

## ВЫБОР КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Н. Б. Назина<sup>а</sup>, В. В. Григоренко<sup>б</sup>, Ю. В. Якубчик<sup>с</sup>

Сургутский государственный университет, г. Сургут, Российская Федерация

<sup>а</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9363-160X>, [nmb60@mail.ru](mailto:nmb60@mail.ru)

<sup>б</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9073-4184>, [grigv\\_84@mail.ru](mailto:grigv_84@mail.ru)

<sup>с</sup> ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8583-842X>, [yulia.sharovatova@gmail.com](mailto:yulia.sharovatova@gmail.com)

*Аннотация:* в статье рассматривается проблема объективной оценки деятельности территориального общественного самоуправления в условиях отсутствия единых критериев эффективности. Авторы подчеркивают, что непрозрачность оценки затрудняет сравнение результатов между муниципалитетами и препятствует эффективному планированию ресурсов. Отсутствие единых критериев эффективности превращает оценку деятельности территориального общественного самоуправления в субъективный и неконтролируемый процесс, что напрямую подрывает ресурсное планирование по трем каналам: невозможность нормирования затрат; риск «вытеснения» эффективных территориальных общественных самоуправлений; отсутствие обратной связи для корректировки планов.

Цель исследования — сформировать научно обоснованный набор критериев на основе экспертного подхода. В рамках работы проведено экспертное анкетирование девяти компетентных специалистов, включающих преподавателей вузов, председателей территориального общественного самоуправления и представителей городской администрации. Эксперты оценили семь предложенных критериев по пятибалльной шкале значимости. Для измерения согласованности мнений применялся статистический метод, который показал высокую степень консенсуса между экспертами. В результате выделены четыре наиболее значимых направления: организационная эффективность, социальная работа с населением, благоустройство территории и экономическая составляющая. Наименьшую значимость показали критерии, связанные с поддержанием порядка и взаимодействием с бизнесом. Полученные оценки могут быть использованы для построения интегрального индекса эффективности территориального общественного самоуправления, что повысит прозрачность местного самоуправления и доверие граждан к институтам местной демократии.

*Ключевые слова:* территориальное общественное самоуправление, критерии оценки деятельности территориального общественного самоуправления, показатель эффективности, экспертный анализ, каппа Флейса.

*Для цитирования:* Назина Н. Б., Григоренко В. В., Якубчик Ю. В. Выбор критериев оценки эффективности деятельности территориального общественного самоуправления. *Успехи кибернетики*. 2026;7(1):86–92.

*Поступила в редакцию:* 12.10.2025.

*В окончательном варианте:* 19.11.2025.

## SELECTION OF CRITERIA TO EVALUATE THE EFFECTIVENESS OF COMMUNITY COUNCILS

N. B. Nazina<sup>a</sup>, V. V. Grigorenko<sup>b</sup>, Yu. V. Yakubchik<sup>c</sup>

Surgut State University, Surgut, Russian Federation

<sup>a</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9363-160X>, [nmb60@mail.ru](mailto:nmb60@mail.ru)

<sup>b</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9073-4184>, [grigv\\_84@mail.ru](mailto:grigv_84@mail.ru)

<sup>c</sup> ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-8583-842X>, [yulia.sharovatova@gmail.com](mailto:yulia.sharovatova@gmail.com)

*Abstract:* we studied how to evaluate the performance of community councils when no standard effectiveness criteria exist. We note that the lack of clear assessment tools makes it difficult to compare municipalities and hinders efficient resource planning. We developed a set of scientifically grounded evaluation criteria using an expert-based approach. We surveyed nine specialists, including university lecturers, community council chairs, and city administration representatives. We asked the experts to rate seven proposed criteria on a five-point importance scale. We applied a statistical method to measure agreement among the experts and found a high level of consensus. We identified four key priority areas: organizational effectiveness, community engagement, territorial improvement, and economic efficiency. We found that the least significant criteria were related to public order and business involvement. We show that these findings

can be used to create an integrated community council effectiveness index, improving transparency in local governance and increasing public trust in democratic institutions.

*Keywords:* community council, criteria for community council performance evaluation, effectiveness index, expert analysis, Fleiss kappa.

*Cite this article:* Nazina N. B., Grigorenko V. V., Yakubchik Yu. V. Selection of Criteria to Evaluate the Effectiveness of Community Councils. *Russian Journal of Cybernetics*. 2026;7(1):86–92.

