

МЕТОДИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

И.А. Тажитдинов^a, А.Г. Атаева^{1b}, А.И. Шатунова^{2b}

^aУфимский государственный авиационный технический университет

^bУфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук

АННОТАЦИЯ:

Актуальность исследования: одной из характеристик двухстороннего коммуникативного процесса между органами власти и стейкхолдерами территорий является прозрачность деятельности органов местного самоуправления. В настоящее время в отечественных исследованиях не представлены методики оценки прозрачности в широком ее понимании – не только как информационной открытости власти, но и удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления и вовлеченности населения в самоуправление.

Цель исследования: анализ существующих методических подходов к оценке прозрачности деятельности органов местного самоуправления и разработка методики оценки на основе клиентоориентированного подхода.

Методы и методология. Разработанная методика оценки прозрачности деятельности органов местного самоуправления основана на интеграции клиентоориентированного подхода к муниципальному управлению с принципами вовлеченности населения в осуществление форм непосредственной демократии. Интегральный показатель прозрачности определяется на основе расчета четырех групп показателей: 1) реализации форм непосредственной демократии в муниципалитете; 2) взаимодействия органов местного самоуправления с населением через СМИ и социальные сети; 3) информационно-технологической обеспеченности; 4) качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

Результаты. Разработана методика оценки прозрачности деятельности органов местного самоуправления, которая позволяет выявлять проблемные точки при взаимодействии власти с населением, а также проводить оценку эффективности деятельности администраций муниципальных образований. Апробация методики осуществлялась на примере деятельности администраций 9 городских округов Республики Башкортостан. Определено, что в городских округах, несмотря на высокий уровень взаимодействия органов местного самоуправления со СМИ и с гражданами в социальных сетях, недостаточно уделяется внимание качеству предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

БЛАГОДАРНОСТИ: Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00504-21-00 на 2021 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: местное самоуправление, прозрачность органов власти, информационная открытость, клиентоориентированный подход, формы непосредственной демократии, органы местного самоуправления.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Тажитдинов И.А., Атаева А.Г., Шатунова А.И. (2021). Методический подход к оценке прозрачности деятельности органов местного самоуправления // Вопросы управления. № 4. С. 6–19.

¹AuthorID РИНЦ: 672203, ORCID: 0000-0002-2835-0147

²AuthorID РИНЦ: 1066908

Введение

Местное самоуправление, в отличие от государственного, характеризуется несколько иным форматом взаимодействия между властью и населением. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет местное самоуправление как «форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую... самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения». Соответственно население является и источником власти, и конечным потребителем муниципальных услуг.

Кроме того, на местном уровне законодательно закреплено достаточно большое количество форм непосредственного народовластия, участия населения в местном самоуправлении, что также влияет на формы взаимодействия между органами власти и местным сообществом. Одной из характеристик этого взаимодействия является транспарентность деятельности органов местного самоуправления (ОМСУ), под которой зачастую понимается информационная открытость власти. По мнению авторов, указанные выше характеристики местного самоуправления определяют необходимость более широкой трактовки этого понятия как двухсторонней коммуникативной среды взаимодействия ОМСУ и местного общества, со стороны органов власти – основанная на принципах открытости, доступности и достоверности информации об управленческих процессах, инициативности местной власти к развитию форм взаимодействия, со стороны местного сообщества – уровнем развития общественного контроля [1].

В таком понимании транспарентность может быть одной из характеристик эффективности деятельности ОМСУ, а ее формализованная оценка – одним из способов межмуниципального сравнения помимо традиционных

методик оценки (например, методика мониторинга эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов согласно Указу Президента РФ от 28.10.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов») [2].

Целью статьи является анализ существующих методических подходов к оценке транспарентности деятельности ОМСУ и разработка методики оценки на основе клиентоориентированного подхода. Апробация методики будет проводиться на примере 9 городских округов Республики Башкортостан.

Анализ методических подходов к оценке транспарентности деятельности органов местного самоуправления

В настоящее время в отечественной литературе отсутствует «методика оценки транспарентности деятельности ОМСУ» именно в такой трактовке [3–6]. Есть отдельные методики оценки открытости органов власти, эффективности деятельности ОМСУ (где в качестве одной из составляющих оценивается информационная открытость), есть методики оценки коррупционной составляющей власти. Все эти виды оценки так или иначе связаны с транспарентностью власти. Мы рассмотрим существующие методики оценки всех этих составляющих, как для местного, так и для федерального и регионального уровней.

На федеральном уровне разработана Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ)³, целью которой является оценка внедрения каждого из механизмов (инструментов) открытости, определенных Концепцией открытости ФОИВ⁴: реализация принципа информационной открытости ФОИВ; обеспечение работы с открытыми данными; обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственных политик и программ, разрабатываемых (реализу-

³Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти : утв. протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26.12.2013 № АМ-П36-89пр). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165213/ (дата обращения: 23.07.2021).

⁴Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/.

емых) ФОИВ; информирование о работе с обращениями граждан и организаций и др. Представленная методика отражает больше работу ФОИВ в области открытости с позиции властных отношений. Применение данной методики на муниципальном уровне не позволит учитывать потребности жителей муниципалитета, способов взаимодействия с муниципальными органами власти.

Для муниципальных органов власти оценка открытости отдельно не осуществляется. Косвенно она отражена в составе Методики мониторинга эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317. Так, среди критериев оценки эффективности деятельности ОМСУ в сфере организации муниципального управления оценивается удовлетворенность населения деятельностью ОМСУ городского округа (муниципального района), в том числе их информационная открытость (процент от числа опрошенных)⁵. Но данный критерий является лишь одним из характеристик и принципов транспарентности.

Методика оценки открытости ОМСУ, разработанная в исследовании

А. М. Безносова [7], основываясь на положениях Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», больше учитывает эффективность работы муниципальных властей как управленческого аппарата. Открытость здесь можно оценить лишь с помощью таких показателей, как «коэффици-

ент взаимодействия с населением», «коэффициент общей информации об органе местного самоуправления в интернете». Остальные показатели не отражают транспарентности. В то же время стоит отметить, что возможности цифровых технологий здесь охвачены слабо.

