

Научная статья

УДК 338.2:004

doi:10.22394/1818-4049-2024-109-4-152-160

## **Формирование механизма и методики программно-проектной оценки результативности деятельности ОМС по комплексному развитию территории**

**Татьяна Владимировна Челаева**

Тихоокеанский государственный университет, Хабаровск, Россия

chelaeva@mail.ru.

**Аннотация.** Цель настоящей статьи заключается в разработке системы программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории. Для достижения указанной цели определены задачи по определению элементов механизма оценки, формированию программно-проектных мероприятий и направлений оценки, логики построения механизма оценки, а также по разработке методики программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории. Данная статья основана на методах функционального анализа, сравнения, классификации показателей и направлений оценок, прогнозирования алгоритма и модели оценки. Автором статьи рассмотрены методы и способы программно-проектной оценки, основанной на реализуемых органами местного самоуправления мероприятиях по национальным проектам, государственным программам Российской Федерации, государственным программам субъекта Российской Федерации и муниципальным программам, направленным на комплексное развитие муниципального образования. Комплексное развитие территории в контексте данной статьи рассматривается в рамках концепции сбалансированности, т. е. пропорциональности реализуемых программно-проектных мероприятий, устойчивости – динамического развития и результативности в достижении поставленных целей. Соответственно, источником развития территории являются денежные средства муниципального, регионального и федерального бюджета. В заключении сделан вывод о необходимости внедрения в деятельность органов местного самоуправления предлагаемой системы программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории, по которой можно оценить как общую результативность всей деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории, так и совокупность отдельных направлений развития (социального, экономического, инфраструктурного, культурного, экологического и пр.).

**Ключевые слова:** программа, проект, механизм, методика, муниципальное образование, комплексное развитие

**Для цитирования:** Челаева Т. В. Формирование механизма и методики программно-проектной оценки результативности деятельности ОМС по комплексному развитию территории // Власть и управление на Востоке России. 2024. № 4 (109). С. 152–160. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2024-109-4-152-160>

---

Original article

## **Formation of a Mechanism and Methodology for Program-Project Assessment of the Effectiveness of the Activities in the Compulsory Medical Insurance Agency for the Integrated Development of the Territory**

**Tatyana V. Chelayeva**

The Pacific State University, Khabarovsk, Russia  
chelaeva@mail.ru

**Abstract.** *The purpose of this article is to develop a system of program and project assessment of the effectiveness of local government activities in the integrated development of the territory. To achieve this goal, the tasks of determining the elements of the assessment mechanism, forming program and project activities and assessment areas and the logic of constructing the assessment mechanism, as well as developing methodology for program and project assessment of the effectiveness of local government activities in the integrated development of the territory are defined. This article is based on the methods of functional analysis, comparison, classification of indicators and assessment areas, forecasting the algorithm and assessment model. The author of the article considers the methods and techniques of the program and project assessment based on the activities implemented by local governments under national projects, state programs of the Russian Federation, state programs of a constituent entity of the Russian Federation and municipal programs aimed at the integrated development of a municipality. Integrated development of the territory in the context of this article is considered within the framework of the concept of balance, i.e. proportionality of the implemented program and project activities, sustainability - dynamic development and effectiveness in achieving the set goals. Accordingly, the source of development of the territory is the funds of the municipal, regional and federal budget. In conclusion, the author emphasizes the need to introduce the proposed system of program-project assessment of the effectiveness of local government bodies' activities in the integrated development of the territory into the activities of local government bodies. According to this system, it is possible to assess both the overall effectiveness of all activities of local government bodies in the integrated development of the territory, and the totality of individual areas of its development (social, economic, infrastructural, cultural, environmental, etc.).*

**Keywords:** *program, project, mechanism, methodology, municipality, integrated development*

**For citation:** Chelayeva T. V. (2024) Formation of a Mechanism and Methodology for Program-Project assessment of the Effectiveness of the Activities in the Compulsory Medical Insurance Agency for the Integrated Development of the Territory *Vlast` i upravlenie na Vostoke Rossii* [Power and Administration in the East of Russia], no. 4 (109), pp. 152–160. <https://doi.org/10.22394/1818-4049-2024-109-4-152-160>

