, возложенные на органы власти, при этом, не выходя за рамки полномочий [19, с. 7].

Сложности в определении и формулировке измеримых индикаторов, которые корректно и точно позволяют оценить эффективность государственного и муниципального управления, существуют и сегодня. Одна из причин этого — отождествление государственного и муниципального управления.

Цель исследования — отделить эффективность муниципального управления от эффективности государственного управления путем формулирования новых показателей оценки эффективности первого.

**Теоретические
и методические основы
исследования**

Так как эффективность государственного и муниципального управления является сложной системой, встает вопрос об ее оценке.

Большинство словарей определяют оценку как суждение о ценности и достоинствах объекта оценки. Если рассматривать ее в качестве аналитической дисциплины, то оценка — это «экспертиза программ и проектов, направленная на анализ их качества, произведенного ими эффекта и сравнение этих результатов с определенными критериями»¹.

«При накоплении определенного опыта проведения оценки проектов в мировой практике, встал вопрос о клас-

сификации возникших моделей по различным критериям, одним из которых является целевое назначение» [9, 168]. Выделяют семь типов оценки по целевому назначению (см. рисунок).

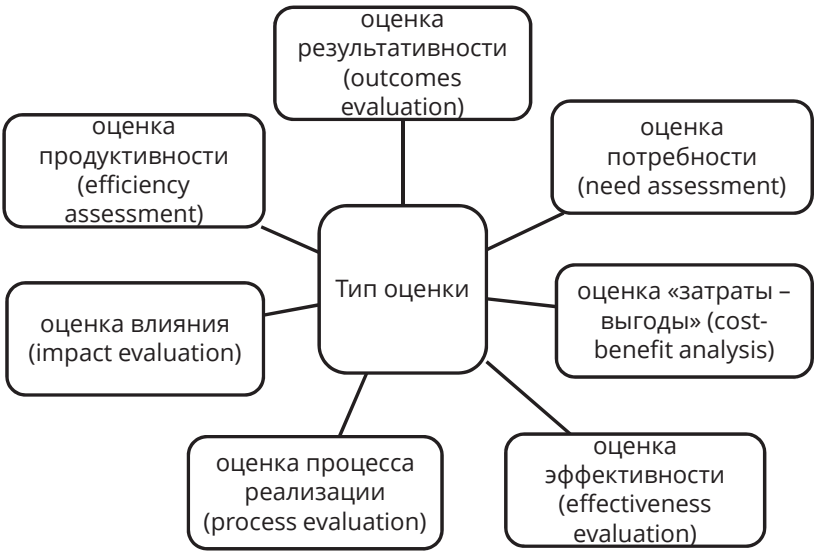
При анализе эффективности деятельности субъектов публичного управления безотносительно к уровню, обычно применяют оценку результативности, оценку эффективности и оценку продуктивности.

Под системой, изучающей итоги и эффекты политической и административной деятельности, А.Н. Беляев понимал оценку эффективности государственного и муниципального управления [5, с. 5].

На первом этапе проведенного исследования анализировались научные публикации российских и зарубежных ученых с целью их группировки, согласно придерживаемой точки зрения относительно подхода к оценке эффективности государственного и муниципального управления.

В первую группу вошли исследователи, считающие оценку эффективности муниципального и государственного управления абсолютно идентичными. Поэтому они применяют одинаковые методики, а также используют в работах такие устойчивые словосочетания

¹ DAC Glossary of Key Terms and Concepts. OECD [Электронный ресурс]. URL: http://www.oecd.org/dac/stats/dac-glossary.htm#Grant_Element (дата обращения: 24.12.20203).



Типы оценки по целевому назначению

как «государственное и муниципальное управление» и «публичное управление».

Во вторую группу вошли исследователи, разграничивающие оценку эффективности муниципального управления и оценку эффективности государственного управления, стараясь создать индивидуальный подход к каждому. При этом учитывается, что муниципальное управление не является полностью автономным и имеет некоторые общие черты с государственным управлением.

К первой группе исследователей можно отнести, например, А. В. Клименко [4], С. А. Кожевникова, Н. В. Ворошилова [14], Е. А. Мироновой [17], Ю. М. Большакову [6], Н. В. Ворошилову [11], В. Ю. Максимовой [16] и др. (табл. 1).

Как видно из табл. 1, устойчивое словосочетание используется авторами, начиная с заголовков. Предполагается, что это делается для упрощения подачи информации, чтобы не утяжелять текст работ разъяснениями с разграничением двух видов эффективности. Однако, есть некоторые примеры, которые стоит рассмотреть отдельно.

Для начала проанализируем работу Н. В. Ворошилова. Как видно из заголовка, автор отделяет муниципальное управление от государственного, однако внутри работы встречается «государственное и муниципальное управление» и его частный случай

«государственное (муниципальное) управление». В данном примере особенно хорошо можно увидеть отсутствие разграничений эффективности для государственного и муниципального управления.