Также есть методики, которые характеризуют уровень цифрового развития, технологической обеспеченности органов власти. Индекс развития электронного правительства (рассчитывается по методике ООН, демонстрирует степень готовности стран к реализации и использованию услуг электронного правительства)⁶, Методика мониторинга официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления с помощью автоматизированной информационной системы «Мониторинг государственных сайтов» (вычисление сводного экспертного рейтинга информационной открытости по каждому официальному сайту)⁷, информационная система «Инфометр»⁸, с помощью которой оценивается информационная и технологическая доступность сайтов. Достоинством вышеперечисленных методов является их универсальность при определении параметров оценки в зависимости от специфики деятельности органа власти. С точки зрения анализа транспарентности деятельности ОМСУ, представленные методы позволяют проводить мониторинг уровня развития цифровизации в муниципалитете, но не учитывают иных возможностей взаимодействия власти с местным сообществом.

В третью группу следует выделить методики, которые направлены на измерение различных параметров уровня коррупции, что то-

⁵Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 „Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов“ и подпункта „и“ пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 „Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления“». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/ (дата обращения: 23.07.2021).

⁶Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI). URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/statistic/rating/index-razvitiya-elektronnogo-pravitelstva/#tabs|Compare:Place> (дата обращения: 24.07.2021).

⁷Методика мониторинга официальных сайтов органов государственной власти и местного самоуправления с помощью автоматизированной информационной системы «Мониторинг государственных сайтов». URL: <https://gosmonitor.ru/about> (дата обращения: 23.07.2021).

⁸Информационная система «Инфометр». URL: <http://system.infometer.org/ru/ratings/> (дата обращения: 23.07.2021).

же является одной из характеристик прозрачности (транспарентности) деятельности органов власти: индекс восприятия коррупции (ИБК)⁹, барометр мировой коррупции (*Global Corruption Barometer*)¹⁰, Индекс взяточдателей (*Bribe Payers Index*)¹¹. Данные методики основаны на опросах, что позволяет выявить общественное мнение по тому или иному вопросу, что безусловно является важной частью развития транспарентности деятельности органов власти на все уровнях. Однако такая оценка не характеризует все стороны транспарентности в анализируемой области.

Таким образом, одной из проблем методического обеспечения транспарентности деятельности ОМСУ является отсутствие единого комплексного подхода к оценке данного показателя, который бы учитывал все составляющие транспарентности. Кроме того, представленные подходы рассматривают оценку транспарентности деятельности органов власти, в том числе и муниципальной с точки зрения властных отношений. Однако муниципальный уровень власти имеет свою специфику, которая выражается в непосредственном участии населения в управлении, эффективной обратной связи при предоставлении муниципальных услуг и т.д. Все это определяет актуальность разработки методики оценки транспарентности деятельности ОМСУ с учетом этих аспектов.

Разработка методического подхода к оценке транспарентности деятельности органов местного самоуправления на основе клиентоориентированного подхода к муниципальному управлению и вовлеченности населения в местное самоуправление

В нашем понимании транспарентность – это не просто открытость ОМСУ, это двухсторонний процесс взаимодействия органов власти и населения, который заключается в двух основных положениях:

1. Клиентоориентированный подход к муниципальному управлению.

Одним из условий формирования транспарентных взаимоотношений между ОМСУ и населением является ориентация на потребителя муниципальных услуг. Подход, основанный на повышенном внимании к установлению и поддержанию взаимоотношений с потребителями, получил название клиентоориентированного или сервисного [8]. Клиентоориентированный подход для местного самоуправления предлагается определять как построение партнерских взаимоотношений ОМСУ и жителей муниципалитета, направленных на удовлетворение качеством проводимой муниципальной политики и оказываемых на территории муниципалитета услуг и достижение экономической и социальной эффективности деятельности ОМСУ в долгосрочном периоде посредством реализации различных задач [9–16].

Подход основан на следующих классических принципах: удовлетворение потребностей и интересов клиентов, интеграция персонала в процессы принятия решений, добросовестное выполнение работы и установление долгосрочных партнерских отношений с персоналом и клиентами, увеличение скорости поступления информации, в том числе обратной связи, цифровизации управления и др. Эти принципы легли в основу выделенных нами принципов транспарентности с учетом клиентоориентированного подхода (рис. 1).

2. Вовлеченность населения в местное самоуправление.

Несмотря на то, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» содержит достаточно большой перечень допустимых форм непосредственной демократии (местный референдум, правотворческая инициатива граждан, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, общественные обсуждения, собрания и конференции граждан, опросы, обращения граждан в органы местного самоуправления и др.), они так и не получи-

⁹Индекс восприятия коррупции. URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vospriyatiya-korrupsii> (дата обращения: 23.07.2021).

¹⁰Барометр мировой коррупции (*Global Corruption Barometer*). URL: <https://transparency.org.ru/research/barometr-mirovoy-korrupsii/> (дата обращения: 23.07.2021).

¹¹Индекс взяточдателей (*Bribe Payers Index*). URL: <https://transparency.org.ru/research/indeks-vzyatkodeley/> (дата обращения: 23.07.2021).

ли широкого распространения в муниципальных образованиях. Население не знает или не желает участвовать в местном самоуправлении [17–20].

В связи с этим особенностью прозрачности на муниципальном уровне является необходимость привлечения широких слоев населения к участию в наиболее значимых вопросах местного значения, повышения социально-политической активности различных социальных групп (рис. 1).

В совокупности эти два положения определяют прозрачность ОМСУ также с позиции прозрачности и открытости власти, но с учетом интеграции клиентоориентированности власти и вовлеченности населения. Прозрачность, таким образом, представляет собой среду, в которой ОМСУ предоставляют всем стейкхолдерам территории необходимую информацию для получения муниципальных услуг, вовлечение и стимулирование населения в осуществлении форм непосредственной демократии, а также предоставление иной информации о деятельности власти в открытой, полной, своевременной и понятной форме.