### **Введение**

В современных условиях конкурентоспособность муниципальных образований характеризуется высокой результативностью их деятельности, которая зависит от взаимодействия государства, органов власти и жителей муниципального образования. Муниципальные об-

разования в целях достижения запланированных результатов используют все имеющиеся возможности для уменьшения финансовой нагрузки на местный бюджет и привлечения федеральных и региональных средств для выполнения программно-проектных мероприятий по достижению стратегических целей

комплексного развития территории. Полученные результаты подлежат оценке<sup>1</sup>. Для оценки результативности деятельности органов местного самоуправления разрабатываются различные методики<sup>2</sup> [Погребцова, 2021]. Однако нельзя не отметить, что научные публикации и существующие методики оценки деятельности органов местного самоуправления не содержат показателей, оценивающих комплексность развития территории, поэтому в данной статье предлагается рассмотреть механизм и методику программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории

#### **Методы исследования**

Исследования по данной статье основаны на методах функционального анализа, сравнения, классификации показателей и направлений оценок, прогнозирования алгоритма и модели оценки.

#### **Методология исследования**

В работах Е. Г. Анимиды, Н. В. Новиковой, В. А. Сухих, П. А. Минакира отмечено, что оценка результатов деятельности, которая в теоретико-методологическом аспекте представлена в виде программно-проектного подхода [Анимиды, 2008], который основан на использовании проектов и программ федерального, регионального и муниципального уровня [Минакир, 2013; Биярсланов, 2024]. От того, насколько успешно орган местного самоуправления достигает своих целей путем участия муниципалитета в муниципальных и государственных программах [Морозова, 2019], зависит результативность его деятельности по комплексному развитию территории. Однако при оценке деятельности также важно использовать функциональный подход, поскольку государство передает местному самоуправлению определенные управленческие функции [Преснякова, 2019]. Методология познания оценки деятельности органов местного самоуправления берет свое начало с зарубежных

стран, где вопросами оценки деятельности и разработки процесса отчетности перед жителями о результатах деятельности органов местного самоуправления стали заниматься еще в начале XX века. По мнению Д. Уильямс (D. Williams), «дискуссии вокруг оценки эффективности органов местного самоуправления начались с момента внедрения отчетности о результатах деятельности в Нью-Йорке» [Williams, 2003], которые отражены в долгосрочной муниципальной программе 1906 г. Поэтому для решения существующих проблем в данной сфере необходимо руководствоваться зарубежным опытом оценки деятельности органов муниципальной власти.

В последующие годы XX–XXI вв. методология оценки деятельности органов местного самоуправления получила развитие в трудах Питера Друкера, который является основоположником системы оценки результатов деятельности. Другие авторы рассматривают подходы к оценке деятельности органов местного самоуправления исходя из развития территории муниципального образования посредством участия в реализации программных и проектных мероприятий [Никонова, 2008; Новоселов, 2019; Фадейкина, Синкина, 2018; Серова, 2015]. Кроме этого, вопросы оценки деятельности органов местного самоуправления закреплены на законодательном уровне в федеральном законе о местном самоуправлении. Оценка работы органов муниципальной власти осуществляется в сфере школьного, дошкольного образования, культуры, спорта, жилищного строительства и ЖКХ, муниципального управления и экономического развития [Стукалов, 2015].

С точки зрения практического выполнения оценки деятельности органов местного самоуправления, существующая система оценки не отражает результаты оценки комплексного развития территории муниципального образования в контексте программно-проектных мероприятий, реализованных по муниципаль-

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «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» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

ным и государственным программам, а также национальным проектам Российской Федерации.

В связи с этим, важными задачами являются определение элементов механизма оценки, формирование программно-проектных мероприятий и направлений оценки, логики построения механизма оценки, а также разработки методики программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории.

#### **Основные результаты исследования**

Механизм программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории, встроенный в систему местного самоуправления, позволяет строить оценку результатов деятельности с учетом показателей, характеризующих сбалансированность, устойчивость и результативность деятельности муниципальных образований, путем интеграции административной, финансовой и публичной оценки. Механизм программно-проектной оценки деятельности органов местного самоуправления включает в себя следующие элементы: стратегические цели, приоритетные задачи, направления программно-проектных мероприятий, характеризующих комплексность развития территории, финансовые ресурсы (источник финансирования), принципы комплексного развития территории, критерии оценки и оценку результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории. При этом оценка результатов комплексного социального, экономического и экологического развития, в отличие от существующей системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, должна существовать не как самостоятельная система сбора информации, а как механизм муниципального управления, предусматривающий выполнение программно-проектных мероприятий, финансового обеспечения реализации мероприятий путем участия в национальных проектах, государственных программах федерального и регионального уровня, муниципальных программах и построение на их основе интегральной оценки (рис. 1).