У Ю. М. Большакова ситуация немного иная. В названии статьи нет слова «муниципального», следовательно, предполагалось, что автор разграничивает эти две оценки эффективности, однако, при изучении самого текста выяснилось, что он тоже отождествляет их. Иногда, «муниципальное» заменяется на «местное»: «... должны обеспечить прозрачность и открытость системы государственного и местного управления...», однако данная замена не меняет смысла выражения [6, с. 158].

Х. Воллманн в работе «Оценка в реформе государственного сектора: к «третьей волне» оценки?» пишет: «Различные концепции и элементы стратегий и мер нового государственного управления были разделены и «упакованы» совершенно по-разному в разных национальных, региональных и местных контекстах» [10, с. 16]. Здесь видно, что Х. Воллманн разграничивает понятия государственного и муниципального управления, однако, далее по тексту оценка является универсальной.

Научные работы для второй группы исследователей, разграничивающих эффективность муниципального

Таблица 1

**Примеры использования устойчивого словосочетания
«государственное и муниципальное управление»
в работах российских авторов**

Автор(ы)	Цитата
Е. А. Миронова	«Социально-экономическая эффективность государственного и муниципального управления определяется путем представления конкретных результатов работы...» [17, с. 14]
В. Ю. Максимов	«Наконец, при оценке эффективности государственного и муниципального управления могут быть охарактеризованы уровни его общей, специальной и конкретной эффективности» [16, с. 86]
С. А. Кожевников, Н. В. Ворошилов	«...в наиболее общем виде под эффективностью государственного и муниципального управления следует понимать...» [14, с. 39]
Ю. М. Большаков	«...эффективности средств ее оценки в органах исполнительной власти, на уровнях государственного и муниципального управления» [6, с. 158]
Н. В. Ворошилов	«В общем виде под эффективностью государственного и муниципального управления...» [11, с. 145]

и эффективность государственного управления, найти было намного сложнее. В качестве примеров можно привести работы Е. В. Ушаковой, Е. В. Ворониной, Е. В. Фугалевича [22], М. С. Байсаевой [3], А. А. Кораблевой [15], Е. А. Погребцовой [20], В. М. Никонорова и Н. Ю. Шаговой [18].

Для начала рассмотрим статью Е. В. Ушаковой, Е. В. Ворониной и Е. В. Фугалевича, касающуюся эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления [22]. В ней они исследовали вопрос разграничения оценки эффективности управления с точки зрения кадрового обеспечения органов власти. В начале статьи исследователи использовали словосочетание «государственное и муниципальное управление», рассматривая общие моменты повышения эффективности, но далее, когда фокус смещался отдельно на государственное или на муниципальное управление, данное устойчивое словосочетание уже не применялось. Схожая схема использовалась в работе М. С. Байсаевой, но здесь уже рассматривалось не кадровое обеспечение, а применяемые в стране методики оценки эффективности [3].

А. А. Кораблева учитывает невозможность полной автономии муниципального управления и предлагает разрабатывать методики оценки эффективности муниципального управления, основываясь на методиках для государственного, при этом, не копируя их полностью, так как на данный момент они «проработаны в большей степени» [15, с. 694]. Причина подобного «перекоса» в разработке будет рассмотрена дальше.

Подобной точки зрения придерживается и Е. А. Погребцова в работе, посвященной методике оценки эффективности муниципального управления [20]. Данную методику она рассматривала с точки зрения основы устойчивого развития сельских территорий. В ней Е. А. Погребцова предпринимает попытку разработки собственной методики, однако, из-за сложности и

многогранности темы, пишет о невозможности учета всех деталей «деятельности органов местного самоуправления» [20, с. 116], поэтому рекомендует применять методики оценки, которые уже разработаны для государства [20, с. 116]. Казалось бы, что Е. А. Погребцову нужно отнести к первой категории авторов, однако, это будет некорректно из-за признания ею важности наличия отдельной методики оценки эффективности для муниципального управления. Действительно, муниципальное управление имеет сложную структуру, в которой человеку, не погруженному в данную тему на достаточном уровне, будет тяжело разобраться.

В своей работе В. М. Никоноров и Н. Ю. Шагова тоже разграничивают понятия, считая, что большое по территории демократическое государство будет испытывать определенные сложности в управлении, если органы местной власти не будут функционировать должным образом, ведь именно они помогают функционировать государству на введенных им территориях [18].

Д. Шашич и М. Танович в работе «Анализ эффективности и деятельности управления органами местного самоуправления в Боснии и Герцеговине» пишут о приоритетности применения современных концепций управления в частном и государственном секторах и «их влиянии на повышение эффективности и результативности местного самоуправления, а также на местную экономику» [24, с. 23].

А. Афонс и С. Фернандес разрабатывали «так называемый «Показатель результатов деятельности местных органов власти» (LGOI), который используется в качестве комплексного показателя выпуска в нашем непараметрическом анализе, учитывая набор муниципальных услуг, предоставляемых местными органами власти» [2, с. 1947], тем самым отделяя его от государственного управления.

