

УДК 332.142

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО ВНЕДРЕНИЮ СТАНДАРТА РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ

Е. А. Яковлева, Н. А. Азарова, В. В. Сухорукова, А. Ю. Небесная

Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г. Ф. Морозова

Поступила в редакцию 20 марта 2018 г.

Аннотация: статья посвящена проблеме взаимодействия региональных и муниципальных органов власти по внедрению стандарта развития конкуренции на территории Воронежской области. Данная информация является основой обоснования приоритетности развития рынков в субъекте РФ. В статье предложена оценка деятельности муниципальных образований по внедрению Стандарта развития конкуренции. Определены показатели содействия развитию конкуренции для городских округов области. Формирование рейтинга позволяет выявить муниципальные районы, обеспечившие наибольший вклад в реализацию составляющих Стандарта и достижение целевых контрольных показателей регионального уровня.

Ключевые слова: стандарт развития конкуренции, приоритетность развития рынков, оценка деятельности муниципальных образований, показатели содействия развитию конкуренции, целевые контрольные показатели.

Abstract: the article is devoted to the problem of interaction between regional and municipal authorities on the introduction of the standard for the development of competition in the territory of the Voronezh region. This information is the basis for substantiating the priority of the development of markets in the subject of the Russian Federation. The article proposes an assessment of the activities of municipalities in the implementation of the Standard for the Development of Competition. Indicators of promotion of competition for urban districts of the region are determined. Forming the rating allows identifying the municipal areas that have made the greatest contribution to the implementation of the components of the Standard and the achievement of target benchmarks at the regional level.

Key words: the standard of development of competition, the priority of the development of markets, the assessment of the activities of municipalities, indicators of promoting competition, target benchmarks.

По итогам 2016 г. взаимодействие между органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления посредством заключения соглашения по внедрению в регионе Стандарта осуществляется в 76 из 85 российских регионов [1]. Заключаемые соглашения главным образом носят рамочный характер и одинаковы для всех органов местного самоуправления в регионе, содержат унифицированный набор мероприятий и обязательств со стороны муниципальных образований. Однако только треть заключаемых соглашений предусматривает установление контрольных показателей по содействию развитию конкуренции на территориях муниципальных образований [2].

Более половины (44 субъекта РФ) регионов разработали инструменты формирования рейтинга муниципальных образований в части их деятельности по содействию развитию конкуренции и по обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата [2]. Вместе с тем некоторые субъекты Российской Федерации представляли рейтинги, направленные на оценку муниципальных образований исключительно с точки зрения инвестиционной привлекательности и развития инвестиционного климата. Кроме того, часть регионов вместо рейтинга муниципальных образований в части их деятельности по содействию развитию конкуренции и по обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата предоставляли информацию об оценке эффективности деятельности органов местного

© Яковлева Е. А., Азарова Н. А., Сухорукова В. В., Небесная А. Ю., 2018

самоуправления. Однако данная оценка не в полной мере коррелирует с конкретными задачами по содействию развитию конкуренции, поставленными Стандартом [1; 2].

Предлагаемый подход включает в себя как качественную оценку деятельности исполнительных органов государственной власти области в части мониторинга состояния и развития конкурентной среды на региональных товарных рынках (O_1), так и количественную оценку показателей содействия развитию конкуренции (O_2), закрепленных в соответствующих нормативных документах региона, таких как план мероприятий по содействию развитию конкуренции в Воронежской области [3].

Интегральная оценка деятельности региональных органов власти по содействию развитию конкуренции (ИО) измеряется в процентах и рассчитывается по формуле:

$$\text{ИО} = 0,3 \times O_1 + 0,7 \times O_2.$$

Основой качественной оценки деятельности региональных органов власти по содействию развитию конкуренции (O_1) являются такие направления, как проведение опросов по поводу удовлетворенности потребителей и предпринимателей состоянием ценовой конкуренции на подведомственных рынках, мониторинг наличия на них административных барьеров, анализ жалоб и обращений от населения и предпринимателей [4], разработка превентивных мер по их устранению и предотвращению [5].