Программно-проектные мероприятия формируются исходя из целевых показателей муниципальных программ. Мероприятия реализуются за счет средств федерального, регионального и муниципального бюджета. Механизм программно-проектной оценки построен на использовании данных ежегодных годовых отчетов о ходе реализации и оценки эффективности реализации муниципальных программ. В отчетах отражены результаты основных показателей (индикаторов) оценки: сведения о выполнении мероприятий муниципальных программ характеризуют степень выполнения мероприятий исходя из фактически реализованных и запланированных программно-проектных мероприятий; сведения об использовании финансовых средств муниципального бюджета характеризуют степень финансового обеспечения реализации мероприятий исходя из фактически понесенных расходов и запланированных средств, а также соотношение привлеченных средств по направлениям национальных проектов, государственных программ РФ, государственных программ субъекта РФ, муниципальных программ к собственным средствам. Использование данных годовых отчетов в проведении программно-проектной оценки результативности деятельности органов местного самоуправления достоверно отражает объективность результатов оценки и соотношение количества опрошенных граждан, удовлетворенных результатами главы и деятельностью органа местного самоуправления по комплексному развитию территории к общему количеству жителей, принявших участие в социологическом опросе. Завершающая оценка результативности деятельности органов местного самоуправления строится на результатах интегральной оценки, состоящей из суммы рассмотренных выше результатов показателей/критериев оценки.

Оценка результативности деятельности комплексного развития территории включает в себя и публичную оценку, которая подразумевает участие в оценке заинтересованных лиц и информационную открытость, раскрытие информации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет об оценке результатов деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории.

Участниками публичной оценки в ка-

честве заинтересованных сторон выступают представители законодательных и исполнительных органов власти, представители органов местного самоуправления и их представительные органы, представители общественных организаций, профессиональных и экспертных сообществ со своими формами участия.

**Методика программно-проектной оценки результативности деятельности**

**органов местного самоуправления по комплексному развитию территории**

Применяемая в России методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, по которой оценка выполняется в отношении основных социально-экономических показателей развития, не отражает результаты комплексного развития муниципальных образований, осуществляемого в рам-