Таким образом, представленные авторы выражают свою точку зрения либо непосредственно в заголовках работ и уже далее по тексту подтвер-

жая ее, либо только в самом тексте. К сожалению, подавляющее большинство научных работ (не все были включены в данное исследование) относятся к первой группе, а автономность, хоть и неполная, муниципального управления часто забывается.

**Обзор методик оценки
эффективности
государственного
и муниципального управления**

Вторым этапом исследования является рассмотрение различных методик оценки эффективности государственного и муниципального управления. На протяжении последних лет разработка методик оценки эффективности государственного и муниципального управления активно ведется как на российском, так и на зарубежном уровнях.

Эксперты выделяют достаточно большое их количество, у каждой из которых есть свои наборы критериев и показателей. Одна часть не учитывает разницу государственного и муниципального управления, зачастую применяя термин «публичное управление». Другая часть оценивает муниципальное управление как совершенно отделенную от государственного управления деятельность. Методик, сформированных по принципу «золотой середины», автором найдено не было.

Рассмотрение зарубежных методик позволяет получить обзор мирового опыта. Многие страны разработали свои собственные методики, которые активно используются для анализа работы государственных органов или органов местного самоуправления для формирования политических решений. Важно изучать такие подходы, чтобы вносить наработки и передовой опыт в отечественную практику.

Governance Research Indicator Country Snapshot, что дословно переводится как «Индикатор исследования управления. Обзор по странам», но официально звучит как «Интегральный показатель государственного управления» — одна из самых распространенных иностран-

ных методик оценки публичного управления. Основу данного показателя составляют шесть параметров, выражающихся в соответствующих индексах [8]. Согласно данным, в 2015—2021 гг. в числе лидеров находились страны Скандинавского полуострова, а также Люксембург, Сингапур и Новая Зеландия. В эти годы значения всех индексов у данных стран входили в десятку лучших по мировому рейтингу. Позиции России по данным шести индексов World Governance Indicators с 2015 по 2021 г. представлены в табл. 2.

Таблица 2
**Место России по значениям
шести индексов
World Governance Indicators
с 2015 по 2021 г.¹**

Индекс \ Год	Право голоса и подотчетность	Политическая стабильность и отсутствие насилия	Эффективность правительства	Качество законодательства	Верховенство закона	Контроль коррупции
2016	168	179	116	132	164	168
2017	166	161	104	141	162	174
2018	165	153	98	141	163	167
2019	167	155	88	134	157	161
2020	163	167	95	134	162	169
2021	167	164	115	141	167	168

Из данных табл. 2 видно, что Россия лишь по одному показателю входила в топ-100 стран, что говорит о недостаточном уровне эффективности государственного управления. Здесь нельзя ссылаться на географические или политические особенности страны, так как в World Governance Indicators включены все страны, без разделения на какие-либо группы.

Еще одну довольно популярную методику разработало Международное антикоррупционное движение «Transparency International» — Индекс

¹ Официальный сайт проекта «Всемирные показатели управления» (WGI). URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi> (дата обращения: 05.09.2023).

восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index или CPI). Топ-10 стран, согласно данной методике, а также место России можно увидеть в табл. 3.

Таблица 3
Рейтинг стран по Индексу восприятия коррупции (2022 год)¹

Рей- тинг	Страна	Индекс
1	Дания	90
2	Финляндия, Новая Зеландия	87
4	Норвегия	84
5	Сингапур, Швеция	83
7	Швейцария	82
8	Нидерланды	80
9	Германия	79
10	Ирландия, Люксембург	77
...	...	...
136	Габон	29
137	Мали, Парагвай, Россия	28
140	Кыргызстан, Пакистан	27
...	...	...
178	Сирия	13
180	Сомали	12

Здесь Россия занимает 137 место из 180, находясь в одном ряду с такими странами, как:

- Мали — одна из самых больших стран Африки, но при этом одна из самых бедных стран мира, экономика которой зависит от мировых цен на хлопок;
- Парагвай — аграрная страна, один из крупнейших в мире производителей сои, почти 50 % жителей живут за чертой бедности.

Еще одной из зарубежных методик является Balanced Scorecard (Сбалансированная система показателей), которая была создана в 1990-х годах в США в Гарвардском университете и широко применяется во многих странах. В отличие от двух предыдущих, она не предусматривает ведение какого-либо рейтинга и может использоваться каждой страной отдельно. Изначально BSC создавали для стратегического управления результативностью компа-

нии, однако в дальнейшем адаптировали и для государственного управления. Суть этой методики заключается в том, чтобы оценивать эффективность государственного управления на основе четырех групп: удовлетворение потребностей граждан, финансирование органов государственной власти, профессиональный уровень государственных служащих, оптимизация процессов создания общественных услуг. Каждая из них имеет свои ключевые показатели, которые позволяют определить степень достижения поставленных целей и результативность работы аппарата государственного управления².