*Original article submitted:* 12.10.2025.

*Revision submitted:* 19.11.2025.

## **Введение**

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) представляет собой форму местного самоуправления, при которой жители муниципального образования самостоятельно решают вопросы местного значения в пределах своих полномочий. В последние годы в России наблюдается активное развитие институтов ТОС, что связано с необходимостью повышения вовлеченности граждан в управленческие процессы, улучшением качества жизни на местах и укреплением гражданского общества [1].

Однако, несмотря на растущую популярность ТОС, остается актуальным вопрос оценки их деятельности. Отсутствие единых и четких критериев и показателей эффективности затрудняет объективную оценку их работы, сопоставимость результатов между различными территориями и принятие управленческих решений. Цель данной статьи – выбор критериев оценки деятельности ТОС с позиции экспертного подхода для дальнейшей разработки комплексных показателей эффективности деятельности ТОС.

В условиях перехода к цифровой экономике и роста требований общества к качеству муниципальных услуг актуальным становится вопрос объективной оценки деятельности органов территориального общественного самоуправления [1]. Отсутствие единого научно обоснованного набора критериев приводит к субъективизму в оценке эффективности ТОС; невозможности сравнительного анализа между муниципальными образованиями; затрудненному планированию ресурсов и приоритетов развития. Решение указанной проблемы предполагает: во-первых, систематизацию существующих подходов к оценке муниципальной деятельности; во-вторых, выделение ключевых направлений работы ТОС (социальная, экономическая, организационная и инфраструктурная составляющие); в-третьих, разработку на их основе комплексного индикатора эффективности.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности использования предложенной системы критериев органами местного самоуправления, контрольно-счетными палатами, общественными наблюдательными комиссиями и другими заинтересованными сторонами для текущего контроля, стратегического планирования; распределения финансовых и инвестиционных ресурсов.

Таким образом, разработка единого набора оценочных показателей способствует формированию эффективной, открытой и ориентированной на потребности граждан модели территориального управления, что в конечном счете повышает качество жизни населения и уровень доверия к институтам местной демократии.

## **Материалы и методы исследования**

Критерий – это признак, на основе которого формируется оценка или принимается решение. Критерии определяют, насколько хорошо или плохо объект или процесс соответствует установленным требованиям, стандартам или ожиданиям. Они служат основой для сравнения и анализа показателей, помогают сделать вывод о качестве, эффективности или успешности деятельности.

Критерии при оценке эффективности используются в различных областях деятельности, таких как бизнес, образование, государственное управление, где позволяют конкретизировать с помощью показателей обобщенный набор экспертных статистических данных до измеряемых значений в определенной составной части оцениваемого объекта и повысить эффективность деятельности организаций и институтов [1, 2].

Для эффективного применения критериев важно определять конкретную, однозначную область, которую данный критерий отражает; сбалансировать количественные и качественные показатели и при необходимости использовать весовые коэффициенты (если задача оценки предполагает разные степени важности составляющих критерия или его самого относительно других критериев) [3].

На основе изучения и анализа нормативных правовых актов и федеральных законов в сфере жилищного хозяйства были сформулированы следующие возможные критерии оценки деятельности ТОС:

1. Организационная эффективность.
2. Социальная работа с населением.
3. Благоустройство территории.
4. ТОС как инструмент поддержания общественного порядка.
5. Экономическая эффективность.
6. ТОС как посредник в вопросах сотрудничества населения с коммерческими организациями.
7. Посредническая роль ТОС между муниципальными властями и населением.

Чтобы выяснить, какие критерии наилучшим образом позволяют оценить работу ТОС, было проведено анкетирование специалистов и измерена степень единства их суждений [4]. В качестве экспертов выступали специалисты (отдельные активные граждане, члены специализированных ассоциаций и работники образовательных учреждений), имеющие большой практический опыт в вопросах деятельности ТОС, а также участвующие в разработке, обучении и внедрении практик территориального самоуправления. Каждый из них прямо или косвенно в рамках своей профессиональной деятельности взаимодействует с товарищескими самоуправлениями на регулярной основе уже много лет и знаком со спецификой их деятельности, особенностями организации и реализации, как в Сургутском районе, так и в стране в целом. По роду деятельности экспертов можно поделить на несколько групп: преподаватели вуза, имеющие научные труды, касающиеся деятельности ТОС, председатели ТОС, представители администрации города Сургута, специализирующиеся на взаимодействии с товарищескими самоуправлениями. Все опрошенные специалисты имеют достаточный объем опыта и знаний, для того чтобы можно было опереться на их экспертные оценочные суждения.