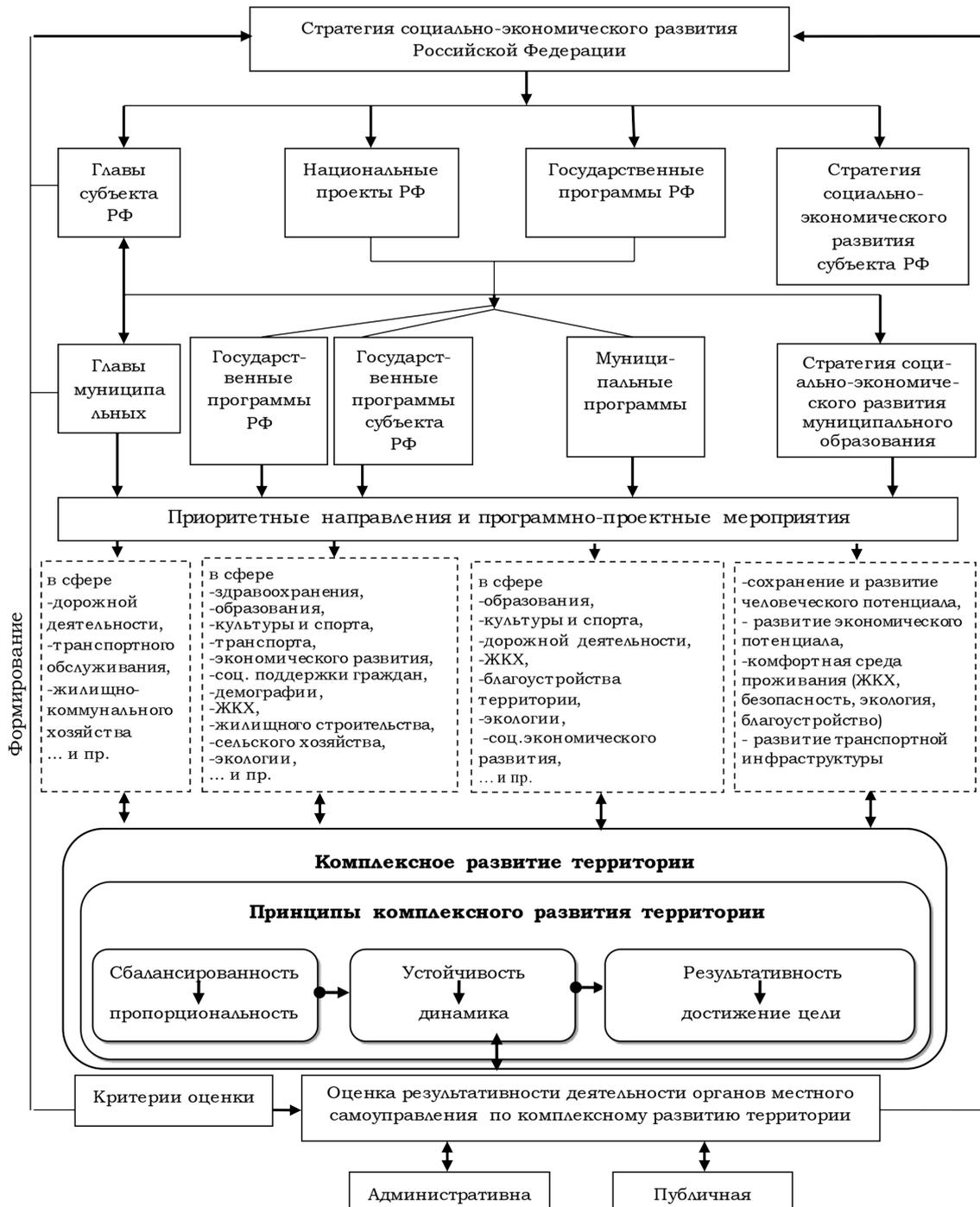


Рис.1 Механизм программно-проектной оценки

ках реализации программно-проектных мероприятий, предусмотренных национальными проектами, государственными программами РФ, субъекта РФ и муниципальными программами.

В целях совершенствования муниципального управления в части оценки комплексного развития территории предлагается объектом программно-проектной оценки считать результаты выполнения программно-проектных мероприятий, финансовой обеспеченности реализации мероприятий за счет средств федерального, регионального и муниципального бюджета. Между тем всегда существует сложность оценить результаты по одному показателю оценки, поэтому предлагается оценку результативности деятельности муниципаль-

ной власти выполнять в виде интегральной оценки суммы всех показателей оценки: степени достижения реализуемых мероприятий по направлениям национальных проектов, государственных программ федерального и регионального уровня, муниципальных программ, исходя из достижения стратегических целей развития муниципального образования и размера финансового обеспечения и привлечения денежных средств для реализации программно-проектных мероприятий, а также уровня удовлетворенности жителей муниципального образования деятельностью органа местного самоуправления (рис. 2).

В основе программно-проектной оценки лежат принятые муниципалитетом муниципальные программы и отчетные