Оценка деятельности региональных органов власти по внедрению Стандарта развития конкуренции (O_1) формируется по следующим направлениям [4]:

– мониторинг состояния и развития конкурентной среды на товарных рынках и удовлетворенности субъектов предпринимательской деятельности состоянием ценовой конкуренции на товарных рынках, анализ жалоб и обращений от предпринимателей в подведомственной сфере;

– мониторинг состояния и развития конкурентной среды на товарных рынках и удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг и состоянием ценовой конкуренции на товарных рынках, анализ жалоб и обращений от населения в подведомственной сфере;

– мониторинг деятельности хозяйствующих субъектов в подведомственной сфере, доля регионального участия в которых составляет 50 и более %.

Обеспечение проведения мониторинга состояния и развития конкурентной среды оценивается по четырехбалльной шкале: 0 – выборка не обеспечена, 1 – выборка обеспечена частично, 2 – выборка обеспечена в полном объеме, 3 – выборка обеспечена в полном объеме в срок, проведен анализ жалоб и обращений.

Результаты проведения мониторинга деятельности хозяйствующих субъектов в подведомственной сфере, доля регионального участия в которых составляет 50 и более %, оцениваются по трехбалльной шкале: 0 – информация не предоставлена, 1 – информация предоставлена частично, 2 – информация предоставлена в полном объеме.

Суммарный балл качественной оценки деятельности региональных органов власти по внедрению Стандарта развития конкуренции, полученный исполнительным органом государственной власти, переводится в проценты из расчета максимальной оценки – 100 %. Его весовая доля в интегральной оценке составляет 30 %.

Базой для количественной оценки работы по развитию конкуренции региональных органов власти (O_2) прежде всего являются показатели, отражающие эффективность реализации мероприятий «дорожной карты» [3] по содействию развитию конкуренции в регионе, как на приоритетных [6] и социально значимых рынках [7], так и в части системных мер.

Данные показатели подразделяются на две группы:

– универсальные показатели – показатели, на достижение наилучших значений которых ориентированы соответствующие региональные органы власти всех субъектов РФ [7]. Данные показатели носят универсальный характер и не учитывают региональной специфики социально-экономического развития. Стандартом развития конкуренции в субъектах РФ [8] также определены единые целевые значения данных показателей для всех регионов, что обеспечивает сопоставимость результатов различных субъектов. Такими показателями, например, являются доля негосударственных (немуниципальных) перевозчиков на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок пассажиров наземным транспортом в общем количестве перевозчиков на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок пассажиров наземным транспортом, доля оборота «магазинов шаговой доступности» в структуре оборота розничной торговли по фор-

мам торговли (в фактически действовавших ценах) в муниципальных образованиях области, доля расходов бюджета, распределяемых на конкурсной основе, выделяемых на финансирование деятельности организаций всех форм собственности в сфере культуры;

– индивидуальные показатели – показатели, отражающие специфику, базу и динамику развития конкретного региона [6]. Набор и целевое значение показателей данной группы индивидуальны для каждого субъекта РФ [3], сравнение результатов деятельности органов власти по их достижению не является корректным и возможным. Это, прежде всего, показатели эффективности реализации мероприятий на приоритетных рынках [9], а также системных мер по развитию конкурентной среды. В Воронежской области к показателям данной группы относятся, например, число производителей сельскохозяйственной техники, ее комплектующих и запасных частей в Воронежской области, объем производства овощной и фруктово-ягодной продукции, произведенной в Воронежской области, в среднем за трехлетний период, прирост количества хозяйствующих субъектов на рынке туристических услуг Воронежской области по отношению к 2014 г.

Количественная оценка показателей деятельности региональных органов власти по развитию конкуренции (O_2) определяется по формуле

$$O_2 = 0,6 \times КП + 0,4 \times КИ,$$

где КП – оценка вклада региональных органов власти в достижение универсальных показателей содействия развития конкуренции; КИ – оценка вклада региональных органов власти в достижение индивидуальных показателей содействия развития конкуренции по итогам отчетного периода.

