

Учитель Д.Ю.,

доцент кафедры управления и гражданского права, Институт деловой карьеры,
dmtr.uchitel@gmail.com

К ПРОБЛЕМЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДИКИ И РАЗРАБОТКИ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Целью статьи является рассмотрение в методическом аспекте вопроса формирования максимально эффективной, оптимальной по своим количественным и качественным параметрам системы территориального управления, в разработке которой участвуют все заинтересованные субъекты. В контексте проблемы результативности и оптимальности управления территориями автором выделяются два ключевых направления: поиск путей и инструментария, повышающих эффективность структуры устройства территорий и эффективности управления территориями. Предметом основного исследования автора выступают критерии оценки данного процесса. Применяя методы проблематического, эволюционного, ретроспективного анализа, автор приходит к выводу, что современная система территориального управления в России может быть одновременно охарактеризована как фрагментарно управляемая, но не самодостаточная. Автором сделан вывод о том, что в современных условиях особое внимание должно быть привлечено к муниципальному уровню территориального управления как локомотиву эволюционного методического подхода к оптимизации системы управления территориями, позволяющему наиболее эффективно реализовать обратную связь между заинтересованными субъектами, участвующими в процессе управления территориями, проецируя и объединяя затем опыт территорий в более крупных масштабах. В статье рассматривается с проблематической точки зрения широкий спектр применяемых в настоящее время критериев для оценки эффективности управления территориями, закрепленных на нормативно-правовом уровне. Выявлена его недостаточность с точки зрения отсутствия корреляции с особенностями функционирования отдельных территорий и индикаторов их развития на местном уровне. Проанализированы попытки науки восполнить данный пробел (системно-процессный подход, проектный подход, метод анализа канонических корреляций). Аргументирована необходимость создания банка инновационных идей и площадки для обмена опытом между регионами в сфере внедрения и апробации новаций в сфере разработки оценочного инструментария и показателей измерения эффективности территориального управления, дальнейшая разработка методического инструментария на местах научными организациями в сотрудничестве с представителями власти, органами самоуправления и общественностью.

Ключевые слова: эффективность, управление, территориальное управление,

оценка эффективности территориального управления, критерии эффективности территориального управления, развитие территорий

Uchitel D.,

Associate Professor of management and civil law, Institute of business career

**TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE METHODOLOGY AND
DEVELOPING CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF
TERRITORIAL MANAGEMENT**

The purpose of article is consideration in methodical aspect of a question of formation of the most effective, optimum system of territorial management in the quantitative and qualitative parameters in which development all interested subjects participate. In the context of a problem of effectiveness and optimality of management of territories the author allocated two key directions: search of the ways and tools increasing efficiency of structure of the device of territories and effective management of territories. Criteria for evaluation of this process act as a subject of the main research of the author. Applying methods of the problem, evolutionary, retrospective analysis, the author comes to a conclusion that the modern system of territorial management in Russia can be at the same time characterized as fragmentary operated, but not self-sufficient. The author made a conclusion that in modern conditions the special attention has to be drawn to the municipal level of territorial management as to the engine of evolutionary methodical approach to optimization of a control system of territories allowing to realize most effectively feedback between the interested subjects participating in process of management of territories, projecting and uniting then experience of territories in larger scales. In article the wide range of the criteria applied now for assessment of effective management of territories set at the standard and legal level is considered from the problem point of view. Its insufficiency in terms of lack of correlation with features of functioning of certain territories and indicators of their development at the local level is revealed. Attempts of science to meet this lack (system and process approach, project approach, method of the analysis of initial correlations) are analyzed. Need of creation of bank of the innovative ideas and the platform for exchange of experience between regions in the sphere of introduction and approbation of innovations in the sphere of development of estimated tools and indicators of measurement of efficiency of territorial management, further development of methodical tools on places by the scientific organizations in cooperation with scientific and research organizations, self-government institutions and the public is reasoned.