На основе этого нами определены 4 группы показателей, на основе которых будет рассчитываться интегральный показатель прозрачности деятельности ОМСУ (рис. 1):

- реализация форм непосредственной демократии в муниципалитете;
- взаимодействие ОМСУ с населением через СМИ и социальные сети;
- информационно-технологическая обеспеченность муниципального управления;
- качество предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

Первая группа показателей, связанная с реализацией форм непосредственной демократии, включает в себя 4 структурных показателя и отражает соблюдение принципа вовлеченности местного населения в решение вопросов местного значения. Сюда относятся показатели оценки работы некоторых форм взаимодействия с населением, предусмотренных федеральным законодательством (работа с письменными обращениями, организация личного приема, возможность проведения общественной экспертизы управленческих решений ОМСУ на сайте и т. д.). Само по себе наличие форм взаимодействия не обеспечивает прозрачности деятельности органов муниципального управления. Однако их эффективное применение, поиск доступных способов реализации этих форм населением, проявление инициативности к взаимодействию с населением будут способствовать достижению высокого уровня прозрачных взаимоотношений.

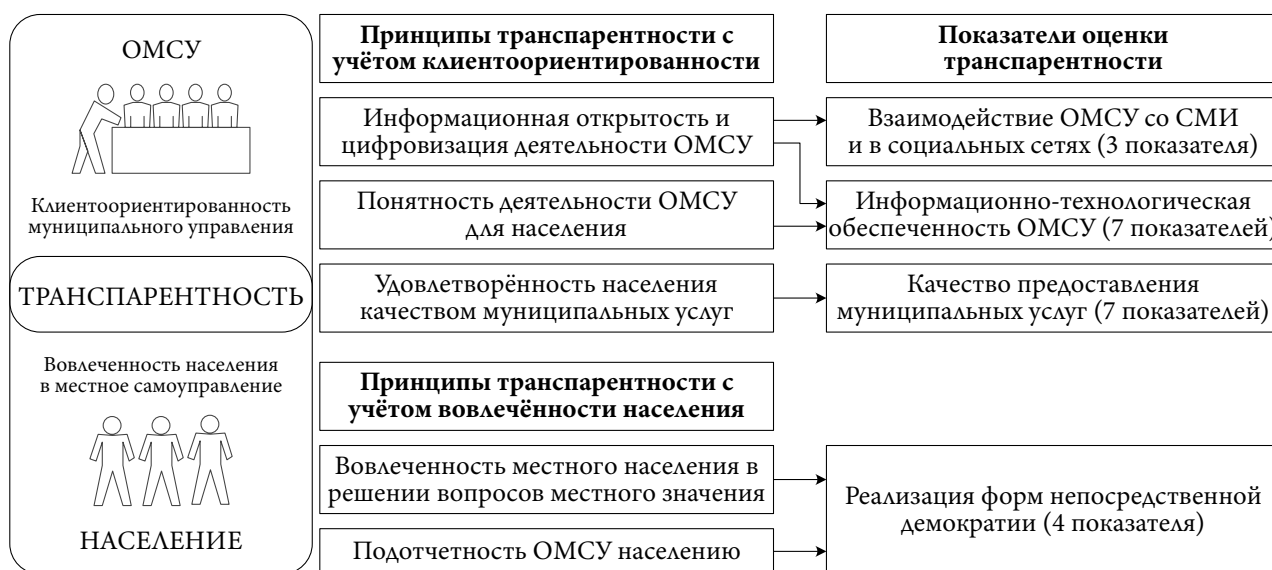


Рисунок 1 – Принципы и показатели оценки прозрачности деятельности ОМСУ с позиции клиентоориентированного подхода и вовлеченности населения в местное самоуправление

Figure 1 – Principles and indicators for assessing the transparency of local self-government activities from the perspective of a client-oriented approach and the involvement of the population in local self-government

Вторая группа показателей, отражающая взаимодействие ОМСУ с местным сообществом в социальных сетях, со СМИ, а также работу в системе «Инцидент-менеджмент» состоит из 3 показателей и позволяет оценить такие принципы транспарентности деятельности ОМСУ, как информационная открытость и понятность деятельности власти для населения.

Третья группа показателей формируют критерии, связанные с развитием цифровизации в работе официального сайта ОМСУ, применением ОМСУ информационно-коммуникационных технологий. Сюда входят 7 структурных показателей. Официальный сайт органа местного самоуправления должен, во-первых, размещать максимум информации о муниципальном образовании, о деятельности ОМСУ, о предоставляемых услугах, новостях, событиях, других полезных источниках. Во-вторых, этот объем информации должен быть доступным для понимания гражданам и достоверным. В-третьих, в условиях развития цифровой экономики повышается важность структурирования информации с точки зрения технологической доступности и удобства с применением различных информационно-коммуникационных технологий. Также в указанной группе оценивается востребованность сайта среди его пользователей. Таким образом, данная группа показателей отражает работу принципов открытости, доступности и достоверности информации при обеспечении транспарентности деятельности ОМСУ [21–25].

Четвертая группа показателей объединяет критерии качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности в работе ОМСУ. Одним из основных условий развития транспарентности деятельности ОМСУ является ориентация на потребителя, поэтому данная группа включает в себя 5 структурных показателей, отражающих количество муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде, выявление потребностей граждан при помощи опросов, степень удовлетворенности населения деятельностью муниципального управления. Показатели основываются на принципе удовлетворенности населения качеством муниципальных

услуг. С точки зрения клиентоориентированного подхода процессы деятельности ОМСУ должны быть ориентированы на максимальное удовлетворение запросов граждан. Под удовлетворенностью потребителей понимается степень соответствия качества оказанных услуг ожиданиям потребителей [17, 26–28].

В таблице 1 представлен перечень показателей, позволяющий провести комплексную оценку транспарентности деятельности ОМСУ по различным направлениям.

Новизна предлагаемой методики заключается в том, что интегральный показатель транспарентности деятельности ОМСУ через определенные параметры позволяет провести не только традиционную оценку процессов взаимодействия ОМСУ с гражданским обществом (прежде всего информационную), но и оценить ориентированность органов муниципального управления на граждан при решении вопросов местного значения, а также вовлеченность населения в местное самоуправление. Методика позволяет выявлять проблемные точки при взаимодействии ОМСУ с населением, а также проводить оценку эффективности деятельности администраций муниципальных образований в части транспарентности деятельности ОМСУ.