Анкетирование экспертов проводилось для определения достоверности информации или результатов, т.е. для получения экспертных оценок [4]. В данном случае эксперт выступает в роли арбитра по оценке имеющихся данных, характеристик и показателей объекта.

В рамках анкетирования критерии оценивались по шкале от 0 до 5, где 0 баллов — критерий не влияет на качество, 5 — сильно влияет на качество (опросный лист экспертов представлен в табл. 1).

Таблица 1

## Результаты оценки критериев экспертами

№	Критерии	Эксперты								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Организационная эффективность	4	4	4	4	4	4	4	4	5
2	Социальная работа с населением	4	5	5	5	5	5	5	5	5
3	Благоустройство территории	4	4	4	4	5	5	5	5	5
4	ТОС как инструмент поддержания общественного порядка	1	1	1	1	1	2	1	1	1
5	Экономическая эффективность	3	3	4	3	4	3	3	3	3
6	ТОС как посредник в вопросах сотрудничества населения с коммерческими организациями	1	1	1	1	2	1	1	1	1
7	Посредническая роль ТОС между муниципальными властями и населением	3	2	3	3	3	3	3	3	3

Согласованность экспертных оценок — совпадение оценок, которые дают независимые эксперты одним и тем же объектам по критериям. Групповое ранжирование объектов, полученное на основе близких индивидуальных ранжирований, вызывает обычно большее доверие, чем ранжирование, полученное на основе существенно различающихся индивидуальных ранжирований. Количественная оценка согласованности экспертных ранжирований и выяснение причин имеющихся расхождений очень важны для анализа результатов экспертизы. Такой анализ позволяет обнаружить ошибки расчета, а в ряде случаев выявляет существенное различие в подходах экспертов к оценке некоторых объектов. Экспертные оценки нельзя считать случайными величинами, так как в качестве экспертов выступали компетентные в данной области специалисты [5].

Для оценки согласованности двух экспертных ранжирований был использован статистический метод — каппа Флейса, измеряющий согласованность мнений в смысле их коррелированности, но не совпадений [5, 6]. У остальных методов экспертного анализа было выявлено ограничение — невозможность рассчитать согласованность мнений экспертов по каждой переменной в отдельности.

Каппа Флейса ( $\kappa$ ) — это статистический показатель для оценки согласованности между фиксированным количеством оценщиков, выбранных случайным образом, при присвоении категориальных оценок ряду объектов или их классификации. Это обобщение метода Коэна для более чем двух экспертов. Метод каппы Флейса можно использовать с бинарными или номинальными шкалами [6].

### Результаты и их обсуждение

Алгоритм расчета по методу каппы Флейса ( $\kappa$ ):

1. Пусть  $N$  — общее количество критериев,  $n$  — количество экспертов,  $k$  — количество категорий (значения оценки, выставленные экспертами, от 1 до 5). Элементы индексируются  $i = 1 \dots N$ , а категории  $j = 1 \dots k$ .

2. Пусть  $n_{ij}$  обозначает количество оценщиков, которые отнесли  $i$ -й элемент к  $j$ -й категории. Строилась матрица частот (табл. 2).

Таблица 2

Матрица распределения оценок экспертов

Критерии	Оценка				
	1	2	3	4	5
Организационная эффективность	0	0	0	8	1
Социальная работа с населением	0	0	0	1	8
Благоустройство территории	0	0	0	4	5
ТОС как инструмент поддержания общественного порядка	8	1	0	0	0
Экономическая эффективность	0	0	7	2	0
ТОС как посредник в вопросах сотрудничества населения с коммерческими организациями	8	1	0	0	0
Посредническая роль ТОС между муниципальными властями и населением	0	1	8	0	0

3. Вычислялись доли для каждой категории  $j$ :

$$p_j = \frac{1}{N \cdot n} \sum_{i=1}^N n_{ij}. \quad (1)$$

4. Вычислялась согласованность по объектам для каждого объекта  $i$ :

$$P_i = \frac{1}{n(n-1)} \sum_{j=1}^k n_{ij}(n_{ij} - 1). \quad (2)$$

5. После производилось усреднение по объектам:

$$\bar{P} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N P_i. \quad (3)$$

6. Вычислялось случайное совпадение:

$$\bar{P}_e = \sum_{j=1}^k p_j^2. \quad (4)$$

7. Финальная формула расчета каппы Флейса:

$$\kappa = \frac{\bar{P} - \bar{P}_e}{1 - \bar{P}_e}. \quad (5)$$

8. Интерпретация результатов производилась по таблице 3 [6], которая позволяет представить численное значение коэффициента каппы Флейса в виде понятной оценки, однозначно говорящей о результатах согласованности оцениваемых статистических данных [6].