Если рассматривать российский опыт проведения оценки эффективности в государственном управлении, то он стал появляться лишь в 2004 году. В тот год начали подготавливаться ежегодные сводные доклады федеральных министерств, служб и агентств, которые включали целевые результирующие показатели, связанные с приоритетами государственной политики и обязательствами к достижению количественные ориентиры³.

Методик оценки местного самоуправления достаточно много, однако, в отличие от методик оценки публичного управления, они проводятся только внутри конкретной страны, либо небольшой группы стран. Например, организация «Сеть городских исследований в Европейском союзе» в конце прошлого века разработала проект «Городской аудит». Эффективность управления городскими территориями здесь оценивается пятью группами индикаторов, касающихся различных аспектов жизни населения.

² Официальный сайт «Balanced Scorecard Institute». URL: <https://balancedscorecard.org/> (дата обращения: 05.09.2023).

³ Об утверждении Положения о разработке Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы : Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2005 г. № 259 // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=343791#Jr0gv4TOQTyHtoBH> (дата обращения: 15.09.2023).

¹ Официальный сайт «Transparency International». URL: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (дата обращения: 05.09.2023).

В это же время в Канаде разработали систему индикаторов оценки муниципалитетов, включающую в себя восемь показателей, охватывающих все сферы жизнедеятельности населения (здоровье, занятость, жилье, политика, социальная сфера и др.) [23, с. 198].

В перечисленных методиках оценка эффективности муниципального управления создавалась для выявления лучших муниципалитетов, однако в Германии оценка проводится с целью выявления лучших методов работы и транслирования опыта в других муниципалитетах.

Таким образом, часть зарубежных методик оценки эффективности государственного управления (например, GRICS и CPI) применяются и для Российской Федерации, однако наша страна ни по одной из них не попадает в топ. Предположительно, это связано с географо-политическими особенностями.

Касательно отечественного опыта разработки и проведения оценки эффективности, то он является относительно небольшим, в связи с чем существуют определенные недостатки в созданных методиках.

Анализ нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере утверждения методик проведения и оценки эффективности органов государственной власти и местного самоуправления

На третьем этапе исследования нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере утверждения методик проведения и оценки эффективности органов государственной власти и местного самоуправления анализировались для сравнения используемых в них показателей оценки эффективности.

Серия Указов Президента Российской Федерации регулирует данную оценку на региональном уровне. Последним из них на данный момент является Указ Президента РФ от 04.02.2021

№ 68¹. Также для этого уровня используется Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542, которым утверждены 19 методик расчета показателей для проведения оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации².

Благодаря Указу Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607³ в нашей стране оценка качества управления в муниципальных образованиях стала применяться целенаправленно, а не бессистемно. Спустя четыре года, для его реализации было принято Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317⁴. Оно закрепляет методику расчета интегрального пока-

¹ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» : Указ Президента РФ от 04.02.2021 № 68 // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_375984/ (дата обращения: 16.09.2023).

² Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915 : Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_382080/ (дата обращения: 16.09.2023).

³ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // СПС «Консультант Плюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 16.09.2023).

⁴ О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» : Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 (В редакции указов Президента Российской Федерации от 04.11.2016 № 591, от 09.05.2018 № 212, от 11.06.2021 № 362) // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 16.09.2023).

зателя, включающую в себя тринадцать индикаторов.

Некоторые из показателей оценки эффективности государственного управления либо схожи по смыслу, либо включают в себя показатели муниципально-го управления. Даже на первый взгляд несвязанные между собой показатели, касающиеся качества городской среды и доли многоквартирных домов. Если углубиться во входящие в индекс качества городской среды, то там будет показатель абсолютно аналогичный муниципальному. Это связано с наличием общих целей у государственного и у муниципального управления (обеспечение стабильности экономики и роста благосостояния населения, создание условий для улучшения качества жизни граждан, повышение эффективности предоставляемых услуг и т. д.) из-за чего показатели, касающиеся их, могут в большей степени совпадать по формулировкам.

Проведенный анализ показывает, что восемь из тринадцати показателей имеют аналоги на региональном уровне. Среди оставшихся пяти показателей два являются показателями только эффективности, а три других и эффективности (об этом свидетельствует относительный характер), и результативности, так как они характеризуют движение к целевому состоянию. Однако все показатели носят частный характер, которые не позволяют дать полной картины эффективности муниципального управления. Данное обстоятельство делает невозможным проведение однозначной оценки результата его деятельности.

Развитие системы оценки эффективности муниципального управления: блочный подход к построению системы показателей

В сложившейся ситуации автор рекомендует пересмотреть показатели с целью повышения качества проведения оценки эффективности муниципального управления и составить универсальный перечень показателей, состоящий из двух блоков:

1. Обязательный — включает минимальный объем показателей, необходимый для проведения оценки;
2. Вариативный — включает показатели, разделенные на три большие группы, касающиеся социальной эффективности, экономической эффективности и эффективности деятельности конкретных органов и должностных лиц.