Keywords: efficiency, management, territorial management, assessment of efficiency of territorial management, criteria of efficiency of territorial management, development of territories

Переход нашей страны к инновационной экономике предполагает коренную модернизацию существующих подходов к разработке механизма территориального управления, формирование логики и методологии его совершенствования в целях обеспечения нового качества жизни населения России. Ключевой проблемой в данных условиях остается максимизация эффективности действия подобной системы управления, оптимизация ее качественных и количественных параметров. Однако следует заметить, что проблема разработки характеризуемого подобным образом параметра эффективности территориального управления формируется в условиях неустранимого до сих пор противоречия. Оно заключается в том, что, с одной стороны, государство стремится к реализации максимально результативного управления территориями, с другой стороны – в практических условиях наше государство до сих пор не в состоянии преодолеть сложившуюся неэффективность в обозначенной области, несмотря на широкий спектр применяемых на протяжении многих столетий инновационных методических инструментов, условий, технологий, методов, принципов, критериев и маркеров эффективности, формирующих в целом механизм управления территориями на разных исторических ступенях.

Обращаясь к ретроспективному анализу, следует отметить, что на территории нашей страны на протяжении многих веков предпринимались многочисленные попытки реформирования механизма территориального управления в поисках действенной системы воздействия на территории, обеспечивающей их оптимальное развитие и менеджмент. Многие из них носили достаточно результативный, хотя и часто фрагментарный характер, другие же завершались неизбежной неудачей по причине множественных противоречий как теоретико-методологического, так и практического характера. Так, в качестве одного из примеров эффективного решения исследуемой нами проблемы, в частности, по мнению исследователей, можно назвать экономическое районирование, осуществление которого было начато (но к сожалению, при этом крайне быстро свернуто) в 20-х гг. XX в. [13, с.67] Не зря именно его своеобразная проекция очевидна в реализуемой в настоящее время в России концепции макрорегионов (хотя при этом она дополнена таким важнейшим фактором, как создание горизонтальных экономических связей, в условиях которых сильные регионы помогают слабым, а не предполагает исключительную концентрацию сил и процессов на Центре страны).

Возвращаясь к анализу, заметим, что закономерным следствием указанного нами выше противоречия выступает тот факт, что государством крайне слабо контролируются процессы на региональном уровне. Примеры, иллюстрирующие данный тезис, достаточно вариативны и в ретроспективе могут быть эксплицированы фактически из любого этапа исторического и политического развития России, включая современность (та уже удельная система Древней Руси или же так называемые исследователями «региональные баронства» в настоящее время) [13, с.68]. Противовесом государства в данном случае выступали спорадические попытки реализации политики жесткой централизации, которая в большинстве случаев не учитывала специфику

регионов и приводила к стагнации их развития, часто вызывая обратный эффект, формируя ситуацию фактического самоуправления на территории огромных регионов страны.

Представляется целесообразным обратить внимание на тот факт, что с методологической точки зрения в разработке проблемы результативности и оптимальности управления территориями могут быть выделены два ключевых направления: поиск путей и инструментария, повышающих эффективность структуры устройства территорий и эффективности управления территориями.

Обращаясь более подробно к изучению первого из выделенных нами направлений, следует указать на необходимость анализа, в первую очередь, количественных параметров в его контексте, а именно вопроса оптимизации числа единиц территориального управления. Ретроспективный анализ демонстрирует, что в нашей стране в данной области наблюдалось колебание между двумя своего рода крайностями, которое протекало своеобразными чередующимися волнами укрупнения и разукрупнения:

– функционирование или планирование введение избыточного числа управляемых объектов, их неоправданная максимизация (например, свыше 300 уездов в допетровский период, около 100 территорий в предреволюционный период, свыше 80 субъектов управления в современной России), с параллельным снижением их роли и значения, совокупного синергетического эффекта в общей системе территориального управления;

– резкое уменьшение управляемых территорий (к примеру, 8 губерний в период петровского царствования, 7 федеральных округов в период современности и т.д.) с одновременно сопровождающими их процессами мало- и трудноуправляемости ввиду чрезмерно обширных географических параметров и размеров, а также объединения в их составе территорий с совершенно отличающейся спецификой, экономическими условиями развития и т.д.

Подобное колебание между крайностями приводило к тому, что всякий раз система территориального управления либо балансировала на уровне крайностей, достигая своего максимума (и соответственно неуправляемости), либо выходила за допустимые пределы, в результате не достигая оптимального состояния.

