

МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ УРОВНЯ УСТОЙЧИВОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Арзумян Мисак Спартакович, кандидат экономических наук,
доцент кафедры «Государственное, муниципальное управление и кадровая политика», ИЭиУ АПК
Красноярский государственный аграрный университет, Красноярск, Россия
e-mail: misak-arz@mail.ru

Аннотация. В статье представлены методологические основы оценки уровня устойчивости муниципального образования, отражающие достигнутый уровень эффективности деятельности местной власти, уровень благосостояния населения, обеспечения местных жителей условиями для жизни. Оценка стойкости значений показателей эффективности, определяющая надежность достигнутого уровня устойчивости муниципального образования, будет способствовать формированию прозрачной картины текущего состояния управления. Автором предложен механизм определения коэффициентов, параметров, элементов и интегральных значений стойкости / устойчивости; шкала стойкости значений показателей с выделением квадрантов и соответствующим им уровням устойчивости. Преобразованные значения показателей систематизированы по элементам в разрезе компонент: экономического (активы, бюджет, заработная плата работников) и социального (транспортная доступность, земля, население, жилье, ЖКХ).

Ключевые слова: методология, оценка, эффективность деятельности, коэффициенты, параметры и элементы стойкости, интегральные значения, квадранты устойчивости, уровень устойчивости, муниципальное образование.

METHODOLOGY FOR ASSESSING THE LEVEL OF SUSTAINABILITY OF A MUNICIPALITY

Misak Arzumanyan, Candidate of Economic Sciences,
docent of the department of «State, municipal management and personnel policy», Institute of Economics
and Management in AIC
Krasnoyarsk state agrarian university, Krasnoyarsk, Russia
e-mail: misak-arz@mail.ru

Abstract. The article presents the methodological basis for assessing the level of sustainability of the municipality, reflecting the achieved level of efficiency of the local government, the level of well-being of the population, providing local residents with living conditions. The assessment of the stability of the values of performance indicators, which determines the reliability of the achieved level of stability of the municipality, will contribute to the formation of a transparent picture of the current state of management. The author proposes a mechanism for determining the coefficients, parameters, elements and integral values of resistance / stability; a scale of resistance values of indicators with the allocation of quadrants and the corresponding levels of stability. The transformed values of the indicators are systematized by elements in the context of components: economic (assets, budget, wages of employees) and social (transport accessibility, land, population, housing, housing and communal services).

Key words: methodology, assessment, efficiency of activity, coefficients, parameters and elements of resistance, integral values, quadrants of stability, level of stability, municipal formation.

В Российской Федерации словосочетание «устойчивое развитие сельских территорий», наряду с «пространственным развитием», «стратегическим планированием» и «социально-экономическим развитием», распространено среди экономистов-управленцев ввиду особенного широтно-континентального расположения страны.

Понятие «устойчивое развитие» объединяет в себе все стороны жизни населения, и справедливо связывается с уровнем результативности, эффективности деятельности органов местного самоуправления [6, с. 247], играющих важную роль в жизни населения, определяющих перспективы развития территории. В свою очередь, развитие местного самоуправления определяется закономерностями развития государства и общества [11, с. 170]. Подробное толкование терминов «устойчивость» и «устойчивое развитие» дано в [3]; здесь ему приводятся синонимы: упругость, эластичность (резильентность), жизнеспособность, стойкость.

Критерии и показатели уровня устойчивого развития территориальных образований связаны с уровнем качества жизни населения, его обеспеченностью благами и доступом к ним [13].

Экономический и социальный потенциал муниципальных районов, расположенных преимущественно в сельской местности, определяет уровень их социально-экономического развития, ключевого компонента устойчивости территории, объединяющего в себе все стороны жизни местного населения. Актуальность приобретает оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований. Оценка эффективности будет достоверно отражать текущее состояние при условии адекватности входных параметров – рассматриваемых показателей. Цель исследования заключается в формировании методологии оценки уровня устойчивости муниципального образования, позволяющей объективно определять достигнутый уровень эффективности деятельности местной власти. Предложен алгоритм расчета коэффициентов, параметров, элементов и интегральных значений стойкости значений показателей; шкала стойкости значений показателей с выделением квадрантов стойкости показателей и соответствующим им уровням устойчивости.

Необходимость оценки деятельности органов местного самоуправления в РФ была описана в ФЗ № 131 [10], с этой целью была предусмотрена ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» [1, с. 60].

Методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в России официально появилась, начиная с Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 [5].

Проблема оценки эффективности местного самоуправления подробно рассмотрена в научных трудах [2, 4, 7, 9, 12], предложены меры для ее решения, среди которых отметим существенные: аналитическое выражение взаимосвязи показателей социально-экономического развития и эффективности деятельности органов власти, определение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, расчет комплексной оценки эффективности органов местного самоуправления.

Во многих из вышеприведенных источниках недостаточно проработана аналитическая составляющая: заявленные в названиях статей «методики оценки эффективности» по тексту статьи не сопровождаются алгоритмами расчетов, количественно оценивающих уровень устойчивости муниципального образования.

По мнению автора, оценка стойкости значений показателей эффективности, объективно отражающая надежность достигнутого уровня устойчивости муниципального образования, будет способствовать формированию прозрачной картины текущего состояния управления. При этом уровень стойкости значений показателя – степень превышения фактических значений показателя над величиной (объемом) его недостигнутых (возможных к достижению) значений.

Методы исследования

Предложения основаны на математической логике.

Значения показателей эффективности деятельности представлены в виде абсолютных значений (руб., га, кв. м, кВт*час, Гкал, куб. м) и относительных (в %). Начальный этап определения уровня стойкости значений показателей – преобразование исходных значений показателей в коэффициентный вид посредством критериев перевода:

- доля от максимального значения – для абсолютных значений показателей:

$$k_i = \frac{x_i}{\max(x_i)} \quad (1)$$

где x_i – абсолютное значение показателя;

$\max(x_i)$ – максимальное значение показателя;

i – порядковый номер, $i \in (1; n)$, n – общее число;

- доля от единицы – для относительных значений:

$$k_i = \frac{y_i}{100} \quad (2)$$

где y_i – относительное значение показателя.

Приведенные в сопоставимый вид значения показателей в интервале (0;1) обозначим символом k_i и назовем коэффициентом. Резерв прироста k_i ограничен сверху значением $1 - k_i$. Приращение k_i на 1 будет равно $k_i + 1$; приращение $1 - k_i$ на 1 будет равно $1 - k_i + 1$.

Отношение значения показателя k_i и $(k_i + 1)$ к дополнительно возможному к достижению ($1 - k_i + 1$) отражает надежность достигнутого уровня показателя оценки.

Для оценки уровня стойкости значений показателя автор предлагает определять параметр:

$$\sqrt{\frac{k_i+(2-k_i)}{2-k_i} * \frac{k_i+1}{2-k_i}} \quad (3)$$

Преобразуем это выражение, обозначим символом p_i , и назовем параметром стойкости значений показателя:

$$p_i = \frac{\sqrt{2*(k_i+1)}}{2-k_i} \quad (4)$$

Значениям элемента m присвоим индексацию – нижним индексом будет номер элемента, в составе которого объединены p .

Порядок определения значения элемента (m_f) стойкости зададим следующий – среднее арифметическое от параметров, входящих в состав элемента, т.е.:

$$m_f = \frac{\sum_{j=1}^{l^f} p_j^f}{l^f} \quad (5)$$

где f – номер элемента m ; $f \in (1; w)$, w – число элементов, причем $w \leq n$;

p_j^f – j -ое значение параметра p , входящего в элемент m_f ;

l^f – число параметров, входящих в элемент m_f ;

j – номер параметра, $j \in (1; l^f)$;

$n = \sum_{f=1}^w l^f$.

Вместо f допустимо использовать условные обозначения элементов m : активы (a), бюджет (b), заработная плата (z), транспортная доступность (t), земля (e), население (c), жилье (h), ЖКХ (s).

Интегральное значение (I) стойкости – среднее геометрическое значений m_f , т.е.:

$$T = \left(\prod_{f=1}^w m_f \right)^{\frac{1}{w}} = \sqrt[w]{m_1 * m_2 * \dots * m_w} \quad (6)$$

Интервал возможных значений p и m равен (0,71; 2,0). При этом шкале значений коэффициента k не будет пропорционально соответствовать шкала значений параметра p , элемента m и интегрального значения I .

Разделив имеющийся интервал на подинтервалы по числу уровней стойкости (высокий, средний, умеренный, низкий) на равные части, получим четыре квадранта (в переводе с лат. *quadrans* – четверть) стойкости: (0,00; 0,25), (0,25; 0,50), (0,50; 0,75), (0,75; 1,00).