Содержащиеся в структуре сводного показателя частные показатели могут заменяться и дополняться в зависимости от особенностей муниципалитета, в котором они рассматриваются либо от целей межмуниципального сравнения.

Оценка транспарентности деятельности органов местного самоуправления на примере городских округов Республики Башкортостан

Для расчета интегрального показателя транспарентности деятельности ОМСУ использован интегральный метод расчета с использованием среднеарифметического метода свертки:

$$T_{\text{ОМСУ}} = \frac{T_1 + T_2 + T_3 + T_4}{4}, \quad (1)$$

где T_1 – сводный показатель реализации форм непосредственной демократии ОМСУ; T_2 – сводный показатель взаимодействия ОМСУ со СМИ и в социальных сетях;

Таблица 1 – Структура показателей оценки прозрачности деятельности ОМСУ
Table 1 – Structure of indicators for assessing the transparency of the activities of local self-government activities

Частные показатели	Примечание
Сводный показатель реализации форм непосредственной демократии ОМСУ (T_1)	
T_1^1 – количество обращений на 1000 человек населения, ед.	характеризует эффективность работы с письменным и электронным обращениями граждан
T_1^2 – численность граждан, принятых на личном приеме в год на 1000 человек населения, ед.	характеризует эффективность организации личного приема граждан
T_1^3 – доля инициативных проектов, прошедших республиканский отбор, %	характеризует эффективность реализации мероприятий, имеющих приоритетное значение для жителей муниципального образования по решению вопросов местного значения
T_1^4 – количество общественных обсуждений в год, ед.	характеризует динамику участия граждан в принятии управленческих решений ОМСУ
Сводный показатель взаимодействия ОМСУ со СМИ и в социальных сетях (T_2)	
T_2^1 – количество СМИ на 1000 человек населения, ед.	характеризует открытость, информированность о проводимых мероприятиях
T_2^2 – количество аккаунтов в социальных сетях, ед.	характеризует готовность к диалогу и информационной открытости для населения
T_2^3 – количество обращений в систему «Инцидент-менеджмент», ед.	отражает динамику работы в системе «Инцидент-менеджмент»
Сводный показатель информационно-технологической обеспеченности официальных сайтов ОМСУ (T_3)	
T_3^1 – полнота информации на официальном сайте, баллы	отражает полноту предоставляемой информации на официальном сайте, оценка каждого пункта проводится экспертным путем в пределах 0,2 балла, при наличии всех пунктов – максимальный балл – 1.
T_3^2 – посещаемость сайта ОМСУ, %	характеризует динамику востребованности официальных сайтов ОМСУ
T_3^3 – обеспечение доступности языкового стиля изложения информации на сайте, баллы	отражает степень доступности языкового стиля для различных слоев населения
T_3^4 – обеспечение доступа к информации слабовидящим, баллы	отражает доступность информации на сайте ОМСУ для людей с ограниченными возможностями здоровья
T_3^5 – наличие раздела часто задаваемых вопросов (FAQ), баллы	позволяет найти ответ на имеющиеся вопросы на основании представленных примеров
T_3^6 – количество ссылок на другие сайты, полезные гражданам, ед.	характеризует удобство и технологичность сайта
T_3^7 – наличие информации о приеме граждан на официальном сайте, баллы	характеризует эффективность организации личного приема граждан, при положительном значении n1-n3 каждому из них присваивается по 0,5 балла.
Сводный показатель качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности (T_4)	
T_4^1 – количество доступных электронных муниципальных услуг, ед.	отражает удобство и мобильность поиска муниципальных услуг
T_4^2 – число заявителей-граждан, обратившихся за получением муниципальных услуг в электронном виде, ед.	отражает уровень цифровой грамотности граждан и уровень развития цифровизации в муниципалитете
T_4^3 – наличие навигационного сервиса поиска подведомственных организаций ОМСУ по жизненным ситуациям, функциям на доступном языке, баллы	характеризует мобильность, удобство сайта, сокращая время поиска необходимой информации, учитывает индивидуальные потребности пользователей
T_4^4 – количество проведенных опросов граждан в онлайн и офлайн форматах на 1000 чел. в год, ед.	отражает учет потребности граждан при принятии решений омс, в том числе более мобильным способом
T_4^5 – удовлетворённость населения деятельностью органов МСУ по ежегодным опросам, % от числа опрошенных	отражает качество работы муниципальных органов власти

Таблица 2 – Результаты нормированных значений показателей прозрачности деятельности администраций городских округов Республики Башкортостан, ед.**Table 2** – Results of normalized values of transparency indicators of the administrations of urban districts of the Republic of Bashkortostan, units

Городские округа (ГО)	T_1	T_2	T_3	T_4	Интегральный показатель оценки прозрачности	Удовлетворенность жителей деятельностью ОМСУ за 2020 г. ¹²
ГО г. Уфа	0,60	1,00	0,29	0,34	0,56	73,99
ГО г. Агидель	0,44	0,54	0,61	0,47	0,52	80,03
ГО г. Кумертау	0,37	0,04	0,40	0,36	0,29	97,81
ГО г. Нефтекамск	0,11	0,57	0,52	0,12	0,33	74,54
ГО г. Октябрьский	0,20	0,44	0,24	0,21	0,27	80,59
ГО г. Салават	0,41	0,25	0,64	0,22	0,38	73,59
ГО г. Сибай	0,44	0,42	0,26	0,24	0,34	80,67
ГО г. Стерлитамак	0,25	0,64	0,19	0,25	0,33	84,66
ЗАТО г. Межгорье	0,13	0,51	0,48	0,59	0,43	—

T_3 – сводный показатель информационно-технологической обеспеченности официальных сайтов ОМСУ; T_4 – сводный показатель, отражающий качество предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

Каждый из сводных подынтегральных показателей рассчитывается как сумма от частных показателей по формуле 2.

$$T_{i_{\text{подынтегр}}} = \frac{T_{i_1} + \dots + T_{i_n}}{n}, \quad (2)$$

где T_{i_1} – один из сводных подынтегральных показателей; $T_{i_1} + \dots + T_{i_n}$ – частные показатели прозрачности деятельности ОМСУ; n – количество частных показателей прозрачности деятельности ОМСУ.