Отметим также, что чередование волн укрупнения – разукрупнения в территориальном управлении в отечественных условиях также на протяжении всей истории сопровождалось таким характерным феноменом как колебание между ведомственностью и местничеством (неопределенность сфер влияния между отраслевыми и территориальными приказами в XVII в., последовавшая конкуренция министерств и генерал-губернаторов к XIX в., преобладание территориальных принципов с 20-х гг. XX столетия, сменившие их в 30-х гг. административно-командная система, а затем отраслевой подход, вызвавший конкуренцию между многочисленными министерствами и ведомствами на уровне центра и территорий, сохраняющуюся по сей день).

Таким образом, в актуальных условиях одним из важнейших методологических вопросов в контексте исследуемой нами проблемы остается

определение количества управляемых объектов в системе территориального устройства и его оптимизация в целях достижения эффективного управления на каждом из уровней.

Нужно отметить, что методический инструментарий, потенциально применимый для решения данной проблемы, достаточно многочислен и вариативен. Так, например, в теории менеджмента для измерения управляющего воздействия предлагается использование так называемого числа Меллера (7+2). Однако этот метод, зарекомендовавший свою действенность при управлении организациями, не совсем применим в российских условиях управления территориями. История развития отечественных территорий эмпирически подтвердила тот факт, что при сокращении управляемых территорий до 7-9 наблюдается стремление системы к разукрупнению регионов. По мнению А.В.Усягина, М.К.Шишкова, в связи с этим в отечественных условиях наиболее продуктивным следует признать кибернетический принцип, подразумевающий охват единой системой не более чем 20-25 подсистем в качестве оптимального показателя [13, с.69].

Вторым важным вопросом в парадигме максимизации эффективности территориального управления являются региональные количественные показатели (численность жителей, площадь, промышленный потенциал и др.).

При анализе истории российского территориального развития можно сделать вывод о том, что добиться высокого уровня самостоятельности и самодостаточности, а значит и уровня эффективных подсистем в общей системе управления, удастся лишь самым крупным регионам (с населением свыше 3 млн.чел.). Другие же территории рано или поздно неминуемо попадают в ранг их «заложников». Это, в частности, является объяснением большого числа моделей укрупнения, продуцируемых и реализуемых на протяжении последних десятилетий в отечественной теории и практике территориального управления. Однако очень часто в них до конца не учитывается проблема выявления и учета оптимальности подчиненных территориальных единиц, входящих в регион, претендующих на выход на уровень самодостаточных, а также сопутствующих факторов. Разработка этих аспектов активно ведется с начала 2000-х гг. в отечественной науке. В частности, эмпирически установлено, что в российских условиях наиболее оптимальными местными единицами в составе региона являются субъекты с числом населения не менее 60-80 тыс. человек и более (данные характеристики способны обеспечить автономность и самоуправляемость единицы, безусловно, в совокупности с другого рода факторами). [3]

Нужно заметить, что помимо критериев количественного характера, структуру управления территориями также определяет конфигурация самих звеньев управления. В данном случае речь идет, в первую очередь, о сужении, расширении и несовпадении границ административного и экономического толка, административного и этнокультурного порядка и т.д., что искажает управленческие отношения и негативно влияет на результативность управления.

Возвращаясь опять-таки к историческому анализу, нужно заметить, что в российских условиях территориальные границы изначальной формировались хаотически, часто проведение границ становилось делом случая, над которым превалировали отнюдь не объективные, а субъективные причины. В ходе следующего формирования губерний преобладал механистический подход. Однако последующее выделение границ ничуть не нивелировало наличие старых. Таким образом, с каждым витком модернизации территориального разделения и управления недостатки продолжали накапливаться и усиливаться под воздействием кумулятивного эффекта, часто превышая планируемые достоинства. При этом подчеркнем, что фактор полиэтничности российских регионов и анклавности расселения большей части этносов на ее территории, также имеющий историческую подоплеку, еще больше осложняет достижение баланса между установлением эффективных и действительных границ территорий.