Из числа вариативных показателей муниципалитету предлагается выбрать определенное количество тех, которые подходят под его специфику, ведь каждый муниципалитет лучше знает свои особенности и стратегические цели. При этом каждый из показателей имеет свой вес, который будет заранее определен с помощью факторного анализа. Муниципалитет обязан взять равное по весу количество показателей в каждой из девяти подгрупп, чтобы избежать перекоса при проведении оценки эффективности. Пример одного из возможных вариантов распределения весов можно увидеть в табл. 4.

Благодаря совершенствованию оценки эффективности, охватывающей все сферы деятельности и особенности муниципалитетов, адаптация представленных предложений создает предпосылки для развития системы муниципального управления.

Заключение

Обобщая вышесказанное, на основе изученных работ российских и иностранных исследователей, можно сделать вывод, что существует две основные альтернативы — два принципиальных подхода к оценке эффективности государственного и муниципального управления.

Первый подход — обобщающий — оценка эффективности муниципального управления проводится точно так же, как и оценка эффективности государственного управления.

Второй подход — разграничивающий — оценка эффективности муницип-

Таблица 4

Пример распределения весов показателей
эффективности муниципального управления

Группа	Подгруппа	Показатель	Вес
1. Социальная эффективность	Подгруппа 1.1.	Показатель 1.1.1.	0,150
		Показатель 1.1.2.	0,150
	Подгруппа 1.2.	Показатель 1.2.1.	0,100
		Показатель 1.2.2.	0,100
	Подгруппа 1.3.	Показатель 1.3.1.	0,083
		Показатель 1.3.2.	0,083
2. Экономическая эффективность	Подгруппа 2.1.	Показатель 2.1.1.	0,150
		Показатель 2.1.2.	0,150
	Подгруппа 2.2.	Показатель 2.2.1.	0,100
		Показатель 2.2.2.	0,100
	Подгруппа 2.3.	Показатель 2.3.1.	0,083
		Показатель 2.3.2.	0,083
3. Эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц	Подгруппа 3.1.	Показатель 3.1.1.	0,150
		Показатель 3.1.2.	0,150
	Подгруппа 3.2.	Показатель 3.2.1.	0,100
		Показатель 3.2.2.	0,100
	Подгруппа 3.3.	Показатель 3.3.1.	0,083
		Показатель 3.3.2.	0,083

ципального управления отличается от оценки эффективности государственного управления, при этом учитывается невозможность полной автономии.

Обобщающий подход к государственному и муниципальному управлению лучше использовать для рассмотрения универсальных для региона и муниципалитета параметров, связанных, например, с занятостью в сфере малого и среднего предпринимательства, качеством дорог, окружающей среды, объемом строительства и т. п. Такие показатели образуют своеобразную матрицу, собираясь сначала на уровне различных муниципалитетов, а затем обобщаясь на уровне региона, федерального округа и т. д.

Разграничивающий подход лучше использовать для оценки тех параметров, которые характерны только для государственного или только для муниципального управления.

Проведенное исследование существующих в стране методик оценки эффективности деятельности органов власти показывает актуальность задач совершенствования управления и устранение недостатков систем показателей в части следующих моментов, а именно:

- действующие показатели не позволяют однозначно оценить результат деятельности органов власти;
- показатели оценки эффективности муниципального управления носят частный характер;
- большая часть показателей оценки эффективности муниципального управления аналогична показателям оценки эффективности государственного управления.

Пересмотр существующих показателей оценки эффективности муниципального управления позволит повысить качество оценки эффективности муниципального управления, создать предпосылки для выявления новых резервов и базу для обновления стратегий развития муниципальных образований.

1. Алескерев, Ф. Т. Оценки качества государственного управления / Ф. Т. Алескерев, К. И. Головщинский, А. В. Клименко. Препринт WP8/2006/02. — М. : ГУ ВШЭ, 2006. — 36 с.

2. Афонс, А. Оценка и объяснение относительной эффективности

местных органов власти / А. Афонс, С. Фернандес // Журнал социальной экономики. — 2008. — № 5 (37). — С. 1946—1979. — DOI: 10.1016/j.socsec.2007.03.007.

3. Байсаева, М. С. Системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления / М. У. Байсаева, С. А. Ахмедов, Х. Б. Дагаева, Ш. Ш. Газгериев // Международный журнал прикладных наук и технологий «Integral». — 2019. — № 4-1. — С. 345—353. — DOI: 10.24411/2658-3569-2019-14023. — EDN IPGMBQ.

4. Барабашев, А. Г. Состояние и направления реформ российского государственного управления / А. Г. Барабашев, А. В. Клименко : препринт WP8/2017/03 / А. Г. Барабашев, А. В. Клименко ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высш. шк. экономики, 2017. — (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»). — 88 с.

5. Беляев, А. Н. Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт : препринт WP8/2005/01 / А. Н. Беляев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. — 54 с. — EDN QWRCUR.

6. Большакова, Ю. М. Эффективность государственного управления и региональных институтов власти в оценках населения / Ю. М. Большакова // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. — 2018. — Т. 24, № 3. — С. 150-168. — DOI: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2018-24-3-150-168>. — EDN UXOUUO.