Оценка вклада региональных органов власти в достижение универсальных показателей содействия развития конкуренции по итогам отчетного периода определяется как среднее арифметическое значение оценок их общего вклада в достижение каждого из показателей, – по формуле

$$КП = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n КП_i,$$

где $КП_i$ – оценка общего вклада исполнительного органа государственной власти в достижение i -го универсального показателя содействия развития конкуренции, за достижение целевых значений

которого он является ответственным исполнителем, по итогам отчетного периода. Определяется по формуле:

$$КП_i = 0,4 \times K_1 + 0,2 \times K_2 + 0,2 \times K_3 + 0,2 \times K_4,$$

где K_1 – оценка динамики показателя по отношению к предыдущему году; K_2 – оценка соотношения значения показателя со средними значениями по Российской Федерации; K_3 – оценка места в рейтинге Российской Федерации; K_4 – оценка изменения региональных позиций показателя в рейтинге субъектов Российской Федерации; i – порядковый номер универсального показателя содействия развития конкуренции, $i = 1, \dots, n$; n – количество универсальных показателей содействия развития конкуренции, за достижение целевых значений которых исполнительный орган государственной власти региона является ответственным исполнителем.

Весовые коэффициенты критериев могут быть скорректированы в связи с изменениями приоритетов федеральной политики в сфере содействия развития конкуренции органами исполнительной власти субъектов РФ.

Значения критериев определяются по пятибалльной шкале таким образом, что пять баллов соответствует высоким темпам роста показателя, существенному превышению регионального значения показателя над средними значениями по Российской Федерации, высоким позициям Воронежской области в рейтинге Российской Федерации, значительному улучшению региональных позиций показателя в рейтинге субъектов РФ.

Самая низкая балльная оценка составляет 0 баллов и соответствует низким темпам роста показателя, низкому региональному значению показателя относительно средних значений по Российской Федерации, низким позициям Воронежской области в рейтинге Российской Федерации, ухудшению региональных позиций показателя в рейтинге субъектов РФ.

Шкала рейтинговой оценки данных критериев оценки показателей формируется по итогам отчетного периода и зависит от сложившейся в отчетном году динамики показателей эффективности, соотношения региональных значений показателей эффективности со средними значениями по Российской Федерации, позиций Воронежской области в рейтинге показателей эффективности субъектов РФ и их динамики в рейтинге по сравнению с предыдущим отчетным периодом согласно табл. 1.

Шкала рейтинговой оценки критериев оценки универсальных показателей содействия развитию конкуренции

Значение показателя	Балльная оценка
Максимальное значение, max	5 баллов
x	$5 \times \frac{x - \min}{\max - \min}$
Минимальное значение, min	0 баллов

Оценка вклада региональных органов власти в достижение индивидуальных показателей содействия развития конкуренции по итогам отчетного периода определяется как среднее арифметическое значение оценок индивидуального вклада исполнительного органа государственной власти в достижение каждого из показателей, – по формуле

$$KI = \sum_{j=1}^m KI_j,$$

где KI_j – оценка вклада исполнительного органа государственной власти в достижение j -го индивидуального показателя, за достижение целевых значений которого исполнительный орган государственной власти является ответственным исполнителем, по итогам отчетного периода; j – общее количество индивидуального показателя, за достижение целевых значений которых исполнительный орган государственной власти является ответственным.

Оценка вклада региональных органов власти в достижение индивидуальных показателей содействия развития конкуренции по итогам отчетного периода, по итогам отчетного периода за счет достижения целевых значений j -го показателя определяется по пятибалльной шкале. Максимальная оценка составляет 5 баллов и соответствует достижению целевого значения показателя в отчетном периоде. Минимальная оценка составляет 0 баллов и соответствует низкому (минимальному) уровню выполнения плана. Шкала рейтинговой оценки формируется по итогам отчетного периода и зависит от сложившегося в отчетном году уровня результативности деятельности исполнительных органов государственной власти по достижению плановых значений показателей.

Суммарный балл количественной оценки деятельности региональных органов власти по внедрению Стандарта развития конкуренции, полученный исполнительным органом государственной власти, переводится в проценты из

расчета максимальной оценки – 100 %. Его весовая доля в интегральной оценке составляет 70 %.