В основе процесса управления (в том числе управления территориями), как свидетельствует теория менеджмента, лежат такие важнейшие принципы, как научность и современность, объективность управляющего воздействия, демократизм, нормативно-правовая упорядоченность в корреляции с практикой, состязательность, оптимальность и т.д. [13, с.70] Однако их эффективная реализация невозможна без контроля общества и обратной связи между государством и социумом на различных уровнях (что повышает степень эффективности). В противном случае принципы могут трансформироваться в диспринципы и привести к бесконтрольному управлению, отклонению от оптимизации модели территориального управления, снижению ее результативности. История территориального развития России неоднократно подтверждала этот факт. Примеров эффективной интеграции данных принципов в российской практике с начала XX столетия наблюдалось достаточно немного, за исключением недолговечной реформы 1923-30-х гг. [13, с.70]

Подводя итог ретроспективному анализу, надо констатировать и тот факт, что на эффективности процесса реализации территориального управления и его оптимизации в значительной мере в российских условиях оказывает влияние практически непрерывный недостаток государственных ресурсов (что закономерно в условиях протяженной территории страны). Именно это, в частности, привело к такому своеобразию городского самоуправления в петровский период или специфике земской реформы 1864 г., сформировало особенности взаимодействия между Центром и низлежащими уровнями (региональным, муниципальным) в текущих условиях [4, с.73]. Центр предпринимал неоднократные попытки делегировать на нижние уровни полномочия, которые не состоялись осуществлять на федеральном уровне, стимулировать территории нести расходы по собственному содержанию, однако это, как уже подчеркивалось, не всегда достижимо с позиции малых территорий.

В итоге современная система территориального управления, сложившаяся в России, на данный момент, как мы считаем, может быть

одновременно охарактеризована как фрагментарно управляемая, но пока не самодостаточная, а также не защищенная как в плане интересов Центра, так и территорий, между которыми ведется постоянный «торг» (о привилегиях, правах, зонах ответственности и т.д.) В ее контексте у государства пока еще не сформированы эффективные механизмы для воздействия на территории и на общество, а у последних – нет таких действенных и массово внедренных механизмов в отношении государства.

Разработка оптимальной по своим параметрам системы территориального управления до сих пор остается для российской науке и практики одной из наиболее острых и злободневных задач, нуждаясь в детальной теоретико-методологической проработке и практической апробации, с учетом позиций и интересов всех участвующих в этом вопросе субъектов и уровней. Обращаясь к решению поставленной задачи, отметим, что исторический анализ, на наш взгляд, наглядно свидетельствует, что в современных условиях особое внимание должно быть привлечено к муниципальному, локальному уровню территориального управления как локомотиву эволюционного (снизу-вверх) методического подхода к оптимизации системы управления территориями, уровню, позволяющему наиболее эффективно и на детальном уровне реализовать обратную связь между заинтересованными субъектами, участвующими в процессе управления территориями, проецируя и объединяя затем опыт и потенциал территорий в более крупных масштабах, формируя самодостаточные и самоуправляемые территориальные субъекты в единой системе.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что муниципальный уровень сегодня выступает одним из основных источников, который реализует и непрерывно поддерживает систему жизнедеятельности граждан на местах, подобно клеткам единого большого организма. Оценка эффективности деятельности территорий при этом превращается в сложнейшую задачу в контексте уже отмеченного нами существенного многообразия регионов и составляющих их территорий в России. К предметам муниципального ведения в контексте последних реформ и преобразований в сфере децентрализации территориального управления отнесены разработка «программ стратегического характера, среднесрочных и оперативных, включающих целевые показатели состояния территорий в различных сферах: социально-экономической, экологической, политической, культурной и т.д.» [11] Это, в свою очередь, требует наличия достаточно значительного числа критериев эффективности территориального управления.

В последние годы попытки их активной разработки нашли отражение на нормативно-правовом уровне. Так, в частности, в положениях Указа Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (в редакции Указа Президента РФ от 07.05.2012 г. N 601, Постановления Правительства РФ от 16.08.2018 года N 953) были определены и получили дальнейшее развитие основные критериальные показатели в исследуемой сфере для муниципального уровня. Кроме того, были «утверждены методические основы оценки и мониторинга эффективности

деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» [11]. Позитивным моментом явилось включение в число данных параметров такого показателя, как «удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» (п.13) [11], который затем получил развитие в контексте оценки различных сфер функционирования. Оценка (включая независимую оценку качества) при этом осуществляется по разработанному перечню показателей в таких сферах, как «экономическое развитие, дошкольное образование, общее и дополнительное образование, культура, физическая культура и спорт, жилищное строительство и обеспечение граждан жильем, жилищно-коммунальное хозяйство, организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности» [11].