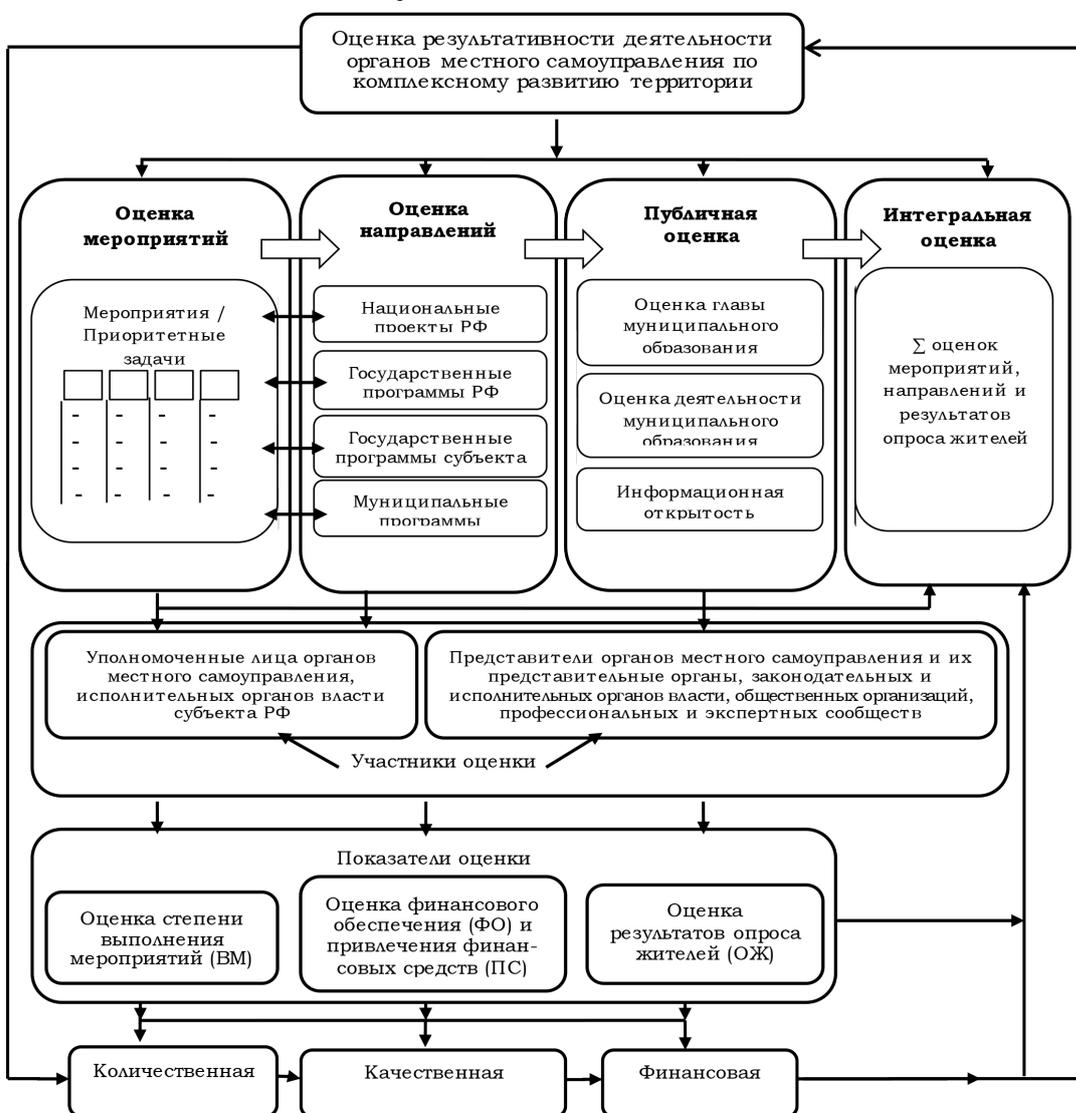


Рис. 2. Методика программно-проектной оценки деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории

данные о ходе реализации муниципальных программ, в которых отражены результаты о выполненных мероприятиях и их финансовом обеспечении.

Программно-проектная оценка результативности деятельности муниципальной власти выполняется путем соотнесения плановых количественных, качественных и финансовых показателей с фактически реализованными мероприятиями и финансовым обеспечением их реализации по национальным проектам, государственным и муниципальным программам. Для каждого показателя оценки разрабатывается шкала оценки с описанием установленных пределов значений.

Подобные подходы программно-проектной оценки результатов деятельности муниципальной власти по комплексному развитию территории на сегодняшний день отсутствуют.

Практическое преимущество предла-

гаемой методики сложно недооценить, поскольку она предоставляет уникальную возможность выполнять программно-проектную оценку количества и качества результатов комплексного развития территории по выборочным и совокупным направлениям или отраслям развития, например, только по социальной сфере комплексного развития или жилищно-коммунальной, или инфраструктурной сфере развития и т. д.