Значение итоговой оценки результатов деятельности региональных органов власти по содействию развитию конкуренции может служить основой для построения рейтинга исполнительных органов государственной власти области в данной сфере. Сформированный рейтинг позволяет выявить исполнительные органы государственной власти, обеспечившие наибольший вклад в развитие конкуренции в регионе, внедрить лучшие практики улучшения конкурентной среды во всех сферах социально-экономического развития области, обеспечить взаимодействие и согласованность в реализации конкурентной политики на региональном и муниципальном уровнях.

Данная методика в предлагаемом варианте была апробирована в Воронежской области в 2018 г. при анализе результатов деятельности муниципальных образований региона по итогам 2017 г. В рамках данного подхода наилучшие результаты показали Рамонский муниципальный район (92,61 %, или 1-е место), город Воронеж (90,84 %, или 2-е место) и Новоусманский (78,46 %, или 3-е место) муниципальный район. Низкую оценку получили Петропавловский (34-е место, 31,69 %, низкие рейтинговые позиции по большинству показателей оценки), Каменский (33-е место, 36,59 %) и Терновский (32-е место, 42,89 %) муниципальные районы. При этом сравнительный анализ показал, что отстающие районы отличает как невысокий уровень анализируемых показателей и незначительная динамика их улучшения, так и невысокие результаты деятельности по внедрению Стандарта.

Информация о рейтинге муниципальных образований в части их деятельности по содействию развитию конкуренции и по обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата представлена в табл. 2.

Согласно результатам рейтинговой оценки в Воронежской области по итогам 2017 г.

в 28 муниципальных образованиях из 34 интегральная оценка превысила 50 % (из 100 % возможных). В среднем по муниципальным районам и городским округам Воронежской области наблюдается положительная динамика значений большинства показателей содействия развитию конкуренции.

Таким образом, приходим к выводу, что полученные значения интегральной оценки деятельности органов местного самоуправления по содействию развитию конкуренции (ИО) являются основой ранжирования муниципальных районов и городских округов. Механизм рейтингования должен быть включен в оценку эффективности развития муниципальных районов, городских округов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Воронежской области, утвержденную постановлением Правительства Воронежской области от 26 сентября 2013 г. № 838 «О мониторинге и оценке эффективности развития муниципальных районов, городских округов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Воронежской области» (в ред. от 21.11.2016) [10].

Формирование рейтинга позволило выявить муниципальные районы, обеспечившие наибольший вклад в реализацию составляющих Стандарта и достижение целевых контрольных показателей регионального уровня, определить, какие территории вносят наибольший вклад в достижение целевых контрольных показателей региона.

Таким образом, нами предложен интегральный подход к оценке эффективности деятельности региональных и муниципальных органов власти по внедрению Стандарта развития конкуренции в субъектах РФ на примере Воронежской области [8]. Результаты оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных органов власти по содействию развитию конкурентной среды могут быть использованы для выявления проблемных сфер государственного управления, выработки управленческих воздействий по минимизации негативных воздействий и поддержания положительных тенденций развития в соответствующих сферах. Также данный механизм может использоваться в качестве инструмента вовлечения муниципальных образований в работу по совершенствованию региональной конкурентной политики.

Таблица 2

Рейтинг муниципальных образований в части их деятельности по содействию развитию конкуренции и по обеспечению условий для благоприятного инвестиционного климата по итогам 2017 г.¹

Рейтинг (место)	Наименование района	Итоговая оценка
1	Рамонский	92,61
2	г. Воронеж	90,84
3	Новоусманский	78,46
4	г. Нововоронеж	76,03
5	Богучарский	72,95
6	Лискинский	72,61
7	Острогожский	71,37
8	Аннинский	69,44
9	Каширский	66,74
10	Семилукский	66,48
11	Панинский	65,10
12	Кантемировский	64,08
13	Нижнедевицкий	64,06
14	Репьевский	63,33
15	г. Борисоглебск	61,41
16	Верхнехавский	61,07
17	Павловский	60,89
18	Бутурлиновский	60,61
19	Россошанский	59,49
20	Ольховатский	59,29
21	Таловский	58,65
22	Поворинский	55,99
23	Грибановский	55,29
24	Бобровский	54,97
25	Подгоренский	54,51
26	Хохольский	53,59
27	Верхнеамонский	53,38
28	Калачеевский	53,30
29	Воробьевский	49,53
30	Эртильский	47,13
31	Новохоперский	44,62
32	Терновский	42,89
33	Каменский	36,59
34	Петропавловский	31,69