Значения показателей и данные оценки (годовых и промежуточных опросов) эффективности территориального управления должны быть размещены органами исполнительной власти территорий в государственной автоматизированной информационной системе «Управление». При этом следует подчеркнуть тот факт, что установленные на правовом федеральном уровне критерии, как справедливо подчеркивают ряд исследователей, мнение которых мы полностью разделяем, не могут рассматриваться в настоящий момент в качестве типовых, так как социально-экономические, географические, политические условия нашей страны требуют их неминуемой и обязательной адаптации к территориальной специфике, уточнения их содержания в условиях серьезных социально-экономических и другого рода ограничений муниципалитетов. [5, с.160] Первоначальная разработка показателей и неоднократное внесение поправок в их состав, их наблюдающаяся постоянная детализация и расширение свидетельствуют о справедливости данного тезиса и подтверждают данный факт, что эта информация должна поступать на федеральный правовой уровень именно с подачи муниципального уровня.

Надо заметить, что применяемая в данный момент методика мониторинга и оценки эффективности органов исполнительной власти на различных уровнях хозяйствования, утвержденная Минэкономразвития РФ [12], несмотря на детализацию по 295 показателям и сводным индексам (дифференцированным по различным областям: макроэкономическое развитие, агропромышленный комплекс, здравоохранение и др.), также, по мнению специалистов, позволяет производить оценку управленческой деятельности в разрезе территорий лишь опираясь на обобщенные статистические показатели, которые не отражают ни особенности различных регионов, ни входящих в их состав более малых субъектов управления [9, с.90], в связи с чем формируемый на их основе рейтинг субъектов федерации не в полной мере соответствует реальной действительности, слабо коррелируя с индикаторами развития территорий [7].

Современная наука и практика пытаются в значительной мере восполнить наметившийся пробел. К настоящему моменту осуществлено достаточно большое число разработок, в которых, с использованием того или иного преобладающего методического подхода, отражены основные целевые

индикаторы, критериальные показатели, маркеры, индексы для оценки эффективности процессов управления и развития территорий. Однако существенной проблемой, стимулирующей дальнейшие научные поиски в данном направлении, остается уже отмеченное нами расхождение в корреляции целевых государственных, региональных, муниципальных и социальных, индивидуальных приоритетов, определяющих сохраняющийся дисбаланс в разработке и применении данных показателей на концептуальном и практическом уровне, а также степень достоверности получаемых при оценке данных. Более активное участие гражданской общественности в разработке и дополнении показателей и индикаторов оценки эффективности территориального управления не только социальной, но и других сферы, на наш взгляд, должно позволить повысить объективность, более комплексно оценить эффективность муниципального, а затем (при их аккумуляции и систематизации), регионального и других уровней управления, выступая основной для непрерывной корректировки методики оценки.

Обратимся к рассмотрению наиболее активно применяемого инструментария, включая подходы, методы и технологии, в отечественной и зарубежной методике и практике применительно к исследуемой нами сфере.

В первую очередь в связи с этим следует отметить системно-процессный подход, наиболее часто применяемый в актуальных условиях за рубежом и предполагающий формирование системы критериев для оценки эффективности управления территориями с опорой на результаты деятельности органов исполнительной власти. В данном случае системный охват показателей является безусловным достоинством данного методического подхода. Однако в то же время его реализации существенно препятствует отсутствие единых стандартов по организации процессов оценки. Применение в данном случае стратегических индикаторов территориального развития как методической основы инициирует «различные трудности, связанные с дифференциацией и разнонаправленностью развития территорий, отсутствием четких стратегических ориентиров в количественном измерении» [8].