#### **Заключение**

Сравнивая существующую систему оценки деятельности органов местного самоуправления, состоящую из 7 направлений оценки, и программно-проектную оценку результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории, охватывающую 21 направление (табл. 1), можно констатировать, что в отличие от существующей системы оценки автор-

Таблица 1

#### **Характеристика направлений оценки деятельности органов местного самоуправления**

<b>№</b>	<b>Приоритетные направления оценки</b>	<b>Существующая система оценки деятельности органов местного самоуправления</b>	<b>Авторская программно-проектная оценка результативности деятельности органов местного самоуправления по комплексному развитию территории</b>
1.	Развитие сферы культуры	X	X
2.	Газификация		X
3.	Защита населения от ЧС и ПБ		X
4.	Охрана окружающей среды		X
5.	Развитие дорожной инфраструктуры		X
6.	Развитие физической культуры	X	X
7.	Информационное развитие		X
8.	Профилактика правонарушений		X
9.	Доступная среда		X
10.	Жилье для молодых семей		X
11.	Капитальный ремонт объектов ЖКХ	X	X
12.	Комплексное развитие сельских территорий		X
13.	Управление муниципальным имуществом		X
14.	Повышение квалификации		X
15.	Развитие жилищного строительства	X	X
16.	Развитие образования	X	X
17.	Поддержка предпринимательства		X
18.	Развитие сельскохозяйственного производства		X
19.	Развитие и поддержка СОНКО		X
20.	Управление муниципальными финансами		X
21.	Чистая вода		X
22.	Экономическое развитие	X	
23.	Муниципальное управление	X	

Источник: составлено автором.

ская система оценки позволяет оценить результаты целого ряда совокупности приоритетных направлений оценки, отражающих комплексность развития территории муниципального образования.

Учитывая, что в настоящее время отсут-

ствуют нормативные акты, предусматривающие данную оценку, можно предположить, что предлагаемая автором система оценки будет отражать результаты деятельности муниципальных образований по комплексному развитию территории.

#### Список источников:

1. Анимидца, Е. Г., Новикова, Н. В., Сухих, В. А. Программно-проектный подход - важнейший инструмент регионального развития // Известия Уральского государственного экономического университета. 2008. № 2(21). С. 50–57. EDN: PVCSCB
2. Биярсланов, Б. Г. Методологическое обеспечение оценки эффективности реализации национальных проектов // Экономика и управление: проблемы, решения. 2024. Т. 5, № 4(145). С. 104–110. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2024.04.05.013 EDN: XIFAYS
3. Минакир, П. А., Прокапало, О. М. Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // Пространственная экономика. 2013. № 1. С. 103–122. EDN: SBPPEB
4. Морозова, Т. А. Роль муниципальных программ в развитии муниципального образования // Инновационные технологии управления и права. 2019. № 1(24). С. 53–58. EDN: ZZWPZ
5. Никонова, Я. И., Каркавин, М. В., Димакова, Е. С. Организация стратегического планирования устойчивого развития крупных городов: теоретические и методологические аспекты. Монография / под ред. А. Г. Ивасенко; Мин-во обр. и науки РФ; Федер. агентство по обр.; Новосиб. гос. тех. ун-т, Бердский фил. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2008. 234 с. ISBN: 978-5-7692-1029-7 EDN: QTILH
6. Новоселов, В. В., Фадейкина, Н. В. Развитие муниципального менеджмента и менеджмента публичных ценностей: теоретические и концептуальные аспекты // Сибирская финансовая школа. 2019. № 3(134). С. 85–92. EDN: AEAZLV
7. Погребцова, Е. А. Методика оценки эффективности муниципального управления как основа устойчивого развития сельских территорий // Международный журнал социогуманитарных исследований. 2021. № 2 (2). С. 25–35. EDN: POFHLJ
8. Преснякова, Т. С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Регионоведение. 2014. № 4(89). С. 14–21. EDN: TGOVNV
9. Серова, Н. А. Местное самоуправление в регионах Севера и Арктики РФ // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1–1. С. 536. EDN: VIEDBVH
10. Стукалов, А. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ: вопросы теории и практики. Москва: Проспект, 2015. 176 с. ISBN: 978-5-392-18426-2 EDN: VWBCBE
11. Фадейкина, Н. В., Синкина, А. А. Развитие концепта системы публичного управления социально-экономическим развитием и бюджетным процессом публично-правовых образований: 2004–2018 годы // Сибирская финансовая школа. 2018. № 5 (130). С. 3–20. EDN: YPEUTB
12. Williams, D. Measuring Government in the Early Twentieth Century // Public Administration Review. 2003. № 63 (6). Pp. 643–659. DOI: 10.1111/1540-6210.00329 EDN: EUDIDJ