¹ Таблица сформирована на основе анализа достижения целевых контрольных показателей содействия развитию конкуренции в Воронежской области администрациями муниципальных районов и городских округов области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Материалы семинара «Итоги внедрения стандарта развития конкуренции в 2016 году» 29 июня 2017 г., Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/events/013533.html>

2. Рейтинг глав регионов по уровню содействия развитию конкуренции в 2016 году (Итоги реализации положений Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации в 2016 году). – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13524.pdf>

3. О Плана мероприятий («дорожной карте») по содействию развитию конкуренции в Воронежской области : распоряжение Правительства Воронежской области от 28 апреля 2015 г. № 258-р.

4. О порядке проведения ежегодного мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг Воронежской области : приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 23 декабря 2015 г. № 51-13-09/179-О.

5. Об утверждении Методических рекомендаций по формированию рейтинговой оценки муниципальных районов и городских округов Воронежской области по содействию развитию конкуренции и обеспечению условий для формирования благоприятного инвестиционного климата : приказ Департамента экономического развития Воронежской области от 1 марта 2017 г. № 51-13-09/36-О.

6. Сухорукова В. В. Методика выбора приоритетных рынков как объектов развития конкуренции в

Воронежской области / В. В. Сухорукова, Д. Ю. Трещевский, О. В. Хорошилова // Русский провинциальный научный журнал «Регион : системы, экономика, управление». – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга». – 2016. – № 1 (32). – С. 134–140.

7. Сухорукова В. В. Развитие конкуренции на социально значимых рынках региона как условие обеспечения экономической безопасности / В. В. Сухорукова // Общество и экономическая мысль в XXI в. : пути развития и инновации : материалы III Международной научно-практической конференции 21 мая 2015 г. в 2 ч. Ч. 1. – Воронеж : Издательско-полиграфический центр «Научная книга». – 2015. – С. 101–105.

8. Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 г. № 1738-р.

9. О перечне приоритетных и социально значимых рынков по содействию развитию конкуренции в Воронежской области : распоряжение Правительства Воронежской области от 28 апреля 2015 г. № 257-р.

10. О мониторинге и оценке эффективности развития муниципальных районов, городских округов и поселений, являющихся административными центрами муниципальных районов Воронежской области : постановление Правительства Воронежской области от 26 сентября 2013 г. № 838.

Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г. Ф. Морозова

*Яковлева Е. А., доктор экономических наук, профессор кафедры мировой и национальной экономики
E-mail: elena-12-27@mail.ru
Тел.: 8-910-436-81-67*

*Азарова Н. А., кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой и национальной экономики
E-mail: azarovarsd@rambler.ru
Тел.: 8-952-545-42-60*

*Сухорукова В. В., кандидат физико-математических наук, доцент кафедры мировой и национальной экономики
E-mail: abiti@mail.ru
Тел.: 8-952-550-18-27*

*Небесная А. Ю., кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой и национальной экономики
E-mail: nebesnaya_a_y@mail.ru
Тел.: 8-909-213-44-60*

*Voronezh State Forestry Engineering University
named after G. F. Morozov*

*Yakovleva E. A., PhD, Professor of the World and National Economy Department
E-mail: elena-12-27@mail.ru
Tel.: 8-910-436-81-67*

*Azarova N. A., PhD, Associate Professor of the World and National Economy Department
E-mail: azarovarsd@rambler.ru
Tel.: 8-952-545-42-60*

*Sykhorykova V. V., PhD, Associate Professor of the World and National Economy Department
E-mail: abiti@mail.ru
Tel.: 8-952-550-18-27*

*Nebesnaya A. Yu., PhD, Associate Professor of the World and National Economy Department
E-mail: nebesnaya_a_y@mail.ru
Tel.: 8-909-213-44-60*