Следует отметить, что вопрос целесообразности разработки единой методики оценки эффективности территориального управления, позволяющей анализировать данный процесс в любом регионе страны, в российской науке сегодня до сих пор остается открытым. В исследовании авторов Е.А.Петровой, В.В.Калининой, А.В.Шевардина, в частности, в развитии системно-процессного подхода предпринята попытка разработки подобной единой методики в корреляции с основными социально-экономическими показателями территориального развития [9]. Авторы отмечают необходимость проведения оценки на внешнем (федеральном) и внутреннем уровнях, последняя из которых должна иметь связь с «достижением стратегических ориентиров каждым конкретным субъектом федерации» [9]. Поэтому применяя предложенный метод и подход как типовой инструментарий, не следует забывать, что социально-экономические показатели при этом должны носить индивидуальный характер, то есть в каждом отдельном случае необходимо применять для оценки параметры, утвержденные стратегиями социально-

экономического развития. Опираясь на зарубежную практику и методологию территориального управления в контексте парадигмы устойчивого развития, а также ряд эмпирических изысканий, подтвердивших его успешность (см., например, работы В.Verspagen (2012) [15] в разрезе апробации на базе 123 стран мира; N.Meisel (2008) [14], где установлена корреляция на основе 93 переменных при исследовании стран с различным экономическим развитием и обоснована категория так называемого «хорошего управления» и т.д.) в качестве типового метода при этом авторы рассматривают метод анализа канонических корреляций, позволяющий провести количественную оценку взаимосвязей и аналитически выразить ее для двух категорий соответствующих критериев, а именно ключевых социально-экономических параметров (7) по регионам страны и критериев, характеризующих деятельность органов государственной власти (16) [10]. При определенном достоинстве рассмотренного методического инструментария следует указать на тот существенный недостаток, что при разработке системы критериальных показателей его авторами не был учтен такой важнейший параметр, на который нами уже обращалось внимание выше, как оценка удовлетворенности населения качеством предоставляемых государственных услуг.

В работе Р.А.Абрамова, Р.Т.Мухаева и М.С.Соколова [2] проблема разработки маркеров эффективности управления на государственном и региональном уровне рассмотрена в контексте проектного подхода, допустимость которого следует отметить и для сферы оценки эффективности территориального управления. Авторами обращается внимание на тот факт, что в современной зарубежной практике проектный подход в исследуемой сфере является одним из наиболее апробированных и эффективных, что позволяет использовать с соответствующей адаптацией образцы опыта его имплементации в российских условиях в качестве инструмента планирования и оценки [2]. В отличие от директивных или функциональных методов, проектный подход позволяет решать актуальные вопросы развития территорий и оценки эффективности в данной области, концентрируя ограниченные ресурсы, в том числе временные, человеческие и т.д., на решении конкретных задач-проектов. Одной из важных характеристик проектного подхода является и то, что при проектном завершении он часто инициирует начало следующего, что особенно важно при осуществлении непрерывного мониторинга эффективности территориального управления и корректировки, подготовки на его основе программ и стратегий развития регионов. Реализация проектного подхода позволяет использовать инструменты проектного менеджмента в интеграции с другим инструментарием, повысить качество контроля сроков, затрат и эффективности при реализации процесса оценки эффективности, однако при этом оно должно носить комплексный характер и быть тесно связано с системой программирования, моделирования и стратегического планирования на территориальном уровне. [2]

Проблемы применения проектного подхода в оценке территориального управления и его эффективности следует связать с недостаточной разработанностью механизма экстраполяции принципов проектирования на

уровень территориального развития. Чаще всего в данном случае рассматривается государственный уровень (в данном контексте, в частности, можно вести речь о возможности экстраполяции положений разработок авторов Р.А.Абрамова, М.Н.Лукьяновой [1] на территориальный уровень), эмпирически доказавшим эффективность проектного подхода при разработке программных документов и критериальных показателей и индикаторов для дальнейшей оценки управления, влияние его применения на результативность формирования программ развития территорий. В исследовании Р.А.Абрамова, Р.Т.Мухаева и М.С.Соколова [2] осуществлена разработка маркеров эффективности территориального управления на институциональном и процедурном уровнях. Авторы опираются на действующие, утвержденные на федеральном уровне критерии достижения показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации, предлагая их уточнение в стратегическом контексте и соответствующую детализацию в определенных дополнительных показателях, позволяющих повысить точность оценки. Всего авторами выделено 8 ключевых уточненных показателей, детализированных в 51 дополнительном показателе[2]. Несмотря на то, что предложенный авторами подход и методический инструментарий представляют определенный интерес и перспективность, следует отметить недоработанность спектра оцениваемых показателей, предложенных авторским коллективом, в числе которых отсутствует ряд важнейших параметров социального порядка, например, в сфере образования, здравоохранения и т.д. Кроме того, заявленная дифференциация на процессные и институциональные показатели в них прослеживается слабо.