#### References:

1. Animitsa, E. G., Novikova, N. V., Sukhikh, V. A. (2008) Program-project approach - the most important tool for regional development *Izvestiya Ural'skogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta* Bulletin of the Ural State University of Economics, no. 2 (21), pp. 50–57. EDN: PVCSCB (in Russ.).
2. Biyarlanov, B. G. (2024) Methodological support for assessing the effective-

ness of national projects *Ekonomika i upravleniye: problemy, resheniya* [Economy and Management: Problems, Solutions], vol. 5, no. 4 (145), pp. 104–110. DOI: 10.36871/ek.up.p.r.2024.04.05.013 EDN: XIFAYS (in Russ.).

3. Minakir, P. A., Prokapalo, O. M. (2013) State program of the Russian Federation “Socio-economic development of the Far East and the Baikal region” *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, no. 1, pp. 103–122. EDN: SBPPEB (in Russ.).

4. Morozova, T. A. (2019) The role of municipal programs in the development of a municipality *Innovatsionnyye tekhnologii upravleniya i prava* [Innovative technologies of management and law], no. 1(24), pp. 53–58. EDN: ZZWPZ (in Russ.).

5. Nikonova, Ya. I., Karkavin, M. V., Dimakova, E. S. (2008) Organization of strategic planning for the sustainable development of large cities: theoretical and methodological aspects. Monograph / edited by A. G. Ivasenko; Ministry of Education and Science of the Russian Federation; Federal Agency for Education; Novosibirsk State Tech. University, Berdsk Branch. Novosibirsk: Publishing house of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences. 234 p. ISBN: 978-5-7692-1029-7 EDN: QTILH (in Russ.).

6. Novoselov, V. V., Fadeikina, N. V. (2019) Development of municipal management and public values management: theoretical and conceptual aspects *Sibirskaya finansovaya shkola* [Siberian financial school], no. 3 (134), pp. 85–92. EDN: AEAZLV (in Russ.).

7. Pogrebtsova, E. A. (2021) Methodology for assessing the effectiveness of municipal management as a basis for sustainable development of rural areas *Mezhdunarodnyy zhurnal cotsiologumanitarnykh issledovaniy* [International Journal of Social and Humanitarian Research], no. 2 (2), pp. 25–35. EDN: POFHLJ (in Russ.).

8. Presnyakova, T. S. (2014) Assessment of the effectiveness of local governments: Russian and foreign experience *Regionologiya* [Regional studies], no. 4 (89), pp. 14–21. EDN: TGOVVN (in Russ.).

9. Serova, N. A. (2015) Local self-government in the regions of the North and Arctic of the Russian Federation *Sovremennyye problemy nauki i obrazovaniya* [Modern problems of science and education], no. 1–1, pp. 536. EDN: VIEDBH (in Russ.).

10. Stukalov, A. V. (2015) Powers of local governments in the sphere of housing and communal services: issues of theory and practice. Moscow: Prospect, 176 p. ISBN: 978-5-392-18426-2 EDN: VWBCBE (in Russ.).

11. Fadeikina, N. V., Sinkina, A. A. (2018) Development of the concept of the public administration system of socio-economic development and budgetary process of public-law entities: 2004–2018 *Sibirskaya finansovaya shkola* [Siberian financial school], no. 5 (130), pp. 3–20. EDN: YPEUTB (in Russ.).

12. Williams, D. (2003) Measuring Government in the Early Twentieth Century *Obzor gosudarstvennogo upravleniya* [Public Administration Review], no. 63 (6), pp. 643–659. DOI: 10.1111/1540-6210.00329 EDN: EUDIDJ

Статья поступила в редакцию 10.10.2024; одобрена после рецензирования 26.11.2024; принята к публикации 28.11.2024.

The article was submitted 10.10.2024; approved after reviewing 26.11.2024; accepted for publication 28.11.2024.

#### **Информация об авторе**

Т. В. Челаева – аспирант, Тихоокеанский государственный университет.

#### **Information about the author**

T. V. Chelayeva – Graduate student, the Pacific State University.