7. Бочарова, А. К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации / А. К. Бочарова. Москва : ВШЭ, 2012. — 65 с. — (Препринт. Серия WP14. Политическая теория и политический анализ / Высш. шк. экономики — Нац. исслед. ун-т.). — EDN QSRCQZ.

8. Валишвили, М. А. «KPI» современного государственного и муниципального управления / М. А. Валишвили // Управление экономическими система-

ми: электронный научный журнал. — 2015. — № 4 (76). — С. 7. — EDN TWQEFN.

9. Вершинина, Ю. В. Оценка результативности государственной программы «Развитие государственной молодежной политики в Новосибирской области» / Ю. В. Вершинина // Оценка программ и политик в условиях нового государственного управления : сборник статей 2-й Всероссийской научно-практической конференции. Новосибирск, 19 ноября 2020 г. / под ред. И. В. Барановой. — Новосибирск : Изд-во НГТУ, 2020. — С. 167—171. — EDN VHOFUU.

10. Воллманн, Х. Оценка в реформе государственного сектора: к «третьей волне» оценки? Оценка реформы государственного сектора / Х. Воллманн. — Челтнем ; Нортгемптон : Эдгар Элгар, 2003. С. 12—29. — DOI: 10.4337/9781781957325.00007.

11. Ворошилов, Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. — 2015. — №3 (77). — С. 143—159. — EDN TUGKYZ.

12. Ильин, В. А. Правящие элиты — проблема национальной безопасности России / В. А. Ильин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. — 2016. — № 4. — С. 9—34. — DOI: 10.15838/esc/2016.4.46.1.

13. Клименко, А.В. Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки / А. В. Клименко // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. — 2008. — Т. 1, вып. 6. — С. 55—69. — EDN KVPQLV.

14. Кожевников, С. А. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России / С. А. Кожевников, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. — 2017. — № 6 (92). — С. 35—52. — EDN ZULVVB.

15. Кораблева, А. А. Методические основы оценки эффективности муниципальных программ / А. А. Кораблева // Региональная экономика: теория и практика. — 2017. — № 4 (439). — С. 691-705. — DOI: 10.24891/re.15.4.691. — EDN YJMIIX.

16. Максимов, В. Ю. Проблема разработки методологии оценки эффективности государственного и муниципального управления / В. Ю. Максимов, Н. В. Мирошниченко // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2018. — Т. 4, № 10. — С. 82-87. — EDN YQITJJ.

17. Миронова, Е. А. К вопросу анализа и оценки эффективности государственного и муниципального управления / Е. А. Миронова, Н. М. Тюкавкин // Экономика и управление: проблемы, решения. — 2023. — Т. 2, № 1 (133). — С. 12—18. — DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2023.01.02.002. — EDN RTGAGU.

18. Никоноров, В. М. Критерии и показатели эффективности муниципального управления / В. М. Никоноров, Н. Ю. Шагова // Экономические исследования и разработки. — 2019. — № 6. — С. 26-30. — EDN JYEHCF.

19. Петрушевская, В. В. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти / В. В. Петрушевская, И. В. Дмитриев // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. — 2022. — № 3. — С. 55—63. — DOI: 10.22394/2079-1690-2022-1-3-55-63. — EDN BOSZXB.

20. Погребцова, Е. А. Методика оценки эффективности муниципального управления как основа устойчивого развития сельских территорий / Е. А. Погребцова // Научный результат. Экономические исследования. — 2023. — № 1. — С. 108-118. — DOI: 10.18413/2409-1634-2023-9-1-0-9. — EDN FJJZDT.

21. Полиенко, М. А. Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления / М. А. Полиенко : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. — М. : Государственный университет управления, 2005. — 180 с. — EDN MEIQQP.

22. Ушакова, Е. В. Эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления как основа развития региона / Е. В. Ушакова, Е. В. Воронина, Е. В. Фугалевич // Экономика и управление. — 2018. — № 3 (149). — С. 35—44. — EDN XOTQXR.

23. Цитленок, В. С. Устойчивое развитие экономики Российской Федерации: фактор структурно-многоуровневой разнотерриториальности / В. С. Цитленок, И. В. Рощина, Н. А. Артюхова ; под ред. В. С. Цитленка, И. В. Рощиной. — Томск : Изд. дом Томского гос. ун-та, 2019. — 270 с.

24. Шашич, Д. Анализ эффективности и действительности управления органами местного самоуправления в Боснии и Герцеговине / Д. Шашич, М. Танович // Управа. — 2018. — № 9 (1). — С. 23—45.

References

1. Aleskerov, F.T., Golovshchinskij, K.I., Klimenko, A.V. (2006) *Ocenki kachestva gosudarstvennogo upravleniya* [Assessments of the quality of public administration]. Moscow, GU VSHE, 36 p. (in Russ).

2. Afons, A., Fernandes, S. (2008) *Ocenka i ob"yasnenie odnositel'noj effektivnosti mestnyh organov vlasti* [Assessing and explaining the relative effectiveness of local governments]. *Zhurnal social'noj ekonomiki*, no. 5 (37), pp. 1946-1979. DOI: 10.1016/j.socsec.2007.03.007 (in Russ).