Подводя итог вышесказанному, нужно констатировать, что представленными нами выше и проанализированными примерами, безусловно, не исчерпывается весь перечень предлагаемых в настоящее время подходов, методических инструментов и показателей для оценки эффективности территориального управления, спектр которых затруднительно рассмотреть в рамках одной статьи в силу ограниченности ее объема. Однако тем не менее, рассмотренные образцы и инструментарий, на наш взгляд, позволяют сделать заключение о том, что в этом вопросе современной наукой еще не поставлена окончательная точка и не выработано единое мнение. Решение данных вопросов следует признать долговременной задачей, учитывая историю развития отечественного управления территориями и сопровождающие попытки их оптимизации и максимизации эффективности. В этой связи в данный момент целесообразным представляется создание и непрерывное обновление банка инновационных идей и площадки для обмена опытом между регионами в сфере внедрения и апробации новаций в области разработки оценочного инструментария и показателей измерения эффективности территориального управления. Крайне важно, чтобы у такого банка была предусмотрена возможность и обновления за счет зарубежного опыта и его соответствующей адаптации в национальных условиях. Необходима также и дальнейшая разработка методического инструментария, которая, на наш взгляд,

должна вестись на местах ведущими научными организациями, специализированными научными структурами ведущих учебных заведений страны в сотрудничестве с представителями местной власти, бизнеса, органами самоуправления и гражданской общественностью. Данные субъекты должны непосредственно участвовать и в комплексной оценке эффективности управления территорией, что позволит более прицельно и детально выявлять проблемы качества управляющего воздействия на территорию ситуативно на каждом конкретном уровне, повышая степень их самостоятельности, как и уровень самостоятельности самих территорий в целом.

Список литературы:

1. Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»// Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст.2003
2. Указ Президента Российской Федерации от 21.08.2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный источник] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35958> (дата обращения: 05.09.2019)
3. Абрамов Р.А., Лукьянова М.Н. Стратегия перспективного развития муниципальных образований России: теория и практика реализации // Менеджмент в России и за рубежом. 2015. № 4. С. 27-34.
4. Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С. Критерии эффективности государ-ственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. № 1. С. 96-112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499
5. Еремян В.В., Федоров М.В. Местное самоуправление в России (XII – начало XX вв.). М.: Юрлит, 2008. 160 с.
6. Каменский А.Б. От Петра I до Павла I. Реформы в России XVIII века: опыт целостного анализа. М.: РГГУ, 2000. 328 с.
7. Ключникова Т.Н. Оценка эффективности управления территориальным развитием муниципального образования// Вопросы управления. 2016. № 3. С.159-166.
8. Кусакина О.Н., Скиперская Е.В. Социально-экономическая эффективность функционирования интегрированных структур в АПК: содержание и оценка [Электронный источник]// Управление экономическими системами. 2012. № 8. URL: <http://uecs.ru/ru/uecs44-442012/item/1481-2012-08-01-08-03-22/> (дата обращения: 05.09.2019).
9. Петрова Е.А., Калинина В.В., Шевандрин А.В. Методологические проблемы и принципы формирования системы оценки эффективности территориального управления с учетом стратегических ориентиров // Экономика региона. 2014. № 4. С. 261-271.
10. Петрова Е.А., Калинина В.В., Шевандрин А.В. Стратегические цели развития региона и проблемы оценки эффективности деятельности органов

исполнительной власти [Электронный источник] // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. URL: <http://www.science-education.ru/119-15198> (дата обращения: 05.09.2019).

11. Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Формирование системы оценки эффективности территориального управления// Государственное управление. Электронный вестник. 2016. № 54. С. 89-105.

12. Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Трухляева А.А. Интеллектуальный анализ данных: статистические методы. Волгоград: Консалт, 2015. 120 с.