Таблица 3

## Интерпретация значений коэффициента каппы Флейса

Значение каппы Флейса ( $\kappa$ )	Степень согласия
$< 0$	Отсутствует
$0 - 0,2$	Слабая
$0,21 - 0,4$	Умеренная
$0,41 - 0,6$	Средняя
$0,61 - 0,8$	Сильная
$0,81 - 1$	Почти идеальная

9. Для расчета итогового значения согласованности по методу Флейса был реализован скрипт на языке Python. Итоговым результатом значения согласованности оценок экспертов стало значение  $k = 0,62$  (рис. 1). Согласно табл. 3 полученное в ходе расчетов значение  $k = 0,62$  соответствует степени согласия «Сильная», поэтому можно принять полученные экспертные оценки как корректные.

10. Далее рассчитывалось среднее арифметическое значение ( $\bar{x}$ ) оценок экспертов и из них выбирались критерии с максимальным значением ( $\bar{x}$ ) (табл. 4).

```
import numpy as np

def fleiss_kappa(mat):
    N, k = mat.shape
    n = mat.sum(axis=1)[0]
    p = mat.sum(axis=0) / (N * n)
    P = ((mat**2).sum(axis=1) - n) / (n * (n - 1))
    P_bar = P.mean()
    P_e = (p**2).sum()
    kappa = (P_bar - P_e) / (1 - P_e)
    return kappa

# Пример: матрица 7x5 (7 объектов, 5 категорий)
mat = np.array([
    [0,0,0,8,1],
    [0,0,0,1,8],
    [0,0,0,4,5],
    [8,1,0,0,0],
    [0,0,7,2,0],
    [8,1,0,0,0],
    [0,1,8,0,0]
])

print(round(fleiss_kappa(mat), 3)) # 0.62
```

Рис. 1. Результат работы Python-скрипта по каппе Флейса

Очевидно, что дальнейший анализ и кластеризация не требуются в связи с однозначностью оценок экспертов.

На рис. 2 представлен график экспертных оценок критериев, построенный на основе таблицы 4.

Наиболее низкими значениями обладают критерии «ТОС как посредник в вопросах сотрудничества населения с коммерческими организациями» ( $N = 1,1$ ), «ТОС как инструмент поддержания общественного порядка» ( $N = 1,1$ ), «Посредническая роль ТОС между муниципальными властями и населением» ( $N = 2,9$ ). Наиболее важными критериями для оценки эффективности деятельности ТОС можно считать следующие: «Социальная работа с населением» ( $N = 4,8$ ), «Благоустройство территории» ( $N = 4,5$ ) «Организационная эффективность» ( $N = 4,1$ ), «Экономическая эффективность» ( $N = 3,2$ ), их и будем использовать для составления интегрированной оценки, позволяющей рассчитать единый индекс эффективности.

Таблица 4

## Результаты оценки критериев экспертами

Критерии	Эксперты									$\bar{x}$
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Организационная эффективность	4	4	4	4	4	4	4	4	5	<b>4.1</b>
Социальная работа с населением	4	5	5	5	5	5	5	5	5	<b>4.8</b>
Благоустройство территории	4	4	4	4	5	5	5	5	5	<b>4.5</b>
ТОС как инструмент поддержания общественного порядка	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1.1
Экономическая эффективность	3	3	4	3	4	3	3	3	3	<b>3.2</b>
ТОС как посредник в вопросах сотрудничества населения с коммерческими организациями	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1.1
Посредническая роль ТОС между муниципальными властями и населением	3	2	3	3	3	3	3	3	3	2,9