Ниже в таблице упорядочим имеющуюся методологическую основу (табл. 1).

Таблица 1 – Соответствие уровней и шкал стойкости / устойчивости

| k | Уровень устойчивости | Шкала стойкости / устойчивости p, m и I |
|-----------|----------------------|---------------------------------------------|
| 0,88-1,00 | высокий | (1,75; 2,00) |
| 0,75-0,88 | средний | (1,50; 1,75) |
| 0,58-0,75 | умеренный | (1,25; 1,50) |
| 0,35-0,58 | низкий | (1,00; 1,25) |

Систематизируем вышеизложенное – представим алгоритм предлагаемой оценки уровня устойчивости муниципального образования:

1. преобразование абсолютных (x_i) и относительных (y_i) значений показателей в коэффициентный вид – расчет коэффициентов k_i (формулы (1), (2));

2. определение уровня стойкости значений каждого показателя – получение параметров (p_i) стойкости значений показателей (формулы (3), (4));

3. получение значений элементов (m_f) стойкости – расчет средних арифметических от параметров p_j^f (формула (5));

4. формирование интегральных значений (I) стойкости – расчет средних геометрических значений m_f (формула (6));

5. сравнение полученных интегральных значений (I) со шкалой стойкости / устойчивости – определение уровня устойчивости муниципального образования.

Автор исследовал показатели оценки уровня устойчивости из рекомендуемого перечня [8]. Общее число показателей (n) для анализа – 27; объединены в составе 8 (w) элементов m : первые 3 формируют экономический и оставшиеся 5 – социальный компоненты уровня устойчивости муниципального образования.

Преобразованные значения показателей для оценки уровня устойчивости муниципального образования предлагается систематизировать по элементам в разрезе компонент:

1. Экономический компонент (9 показателей):

1.1. Активы (a), 2 показателя:

1.1.1. Доля налогооблагаемых земельных участков, %;

1.1.2. Доля многоквартирных домов на участках с государственным кадастровым учетом, %;

1.2. Бюджет (b), 2 показателя:

1.2.1. Доля налоговых и неналоговых доходов в структуре местного бюджета, %;

1.2.2. Расходы бюджета на содержание органов власти в расчете на одного жителя, руб.;

1.3. Заработная плата работников (z), руб., 5 показателей:

1.3.1. Крупные, средние предприятия и некоммерческие организации;

1.3.2. Муниципальные дошкольные организации;

1.3.3. Муниципальные общеобразовательные организации;

1.3.4. Муниципальные учреждения культуры и искусства;

1.3.5. Муниципальные учреждения физической культуры и спорта;

2. Социальный компонент (18 показателей):

2.1. Транспортная доступность (t), 2 показателя:

2.1.1. Доля протяженности автодорог, отвечающих нормативным требованиям, %;

2.1.2. Доля населения, имеющего регулярное наземное сообщение с центром, %;

2.2. Земля (e), 2 показателя:

2.2.1. Участки, предоставленные для жилищного строительства, на 10 тысяч человек, га;

2.2.2. Участки, предоставленные для комплексного строительства, на 10 тысяч человек, га;

2.3. Население (c), 1 показатель:

2.3.1. Доля неаварийных дошкольных образовательных учреждений, %;

2.4. Жилье (h), 3 показателя:

2.4.1. Площадь жилых помещений на одного жителя, кв. м;

2.4.2. Площадь жилых помещений, введенная в действие за год, на одного жителя, кв. м;

2.4.3. Доля населения, получившего жилье / улучшившего жилищные условия, %;

2.5. ЖКХ (s), удельная величина потребления, 10 показателей:

• в многоквартирных домах:

2.5.1. Электрическая энергия – на одного проживающего, кВт*час;

2.5.2. Тепловая энергия – на 1 кв. м. общей площади, Гкал;

2.5.3. Холодная вода – на одного проживающего, куб. м.;

2.5.4. Горячая вода – на одного проживающего, куб. м.;

2.5.5. Природный газ – на одного проживающего, куб. м.;

• муниципальными бюджетными учреждениями:

2.5.6. Электрическая энергия – на одного человека населения, кВт*час;

2.5.7. Тепловая энергия – на 1 кв. м. общей площади, Гкал;

2.5.8. Холодная вода – на одного человека населения, куб. м.;

2.5.9. Горячая вода – на одного человека населения, куб. м.;

2.5.10. Природный газ – на одного человека населения, куб. м.