13. Усягин А.В., Шишков М.К. Территориальное управление в России: теория, история, современность, проблемы и перспективы: Монография. Нижний Новгород: Нижегородское территориальное отделение РАПН, 2010. 300 с.

14. Meisel N. Is "Good Governance" a Good Development Strategy? [Электронный источник]// AFD Working Paper. 2008. N 58. URL: <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/publications/recherche/Scientifiques/Documents-de-travail/058-document-travail-VA.pdf> (дата обращения: 05.09.2019).

15. Verspagen B. Stylized Facts of Governance, Institutions and Economic Development. Exploring the Institutional Profiles Database [Электронный источник]// UNU-MERIT Working Paper Series. 2012. №036. URL: <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2012/wp2012-036.pdf> (дата обращения: 05.09.2019).

References:

1. Presidential decree of the Russian Federation of 28.04.2008 N 607 "About assessment of efficiency of activity of bodies of local self-government of city districts and municipal areas"//Collection of the legislation Russian Federation. 2008. No. 18. Article 2003

2. Presidential decree of the Russian Federation of 21.08.2012 N 1199 "About assessment of efficiency of activity of executive authorities of territorial subjects of the Russian Federation" [Electronic source]// Official site of the Russian President. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35958> (date of the address: 05.09.2019)

3. Abramov R.A., Lukyanova M.N. Strategy of perspective development of the municipal units of Russia: the theory and practice of realization// Management in Russia and abroad. 2015. N. 4. Pp. 27-34.

4. Abramov R.A., Mukhayev R.T., Sokolov M.S. Criteria of efficiency of the state and regional government in the context of design approach// Theoretical and applied economy. 2017. N 1. Pp. 96-112. DOI: 10.7256/2409-8647.2017.1.20499

5. Eremyan V.V., Fedorov M.V. Local self-government in Russia (XII – the beginning of the 20th centuries). М.: Yurlit, 2008. 160 p.

6. Kamensk A.B. From Peter I to Paul I. Reforms in Russia the 18th century: experience of the complete analysis. М.: RGGU, 2000. 328 p.

7. Klyuchnikova T. N. Assessment of effective management of territorial development of the municipal unit// Questions of management. 2016. N 3. Pp. 159-166.

8. Kusakina O.N., Skiperskaya E.V. Social and economic efficiency of functioning of the integrated structures in agrarian and industrial complex: contents and assessment [Electronic source]// Management of economic systems. 2012. N 8. URL: <http://uecs.ru/ru/uecs44-442012/item/1481-2012-08-01-08-03-22/>(date of the address: 05.09.2019).

9. Petrova E.A., Kalinina V.V., Shevandrin A.V. Methodological problems and the principles of formation of a system of assessment of efficiency of territorial management taking into account strategic reference points// Economics of a region. 2014. N 4. Pp. 261-271.

10. Petrova E.A., Kalinina V.V., Shevandrin A.V. Strategic objectives of development of the region and problem of assessment of efficiency of activity of executive authorities [Electronic source]// Modern problems of science and education. 2014. N 6. URL: <http://www.science-education.ru/119-15198> (date of the address: 05.09.2019).

11. Petrova E.A., Shevandrin A.V., Kalinina V.V. Formation of a system of assessment of efficiency of territorial management //Public administration. Electronic bulletin. 2016. N 54. Pp. 89-105.

12. Petrova E.A., Shevandrin A.V., Trukhlyaeva A.A. Intellectual analysis of data: statistical methods. Volgograd: Konsult, 2015. 120 p.

13. Usyagin A.V., Shishkov M.K. Territorial management in Russia: theory, history, present, problems and prospects: Monograph. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod territorial office of RAPN, 2010. 300 p.

14. Meisel N. Is "Good Governance" a Good Development Strategy? [Electronic source]// AFD Working Paper. 2008. N 58. URL: <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/publications/recherche/Scientifiques/Documents-de-travail/058-document-travail-VA.pdf> (date of the address: 05.09.2019).

15. Verspagen B. Stylized Facts of Governance, Institutions and Economic Development. Exploring the Institutional Profiles Database [Electronic source]// UNU-MERIT Working Paper Series. 2012. №036. URL: <http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2012/wp2012-036.pdf> (date of the address: 05.09.2019).