Поскольку частые показатели имеют разно-сторонний характер, показатели приведены к сопоставимому виду. Для этого использована формула нормирования значения полученных показателей (3):

$$x_{itn} = \frac{x_{it} - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}. \quad (3)$$

Рассчитаем показатель прозрачности деятельности администраций городских округов Республики Башкортостан. За отчетный период возьмем данные 2019–2020 гг. Результаты расчетов представлены в таблице 2.

Проведенный анализ показал, что наибольший уровень прозрачности деятельности

ОМСУ достигнут в городском округе города Уфа Республики Башкортостан (0,56), наименьший уровень – в городах Октябрьский (0,27) и Кумертау (0,29).

При этом в структуре интегрального показателя города Уфы прозрачность наиболее сильна в части взаимодействия ОМСУ со СМИ и в социальных сетях. Также активно работают в Уфе реализация форм непосредственной демократии. Полученные результаты говорят о наличии и функционировании различных каналов для взаимодействия с населением. Однако некоторые полученные результаты свидетельствуют о необходимости налаживания активной работы в направлении информационно-технологической обеспеченности деятельности ОМСУ и качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

Структура интегрального показателя прозрачности позволяет выявить слабые и сильные стороны прозрачности по каждому из городских округов. Например, по уровню развития форм непосредственной демократии отстающими городами являются Нефтекамск, Межгорье, Октябрьский, Стерлитамак, а наиболее эффективными – Уфа, Агидель, Сибай, Салават.

Взаимодействие местной власти со СМИ и в социальных сетях эффективно налажено в Уфе, активно развивается данное направление прозрачности в Стерлитамаке, Нефтекам-

¹²Обобщенная информация о результатах опроса населения об удовлетворенности жителей муниципальных районов (городских округов) по итогам 2020 г. URL: <https://pravitelstvorb.ru/ru/region/20210128-1.pdf>.

ске и Агидели. Минимальное значение показателя наблюдается в городе Кумертау, что свидетельствует о низкой эффективности работы данного процесса. В остальных городах по данному показателю отсутствуют сильно отступающие значения, это говорит о том, что взаимодействие с населением в настоящее время активно развивается.

По уровню информационно-технологической обеспеченности деятельности ОМСУ наиболее высокие значения наблюдаются в Салавате и Агидели. В Уфе этот показатель ниже в 2 раза. В таких городах, как Стерлитамак, Октябрьский и Сибай данное направление развито слабо.

По качеству предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности результаты распределились таким образом, что максимальные значения показателя являются чуть выше среднего. Полученные данные говорят о том, что работа муниципальных органов власти не основана на клиентоориентированности и выстраивании обратной связи для определения качества оказываемых услуг. В связи с этим муниципалитетам стоит обратить более пристальное внимание на развитие данного направления, вести муниципальный учет по некоторым показателям для обеспечения в дальнейшем возможности мониторинга текущей ситуации возникающих потребностей у населения, качества предоставляемых

муниципалитетом услуг и повышения транспарентности деятельности ОМСУ в целом.

В таблице 2 также представлены итоги результатов опроса населения об удовлетворенности жителей городских округов по итогам 2020 года для сопоставления с рассчитанной транспарентностью деятельности муниципальной власти (рис. 2).

Опрос населения об удовлетворенности жителей городских округов Республики Башкортостан по итогам 2020 года основан на результатах деятельности руководителей городских округов и муниципальных служб (организаций транспортного обслуживания и жилищно-коммунального комплекса, ответственных за качество автомобильных дорог), то есть касается степени соответствия реализуемых задач в муниципалитете ожиданиям граждан. Это один из показателей качества предоставления услуг и развития клиентоориентированности. На рисунке 2 представлена связь уровня транспарентности и удовлетворенности жителей анализируемых городов. В Уфе, несмотря на то что деятельность ОМСУ в целом является достаточно транспарентной, уровень удовлетворенности жителей города не является столь высоким. Причиной такого разрыва являются низкие значения в структуре интегрального показателя – информационно-технологической обеспеченности, качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности.

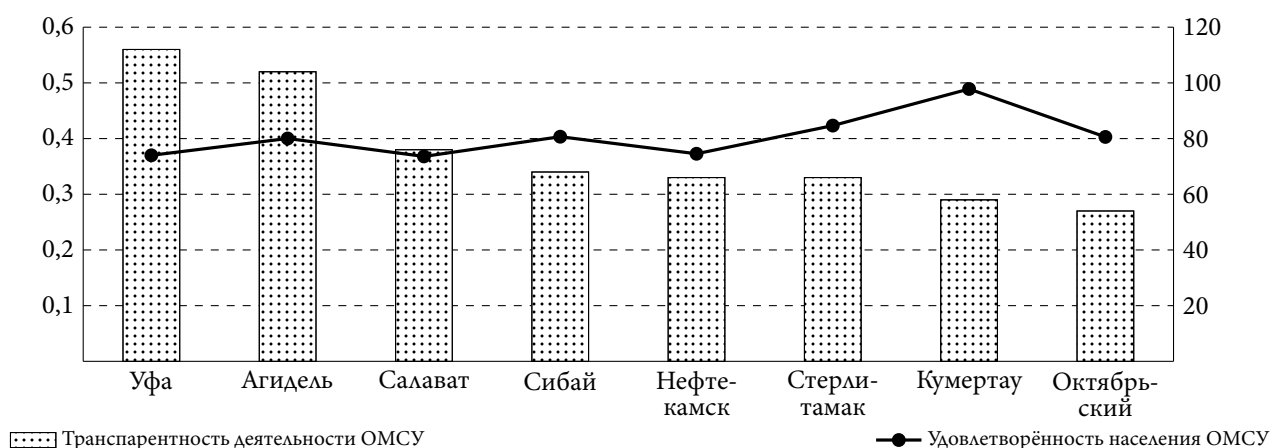


Рисунок 2 – Сопоставление результатов оценки транспарентности деятельности органов местного самоуправления и результатов опроса населения об удовлетворенности жителей городских округов Республики Башкортостан по итогам 2020 года