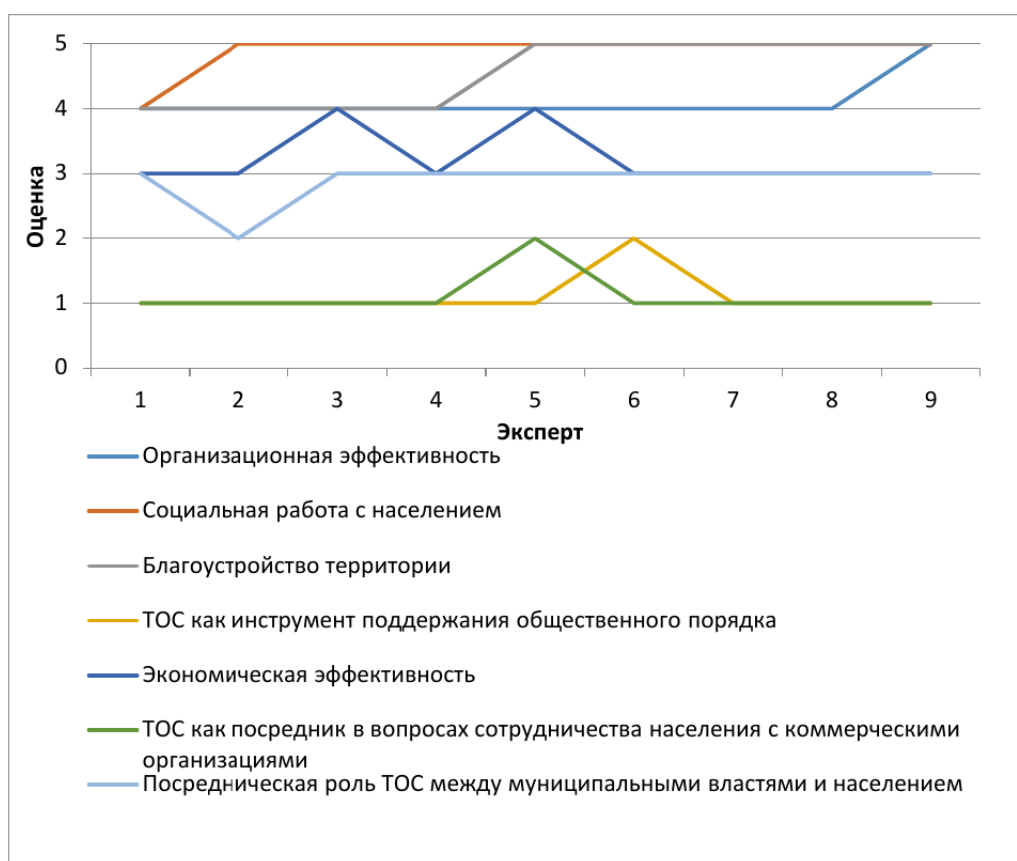


Рис. 2. График оценок экспертов

## Заключение

В результате исследования было выявлено, что ключевыми критериями оценки эффективности деятельности территориального общественного самоуправления являются социальная работа, благоустройство территории, организационная и экономическая эффективность. Незначительным оказалось влияние территориального общественного самоуправления на поддержание общественного порядка и связи с бизнесом. Мнения специалистов совпали почти идеально ( $\kappa = 0,62$ ). Предложенные показатели позволят свести оценку деятельности территориального общественного самоуправления в единый индекс и сделать местное самоуправление более понятным и управляемым.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Улаева Н. Л. Специфика правового регулирования и отдельные проблемы правоприменения при размещении органами местного самоуправления парковок, дорожных карманов и стоянок транспортных средств. *Евразийский юридический журнал*. 2022;9:205–207. DOI: 10.46320/2073-4506-2022-9-172-205-207.
2. Иванова К. А. *ТОС: от законодательных основ к практике реализации*. М.: Юрлитинформ; 2021. 37 с.
3. Овчаренко Р. К., Степанищева П. А. Территориальное общественное самоуправление: новый взгляд на возможности и перспективы влияния на создание городской среды. *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. 2024;3:49-60. DOI: 10.22394/2079-1690-2024-1-3-46-51.
4. Коэн Дж. *Статистический анализ в поведенческих науках* / пер. с англ. М.: Финансы и статистика; 2001. 416 с.
5. Лемешко Б. Ю., Лемешко С. Б., Постовалов С. Н. *Статистический анализ данных, моделирование и исследование вероятностных закономерностей*. Новосибирск: НГТУ; 2011. 296 с.
6. Gusarova N. F., Klochkov A. P., Lobantsev A. A. et al. Generative Augmentation to Improve Lung Nodules Detection in Resource-Limited Settings. *Information and Control Systems*. 2020;6:60-69. DOI: 10.31799/1684-8853-2020-6-60-69.