3. Bajsaeva, M.S., Ahmedov, S.A., Dagaeva, H.B. Sulim, A., Dagaeva, H.B., Gazgeriev, SH.SH. (2019) *Sistemy pokazatelej ocenki effektivnosti gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya* [Systems of indicators for assessing the effectiveness of state and municipal government]. *Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh nauk i tekhnologii «Integral»*, no. 4-1, pp. 345-353. DOI: 10.24411/2658-3569-2019-14023 (in Russ).

4. Barabashev, A.G., Klimenko, A.V. (2017) *Sostoyanie i napravleniya reform rossijskogo gosupravleniya* [The state and directions of reforms of Russian public administration]. Moscow, GU VSHE, 88 p. (in Russ).

5. Belyaev, A.N. (2005) *Izmerenie effektivnosti i ocenivanie v gosudarstvennom upravlenii: mezhdunarodnyj opyt* [Performance measurement and evaluation in public administration: international experience]. Moscow, GU VSHE, 54 p. (in Russ).

6. Bol'shakova, Yu.M. (2018) *Effek-*

tivnost' gosudarstvennogo upravleniya i regional'nyh institutov vlasti v ocenках naseleniya [The effectiveness of public administration and regional government institutions as assessed by the population]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 18. Sociologiya i politologiya*, vol. 24, no. 3, pp. 150-168. DOI: <https://doi.org/10.24290/1029-3736-2018-24-3-150-168> (in Russ).

7. Bocharova, A.K. (2012) Mekhanizm ocenki effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii [Mechanism for assessing the effectiveness of the activities of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. Moscow, GU VSHE, 65 p. (in Russ).

8. Valishvili, M.A. (2015) «KPI» sovremennogo gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya ["KPIs" of modern state and municipal management]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyj nauchnyj zhurnal*, no. 4(76), 7 p. (in Russ).

9. Vershinina, YU.V. (2020) Ocenka rezul'tativnosti gosudarstvennoj programmy «Razvitie gosudarstvennoj molodezhnoj politiki v Novosibirskoj oblasti» [Evaluating the Effectiveness of the State Program «Development of State Youth Policy in the Novosibirsk Region»]. Novosibirsk, NGTU, pp. 167-171 (in Russ).

10. Vollmann, H. (2003) Ocenka v reforme gosudarstvennogo sektora: k «tret'ej volne» ocenki? [Evaluation in public-sector reform: Toward a «third wave» of evaluation?]. CHeltnem/Nortgempton, Edgar Elgar, pp. 12—29. DOI: 10.4337/9781781957325.00007 (in Russ).

11. Voroshilov, N.V. (2015) Effektivnost' municipal'nogo upravleniya: sushchnost' i podhody k ocenke [Efficiency of municipal government: essence and approaches to assessment]. *Problemy razvitiya territorii*, no. 3(77), pp. 143-159 (in Russ).

12. Il'in, V.A. (2016) Pravyashchie elity — problema nacional'noj bezopasnosti Rossii [Ruling elites are a problem of Russian national security]. *Economic and social changes: facts, trends, forecast*, no. 4, pp. 9-34. DOI: 10.15838/esc/2016.4.46.1 (in Russ).

13. Klimenko, A.V. (2008) Ispolnitel'naya vlast' kak ob"ekt monitoringa i ocenki [Executive power as an object of monitoring and evaluation]. *Contours of global transformations: politics, economics, law*, no. 6, pp. 55-69 (in Russ).

14. Kozhevnikov, S.A., Voroshilov, N.V. (2017) Aktual'nye voprosy ocenki effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoj Rossii [Topical issues of assessing the effectiveness of public administration in modern Russia]. *Problemy razvitiya territorii*, no. 6(92), pp. 35-52 (in Russ).

15. Korableva, A.A. (2017) Metodicheskie osnovy ocenki effektivnosti municipal'nyh programm [Methodological basis for assessing the effectiveness of municipal programs]. *Regional'naya ekonomika: teoriya i praktika*, no. 4(439), pp. 691-705. DOI: 10.24891/re.15.4.691 (in Russ).

16. Maksimov, V. YU. (2018) Problema razrabotki metodologii ocenki effektivnosti gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya [The problem of developing a methodology for assessing the effectiveness of state and municipal governance]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, t. 4, no. 10, pp. 82-87 (in Russ).

17. Mironova, E.A. (2023) K voprosu analiza i ocenki effektivnosti gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya [On the issue of analysing and assessing the effectiveness of state and municipal governance]. *Ekonomika i upravlenie: problemy, resheniya*, t. 2, no. 1(133), pp. 12-18. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2023.01.02.002 (in Russ).

18. Nikonorov, V.M. (2019) Kriterii i pokazateli effektivnosti municipal'nogo upravleniya [Criteria and indicators of the effectiveness of municipal government]. *Economic research and development*, no. 6, pp. 26-30 (in Russ).