Figure 2 – Comparison of the results of assessing the transparency of the activities of local self-government bodies and the results of a survey of the population on the satisfaction of residents of urban districts of the Republic of Bashkortostan at the end of 2020

Напротив, в городах Сибай, Нефтекамск, Стерлитамак, Кумертау, Октябрьский уровень транспарентности деятельности муниципальных органов власти ниже среднего и развит недостаточно, в то время как жители этих городов довольны реализуемой политикой на данных территориях. В городе Октябрьский в структуре интегрального показателя транспарентности деятельности ОМСУ слабо представлены такие направления, как реализация форм непосредственной демократии, информационно-технологическая обеспеченность в части посещаемости официального сайта администрации, доступности языкового стиля изложения информации, наличия раздела часто задаваемых вопросов, полезных ссылок для граждан. Также в данных городских округах практически не уделяется внимания качеству предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности, но хорошо развит уровень взаимодействия ОМСУ со СМИ и с гражданами в социальных сетях. Такая связь говорит о том, что муниципальные органы власти могут предоставлять качественно свои услуги, но при этом их деятельность может быть закрыта или недостаточно транспарентна по определенным направлениям.

Заключение

В проведенном исследовании были рассмотрены и проанализированы существующие методики оценки в части информационной открытости деятельности органов власти различных уровней, развития цифровых технологий деятельности органов власти, уровня измерения коррупции. Установлено, что

транспарентность характеризуется двухсторонним процессом взаимодействия органов власти и населения и основывается на двух подходах: клиентоориентированный подход к муниципальному управлению и принципах вовлеченности населения в местное самоуправление по наиболее значимым вопросам местного значения, повышения социально-политической активности различных социальных групп. На основе данных положений авторами определены 4 группы показателей для расчета интегрального показателя транспарентности деятельности ОМСУ: показатели реализации форм непосредственной демократии в муниципалитете; показатели взаимодействия ОМСУ с населением через СМИ и социальные сети; показатели информационно-технологической обеспеченности; показатели качества предоставления муниципальных услуг и клиентоориентированности. На основе свертки показателей определен интегральный показатель транспарентности, который отражает не только информационную оценку процессов взаимодействия ОМСУ с гражданским обществом, но и оценку ориентированности органов муниципального управления на граждан при решении вопросов местного значения, а также вовлеченности населения в местное самоуправление.

Таким образом, разработанная методика позволяет осуществлять межмуниципальные сравнения развития транспарентности деятельности ОМСУ, оценивать динамику развития транспарентности отдельного муниципального образования; выявлять проблемные области взаимодействия между муниципальной властью и местным сообществом.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Тажитдинов И.А., Атаева А.Г., Шатунова А.И. (2020). Транспарентность органов местного самоуправления в условиях цифровой экономики // Муниципалитет: экономика и управление. № 3 (32). С. 48–58.

2. Манченко П.А. (2012). Транспарентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы // Административное и муниципальное право. № 4 (52). С. 28–34.

3. Комбарова Е.В. (2019). Транспарентность органов публичной власти в условиях информационного общества России // Конституционное и муниципальное право. № 12. С. 15–18.

4. Дамм И.А., Акунченко Е.А., Щедрин Н.В. (2019). Открытость публичной власти: вопросы понятийно-категориального аппарата // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. Т. 10. № 2. С. 226–242.

5. Бокова Т.А., Кадникова Т.Г., Романова Н.Д. (2021). О некоторых вопросах реализации прин-

ципа прозрачности (открытости) бюджетных данных на муниципальном уровне (на примере Республики Карелия) // Путеводитель предпринимателя. Т. 14. № 1. С. 105–124.

6. Модникова Т.Н., Пономарева Ю.Ю., Фомина М.Г. (2020). Реализация конституционного принципа гласности в местном самоуправлении современной России (часть 1) // Вопросы российского и международного права. Т. 10. № 5-1. С. 185–191.

7. Безносков А.М. (2015). Методика оценки открытости в деятельности органов местного самоуправления (на примере Администрации города Хабаровска и администрации города Комсомольск-на-Амуре) // Молодой ученый. № 19.1 (99.1). С. 75–80.

8. Зайковский В.Н. (2014). «Сервисное государство»: новая парадигма или современная технология государственного управления? // Дайджест-финансы. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya-tehnologiya-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 24.07.2021).

9. Гайнанов Д.А. и др. (2015). Клиентоориентированное управление в организациях сферы услуг : Монография / Д. А. Гайнанов, А. В. Крупский, Л. И. Мигранова, Л. Д. Сайфуллина, Л. И. Спирина ; под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Д. А. Гайнанова. Уфа : ИСЭИ УНЦ РАН. 142 с.

10. Вешнева С.А., Чекова О.А. (2016). Разработка модели клиентоориентированности для медицинской организации // Новая наука: проблемы и перспективы. № 10-2. С. 32–36.

11. Кожевникова С.Ю., Чернорез Е.В. (2016). Эффективные инновационные механизмы коммерческой деятельности для обеспечения клиентоориентированности розничной торговли и общественного питания // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. № 38. С. 148–154.

12. Корнеева О.С. (2012). Клиентоориентированный подход как основа эффективного управления взаимоотношениями с клиентами // Проблемы экономики и менеджмента. № 11 (15). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klientoorientirovannyi-podhod-kak-osnova-effektivnogo-upravleniya-vzaimootnosheniyami-s-klientami> (дата обращения: 28.07.2021).

13. Ойнер О.К., Пантелеева Е.К. (2019) Признаки клиентоориентированного подхода к

управлению fmcg-компанией на российском рынке // Управленец. Т. 10. № 2. С. 11–20.

14. Мазалова Н.Ф. (2020). Формирование компетентностей государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления в контексте обеспечения деятельности «сервисного государства» // Экономика и предпринимательство. № 6 (119). С. 164–170.

15. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. (2010). Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. № 3. С. 44–46.

16. Соколов Л.А. (2013). Клиентоориентированность как основа управления на государственной службе и в бизнесе // Вестник МГУУ. № 1. С. 12–16.

17. Кляев А.В., Урсу И.С. (2010). Муниципальная власть и население: проблема обратной связи. Управленческое консультирование // Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. № 1 (37). С. 50–58.

18. Макарова О.В. (2017). Общественный контроль за соблюдением открытости информации о деятельности публичной власти // Журнал российского права. № 7 (247). С. 54–62.

19. Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. (2018). Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // Журнал институциональных исследований. Т. 10. № 4. С. 38–57.

20. Тамбовцев В.Л., Рождественская И.А. (2021). Эффективность в государственном секторе: иллюзия понимания и её последствия // Terra Economicus. № 19 (1). С. 17–35.

21. Вартанова Е.А., Вихрова О.Ю. (2020). Цифровая информационная открытость власти как инструмент преодоления цифрового неравенства в России // Вопросы теории и практики журналистики. Т. 9. № 4. С. 575–594.

22. Литвинцева Г.П., Шмаков А.В., Стукаленко Е.А., Петров С.П. (2019). Оценка цифровой составляющей качества жизни населения в регионах Российской Федерации // Terra Economicus. Т. 17. № 3. С. 107–127.

23. Волькер Н., Лезина Т., Салтан А. (2018). Роль менеджмента информационных технологий в цифровой трансформации российских компаний (The role of it-management in the digital transformation of russian companies) // Форсайт. Т. 12. № 3. С. 53–61.

24. Пишняк А., Халина Н. (2021). Восприятие новых технологий населением как показатель открытости к инновациям // Форсайт. Т. 15. № 1. С. 39–54.

25. Близкий Р.С., Данильченко Т.С., Тимохина О.А. (2019). Инициативное бюджетирование и транспарентность в неоклассической парадигме экономической теории // Научный журнал Дискурс. № 4 (30). С. 138–146.

26. Кузнецова Ю.А. (2009). Качество социальных услуг: оценка и управление : Монография / Ю. А. Кузнецова, С. А. Кириллова, О. Г. Кантор / под ред. С. А. Кирилловой. Уфа : ИСЭИ УНЦ РАН. 132 с.

27. Петрова С.А., Алексенцева Ю.А. (2019). Информационно-аналитические ресурсы и инструменты оценки качества оказания услуг в социальной сфере // Евразийское Научное Объединение. № 3-4 (49). С. 262–266.

28. Капогузов Е.А., Лапина Т.А., Чупин Р.И. (2017). Качество государственных услуг в контексте институционализации социального контроля // Журнал институциональных исследований. Т. 9. № 2. С. 154–171.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ:

Тажитдинов Илшат Азаматович – доктор экономических наук; Уфимский государственный авиационный технический университет (450000, Россия, Уфа, ул. К. Маркса, 12); ice_lu@mail.ru.

Атаева Айсылу Гарифулловна – кандидат экономических наук; Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук (450054, Россия, Уфа, пр-кт Октября, 71); ice_lu@mail.ru.

Шатунова Алина Ирековна – Институт социально-экономических исследований, Уфимский федеральный исследовательский центр Российской академии наук (450054, Россия, Уфа, пр-кт Октября, 71); alisitdikova@yandex.ru.

METHODOLOGICAL APPROACH TO ANALYSIS OF TRANSPARENCY OF LOCAL AUTHORITIES

I.A. Tazhitdinov^a, A.G. Ataeva^{13b}, A.I. Shatunova^{14b}

^aUfa State Aviation Technical University

^bUfa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences

ABSTRACT:

The relevance of research. The transparency of local self-government bodies is one of the characteristics of communication between local authorities and the stakeholders of the territory. Currently, domestic studies lack methods for assessing transparency in the aspect of analyzing the satisfaction of the population with the activities of local self-government bodies and the involvement of the population in self-government.

The purpose of the study is to analyze the existing methodological approaches to assessing the transparency of local governments and to develop an assessment methodology based on a customer-oriented approach.

Methods and methodology. The methodology for assessing transparency is based on the integration of a client-centered approach to municipal governance with the principles of community involvement in the implementation of democracy. On the basis of this, the integral indicator of transparency is determined on the basis of calculating four groups of indicators: 1) indicators of the implementation of forms of direct democracy in the municipality; 2) indicators of interaction of local governments with the population through the media and social networks; 3) indicators of information technology security; 4) indicators of the quality of the provision of municipal services and customer focus.

Results. The author has developed a methodology for assessing the transparency of local self-government bodies, which makes it possible to identify problematic areas in the interaction of the authorities with the population and to assess the effectiveness of the administrations of municipalities. The approbation of

¹³RSCI AuthorID: 672203, ORCID: 0000-0002-2835-0147

¹⁴RSCI AuthorID: 1066908

the methodology was carried out on the example of the activities of the administrations of nine urban districts of the Republic of Bashkortostan. As a result, it was determined that in these urban districts there is a high level of interaction of local governments with the media and with citizens in social networks. However, provision of municipal services and customer focus is still of low quality.

FUNDING: The article is based on the results of research within the state assignment of Ufa Federal Research Centre of the Russian Academy of Sciences no. 075-00504-21-00 in 2021.

KEYWORDS: local authorities, transparency of government bodies, transparency, customer-oriented approach, forms of direct democracy, local self-government bodies.

FOR CITATION: Tazhitdinov I.A., Ataeva A.G., Shatunova A.I. (2021). Methodological approach to analysis of transparency of local authorities, *Management Issues*, no. 4, pp. 6–19.