Число вышеприведенных показателей совпадает с числом параметров, входящих в элементы m_f , т.е. l^f представлено восьмью значениями, распределенными по компонентам: экономический (2, 2, 5); социальный (2, 2, 1, 3, 10). В сумме, число параметров для анализа совпадает с числом показателей, и составляет 27.

Заключение

Исследованы труды отечественных и зарубежных ученых, посвященные муниципальному управлению. Особый акцент сделан на статьях, раскрывающих методики оценки эффективности местного самоуправления. Автором в статье поднята проблема адекватной оценки уровня устойчивости муниципальных образований, представлен алгоритм анализа показателей эффективности деятельности, в основе которого лежит рекомендуемый для внедрения механизм определения коэффициентов, параметров, элементов и интегральных значений стойкости показателей; шкала стойкости значений показателей с выделением квадрантов стойкости значений показателей и соответствующим им уровням устойчивости. Осуществлена систематизация показателей эффективности управления с выделением экономического и социального компонентов. Ценность проведенного исследования заключается в комплексной оценке достигнутого органами местного самоуправления уровня благосостояния населения, обеспечения местным жителям

необходимых условий жизни. Результаты методологии могут быть использованы в качестве положений для принятия управленческих решений.

Список литературы

1. Абулгартаева А.Х. Совершенствование региональной методики оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.Х. Абулгартаева // Региональная специфика и российский опыт развития бизнеса и экономики. Материалы X юбилейной Международной научно-практической конференции. Изд-во: Астрахан. гос. ун-т, Астрахань, 2019. С. 60-64.
2. Вшивкова А.А. Применение метода анализа иерархий для построения интегрального показателя комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.А. Вшивкова, Н.Н. Степанова // Научное творчество молодежи. Математика. Информатика. Материалы XX Всеросс. науч.-практ. конф. Изд-во: Томский гос. ун-т, Томск, 2016. С. 11-16.
3. Жихаревич Б.С. Устойчивость территории: Концепция, измерение, управление / Б.С. Жихаревич, В.В. Климанов, В.Г. Марача // Reg. Res. Рус, 2021. 11, 1-8. <https://doi.org/10.1134/S2079970521010135>.
4. Краснов А.В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / А.В. Краснов, Д.Х. Бадрутдинова // Вестник Казанского технол. ун-та, Изд-во: КНИТУ, Казань, 2011. № 20. С. 320-327.
5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607. – Москва, 2008. – Доступ из информ.-правовой компании «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/193208> (дата обращения: 15.06.2021).
6. Палагина О.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / О.А. Палагина // Ученые заметки ТОГУ. Изд-во: Тихоокеан. гос. ун-т, Хабаровск, 2020. Т. 11. № 2. С. 246-251.
7. Пашин Л.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления / Л.А. Пашин, О.А. Судорогин, Н.В. Никитина // Среднерусский вестник общественных наук. Изд-во: РАНХиГС, Орел, 2014. № 3 (33). С. 95-100.
8. Показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. URL: https://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/munr.aspx?base=munst04 (дата обращения: 19.06.2021).
9. Рудакова Н.Л. Анализ действующих методик оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления / Н.Л. Рудакова, Н.Ю. Фадеева // Общество. Наука. Инновации (НПК-2017). Всероссийская ежегодная науч.-практ. конф. Изд-во: Вятский гос. ун-т, 2017. С. 4111-4116.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 49 // Консультант-Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 15.06.2021).
11. Balykhin A.G. Municipal management and foreign institutional forms of local government / A.G. Balykhin // Life Science Journal. 2014. Т. 11. № 7s. С. 169-172.
12. Petrova E. Effectiveness of State Territorial Administration in Provision of Sustainable Economic Growth of the Region. / E. Petrova, A. Shevandrin, V. Kalinina. In: Popkova E. G., Sukhova V. E., Rogachev A. F., Tyurina Y. G., Boris O. A., Parakhina V. N. (eds) // Integration and Clustering for Sustainable Economic Growth. Contributions to Economics. Springer. 2017. Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-45462-7_38.
13. Shaporova Z.E. Essence and criteria for sustainable development of rural territories / Z.E. Shaporova, A.V. Tsvetyskh // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. III International Scientific Conference: AGRITECH-III-2020: Agribusiness, Environmental Engineering and Biotechnologies. Krasnoyarsk Science and Technology City Hall of the Russian Union of Scientific and Engineering Associations. 2020. с. 22005.