19. Petrushevskaya, V.V. (2022) Zarubezhnyj opyt ocenki effektivnosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti [Foreign experience in assessing the efficiency of executive authorities' activities]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, no. 3, pp. 55-63. DOI: 10.22394/2079-1690-2022-1-3-55-63 (in Russ).

20. Pogrebцова, E.A. (2023) Metodika

ocenki effektivnosti municipal'nogo upravleniya kak osnova ustojchivogo razvitiya sel'skih territorij [Methodology for assessing the effectiveness of municipal government as the basis for sustainable development of rural areas]. *Nauchnyj rezul'tat. Ekonomicheskie issledovaniya*, no. 1, pp. 108-118. DOI: 10.18413/2409-1634-2023-9-1-0-9 (in Russ).

21. Polienko, M.A. (2005) Institucional'nye aspekty povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [Institutional aspects of improving the efficiency of public administration]. Moscow, Gosudarstvennyj universitet upravleniya, 180 p. (in Russ).

22. Ushakova, E.V., Voronina, E.V., Fugalevich, E.V. (2018) Effektivnost' deyatel'nosti organov gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya kak osnova razvitiya regiona [Efficiency of the activities of state and municipal government bodies as the basis for the development of the region]. *Ekonomika i upravlenie*, no. 3(149), pp. 35-44 (in Russ).

23. Citlenok, V.S., Roshchina, I.V., Ar-

tyuhova, N.A. (2019) Ustojchivoe razvitie ekonomiki Rossijskoj Federacii: faktor strukturno-mnogourovnevoj raznosub"ektnosti [Sustainable development of the economy of the Russian Federation: a factor of structural and multi-level diversity of entities], Tomsk, Izdatel'skij Dom Tomskogo gosudarstvennogo universiteta, 270 p. (in Russ).

24. SHashich, D., Tanovich, M. (2018) Analiz effektivnosti i dejstvitel'nosti upravleniya organami mestnogo samoupravleniya v Bosnii i Gercegovine [Analyzing the effectiveness and validity of local government governance in Bosnia and Herzegovina]. *Uprava*, no. 9(1), pp. 23—45 (in Russ).

For citing: Vershinina, Yu. V. (2024)
Analysis of the prospects for developing
methodological approaches to assessing
the effectiveness of municipal governance.
Sotsium i vlast/Society and Power,
no. 2 (100), pp. 34—48.
DOI 10.22394/1996-0522-2024-2-34-48 (in Russ).

UDC 369.032

EDN NSYIPX

DOI 10.22394/1996-0522-2024-2-34-48

ANALYSIS OF THE PROSPECTS FOR DEVELOPING METHODOLOGICAL APPROACHES TO ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL GOVERNANCE

Yulia V. Vershinina,

Siberian Institute of Management -
branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration,
Lecturer of the Department of Management,
Novosibirsk, Russia.
ORCID: 0009-0002-6363-1566
E-mail: vershinina-yv@ranepa.ru

Abstract

Introduction. Ensuring stability and a high level of rates of socio-economic development of the country and growth in citizens' quality of life, the authorities operate under conditions of limited resources. This requires improvement of management efficiency and qualitatively formulated indicators for assessing the effectiveness of the authorities' activities. One of the reasons for the difficulty in formulating indicators is the identification of state and municipal governance.

The purpose of the study is to separate the effectiveness of municipal governance from the effectiveness of public administration.

Methods. Within the framework of the research on the basis of the method of interpretation and system approach the following analysis was applied: scientific publications, normative legal acts, statistical data.

Scientific novelty of the study. The concept of a new method of assessing the effectiveness of municipal governance is proposed. Results. The works of Russian and foreign scientists were considered to identify approaches to assessing the effectiveness of state and municipal governance. Domestic and foreign methods of efficiency assessment have been studied. Regulatory legal acts of the Russian Federation regulating the efficiency assessment of state and local government bodies were analyzed in order to compare the efficiency assessment indicators. The concept of a new method of assessing the effectiveness of municipal governance by compiling a universal list of indicators has been proposed.

Conclusions. One of the two approaches to assessing the efficiency of state and municipal governance is generalizing - the assessment of municipal governance efficiency is carried out similarly to the assessment of public administration efficiency. The second approach is differentiating - the assessment of the effectiveness of municipal governance differs from the assessment of the effectiveness of public administration, while taking into account the impossibility of full autonomy. There are a number of common shortcomings in the methods of assessing the efficiency of government performance: the current indicators do not allow to unambiguously assess the result of government performance; the indicators for assessing the efficiency of municipal government are of a private nature.

Keywords:

municipal governance,
public administration,
efficiency assessment,
efficiency assessment methodology,
performance evaluation indicators

Received: 10/16/2023

Accepted: 05/30/2024

Published: 06/30/2024

Copyright: © Vershinina Yu. V. (2024).

Published by Chelyabinsk branch of RANEPa.

Open access under CC BY-NC License 4.0.