REFERENCES

1. Tazhitdinov I.A., Ataeva A.G., Shatunova A.I. (2020). Transparency of local government bodies in the conditions of digital economy, *Municipality: Economics and Management*, no. 3 (32), pp. 48–58.
2. Manchenko P.A. (2012). Transparency (openness) of the activities of state power and local self-government in the Russian Federation and European countries, *Administrative and municipal law*, no. 4 (52), pp. 28–34.
3. Kombarova E.V. (2019). Transparency of public authorities in the conditions of the information society of Russia, *Constitutional and municipal law*, no. 12, pp. 15–18.
4. Damm I.A., Akunchenko E.A., Schedrin N.V. (2019). Openness of public authority: Questions of conceptual-categorical apparatus, *Bulletin of St. Petersburg University. Law*, vol. 10, no. 2, pp. 226–242.
5. Bokova T.A., Kadnikova T.G., Romanova N.D. (2021). On some issues of the implementation of the principle of transparency (openness) of budgetary data at the municipal level (on the example of the Republic of Karelia), *Entrepreneur's Guide*, vol. 14, no. 1, pp. 105–124.
6. Modnikova T.N., Ponomareva Yu.Yu., Fomina M.G. (2020). The implementation of the constitutional principle of publicity in the local self-government of modern Russia (part 1), *Questions of Russian and international law*, vol. 10, no. 5-1, pp. 185–191.
7. Beznosov A.M. (2015). Methods for estimating openness in the activities of local governments (on the example of the administration of the city of Khabarovsk and the city administration of Komsomolsk-on-Amur), *Young scientist*, no. 19.1 (99.1), pp. 75–80.
8. Zaykovsky V.N. (2014). "Service state": a new paradigm or modern government technology? *Digest Finance*, no. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya-tehnologiya-gosudarstvennogo-upravleniya> (accessed 24.07.2021).
9. Gaynanov D.A., Krupsky A.V., Migranova L.I., Sayfullina L.D., Spirina L.I. (2015). Customer-oriented management in the services of the service sector. Monograph. Ufa, ISEI UNC RAS. 142 p.
10. Veshneva S.A., Chekova O.A. (2016). Development of a customer orientation model for a medical organization, *New Science: problems and prospects*, no. 10-2, pp. 32–36.
11. Kozhevnikova S.Yu., Chernorez E.V. (2016). Effective innovative mechanisms for commercial activities to ensure customer orientation of retail and catering, *Modern trends in economics and management: a new look*, no. 38, pp. 148–154.
12. Korneeva O.S. (2012). Customer-oriented approach as a basis for effective customer relationship management, *Problems of the economy and management*, no. 11 (15). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/klientoorientirovannyi-podhod-kak-osnova-effektivnogo-upravleniya-vzaimootnosheniyami-s-klientami> (accessed 28.07.2021).
13. Oyner O.K., Panteleeva E.K. (2019). Signs of a customer-oriented approach to the management of the FMCG company in the Russian market, *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 2, pp. 11–20.
14. Mazalova N.F. (2020). Formation of competences of civil servants and officials of local governments in the context of ensuring the activities of the "service state", *Economics and entrepreneurship*, no. 6 (119), pp. 164–170.
15. Kozhenko Ya.V., Mamychev A.Yu. (2010). Service state: problems of the theory and practice of implementation, *Power*, no. 3, pp. 44–46.
16. Sokolov L.A. (2013). Customer focus as a basis for management in public service and in business,

Bulletin of Moscow City University of Management, no. 1, pp. 12–16.

17. Klyuev A.V., Ursu I.S. (2010). Municipal and population: the problem of feedback. Management consulting, *Actual problems of state and municipal management*, no. 1 (37), pp. 50–58.

18. Makarova O.V. (2017). Public control over compliance with the openness of information on public authority activities, *Journal of Russian Law*, no. 7 (247), pp. 54–62.

19. Rubinstein A.Ya., Gorodetsky A.E. (2018). State paternalism and paternalistic failure in the theory of patronized goods, *Journal of Institutional Research*, vol. 10, no. 4, pp. 38–57.

20. Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A. (2021). Efficiency in the public sector: the illusion of understanding and its consequences, *Terra Economicus*, no. 19 (1), pp. 17–35.

21. Vartanova E.L., Vikhrova O.Yu. (2020). Digital information openness of power as a tool for overcoming digital inequality in Russia, *Issues of the theory and practice of journalism*, vol. 9, no. 4, pp. 575–594.

22. Litvintseva G.P., Shmakov A.V., Stukalenko E.A., Petrov S.P. (2019). Evaluation of the digital component of the quality of life of the population

in the regions of the Russian Federation, *Terra Economicus*, vol. 17, no. 3, pp. 107–127.

23. Volker N., Lezina T., Saltan A. (2018). The role of it-management in the digital transformation of russian companies, *Forsight*, vol. 12, no. 3, pp. 53–61.

24. Pishnyak A., Khalina N. (2021). The perception of new technologies to the population as an indicator of openness to innovation, *Forsight*, vol. 15, no. 1, pp. 39–54.

25. Blizky R.S., Danilchenko T.S., Timokhina O.A. (2019). Initiative budgeting and transparency in the neoclassical paradigm of economic theory, *Scientific magazine discourse*, no. 4 (30), pp. 138–146.

26. Kuznetsova Yu.A., Kirillova S.A., Kantor O.G. (2009). Quality of social services: assessment and management. Monograph. Ufa, ISEI UNC RAS. 132 p.

27. Petrova S.A., Aleksantseva Yu.A. (2019). Information and analytical resources and tools for assessing the quality of the provision of services in the social sphere, *Eurasian scientific association*, no. 3-4 (49), pp. 262–266.

28. Kapoguzov E.A., Lapina T.A., Chupin R.I. (2017). The quality of public services in the context of the institutionalization of social control, *Journal of Institutional Research*, vol. 9, no. 2, pp. 154–171.

AUTHORS' INFORMATION:

Ilshat A. Tazhitdinov – Advanced Doctor in Economic Sciences; Ufa State Aviation Technical University (12, Karl Marx St., Ufa, 450000, Russia); ice_lu@mail.ru.

Aysylu G. Ataeva – Ph.D. of Economic Sciences; Institute for Socio-Economic Research, Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Av., Ufa, 450054, Russia); ice_lu@mail.ru.

Alina I. Shatunova – Institute for Socio-Economic Research, Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Av., Ufa, 450054, Russia); alisitdikova@yandex.ru.