

УДК 332.14

Н.В. Ворошилов

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор Е.С. Губанова

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО РАЗВИТИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В статье предложено авторское определение, методика оценки и направления повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований: создание на территории Вологодской области 6 управленческих округов и Координационного совета.

Муниципальные образования, методика оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, управленческие округа, Координационный совет по развитию муниципальных образований.

The article presents the author's definition, method of evaluation and directions of increase the effectiveness of regional policy considering the development of municipal formations: creation of 6 administrative districts and the Coordination Council for development of municipalities on the territory of Vologda region.

Municipalities, methods of evaluating the effectiveness of regional policy considering the development of municipalities, administrative districts, Coordinating council for development of municipalities.

Система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: центральный, региональный (субъекты РФ) и местный (муниципальные образования). За каждым из них закреплены свои функции и полномочия. Вместе с тем решение ряда социально-экономических вопросов и проблем возможно лишь при объединении усилий различных уровней публичной власти, в частности – в сфере обеспечения условий жизнедеятельности населения (ЖКХ и благоустройство территории, транспорт и дорожное хозяйство), образования, здравоохранения и социальной защиты населения, экономического развития.

Наиболее эффективное решение многих вопросов возможно именно на самом нижнем уровне публичной власти и управления (на уровне муниципальных образований). Это обусловлено тем, что в данном случае учитывается специфика развития территорий, местные ресурсы и условия, конкретные потребности и интересы населения.

Для достижения целей и приоритетов регионального развития необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований. Кроме того, устойчивость социально-экономического развития территорий в значительной мере зависит от политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям. Под *региональной политикой по развитию муниципальных образований*, на наш взгляд, следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизмов стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в

целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона.

Вместе с тем, особенности российского федерализма и результаты всех реформ местного самоуправления в России (начала – середины 1990-х и середины 2000-х гг.) не позволяют говорить о достаточной самостоятельности и независимости муниципальных образований. Большинство из них по-прежнему остаются глубоко дотационными, а субвенции из вышестоящих бюджетов на реализацию переданных государственных полномочий, государственных субсидии на финансирование отдельных расходов составляют большую часть бюджетов муниципалитетов.

В этой ситуации главной целью региональной политики должно стать повышение эффективности использования и увеличение потенциала входящих в субъект Федерации муниципальных образований, обеспечение их стабильного развития и решения всех вопросов местного значения, повышение уровня жизни и комфортности проживания населения.

Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые органами государственной власти по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, форм и методов стимулирования муниципальных образований привели к конкретному и измеримому эффекту, улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Оценить эффективность региональной политики по развитию муниципалитетов можно, на наш взгляд, на основе результатов проводимого ИСЭРТ РАН опроса глав муниципальных образований Вологодской области¹. В данный анкетный опрос включены 3 вопроса, касающиеся эффективности взаимодействия органов региональной и муниципальной власти региона и их действий развитию территорий (табл. 1). Результаты ответов глав на данные вопросы используются в предлагаемой методике оценки эффективности регионально-муниципальной политики, алгоритм которой заключается в выполнении следующих действий.

На *первом этапе* каждому варианту ответа на 3 данные вопроса присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3), соответствующая степени той или иной составляющей эффективности (результативности) (табл. 1).

Таблица 1

Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований об эффективности региональной политики

Вариант ответа	Балл
1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержание муниципальных образований в году?	
Не было оказано никакой помощи	0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	1
Изменения произошли, но они не существенны	2
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	3
2. Как Вы оцениваете эффективность (результативность) взаимодействия с перечисленными ниже институтами? (органами государственной власти региона, органами местного самоуправления и общественными организациями)	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений? (отраслевых политик)	
Неэффективны	0
Эффективны	1

На *втором этапе* определяется средняя балльная оценка по каждой составляющей эффективности (вопросу) путем перемножения доли, выбравших каждый вариант ответа, и балла, соответствующего

данному варианту и суммирование полученных значений по вариантам ответа на вопрос.

Соответственно, проводится оценка по трем *составляющим эффективности*:

1) эффективность и результативность взаимодействия органов госвласти и органов местного самоуправления;

2) эффективность действий региональных органов власти, направленные на поддержку муниципалитетов;

3) эффективность отраслевой региональной политики.

Эти направления определены исходя из сути и содержания задаваемых главам вопросов в анкете.

На *третьем этапе* определяется уровень той или иной составляющей эффективности исходя из средней балльной оценки путем деления максимально (2 или 3) или (минимально (0) возможной средней оценки на равные по ширине интервалы, количество которых равняется числу вариантов ответа на соответствующий вопрос.

Результаты апробации предложенной методика на материалах Вологодской области представлены в табл. 2 (представлены данные не за все годы исследования). Данные таблиц свидетельствуют, что эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов увеличилась с 0,67 балла (при максимально возможном балле – 2) в 2007 гг. до 1,02 – 1,24 – в 2011–2012 гг. Таким образом, данная составляющая эффективности все еще остается на среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается на среднем уровне.

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов в 2011–2012 гг. в целом выросла по сравнению с 2009 г. с 1,81 балла до 2,14–2,15 баллов в оценках глав районов (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 г. отмечается снижение этого показателя. Эффективность отраслевой региональной политики главами всех муниципалитетов оценена в 2011–2012 гг. на уровне ниже среднего: от 0,25 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). Следует отметить, что оценки эффективности региональной политики в Вологодской области, даваемые главами городских и сельских поселений, ниже аналогичных оценок глав районов. Это обусловлено тем, что взаимодействие органов государственной власти региона осуществляется преимущественно с районным уровнем управления.

В целях повышения скоординированности деятельности органов государственной власти субъекта РФ и крупных муниципальных образований (районов и городских округов) возможно создание на территории региона управленческих округов.

¹ Ежегодно, начиная с 2007 г., главам всех городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений Вологодской области сотрудниками ИСЭРТ РАН рассылается анкета из 35–38 вопросов. Количество полученных и заполненных анкет позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4 %.

Оценка эффективности главами муниципальных районов Вологодской области
эффективности региональной политики по развитию муниципалитетов

Вид эффективности	Направление взаимодействия	2007 г.		2011 г.		2012 г.	
		Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
Эффективность и результативность взаимодействия органов госвласти и органов МСУ районов (минимум 0 баллов, максимум 2 балла)	Итого органы госвласти области	0,67	средний	1,02	средний	1,24	средний
	ФОИВ	...	...	0,82	средний	1,08	средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	1,01	средний
	ОМСУ	0,54	низкий	1,02	средний	1,13	средний
Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимум 0 баллов, максимум 3 балла)	—	...	...	2,15	выше среднего	2,14	выше среднего
Эффективность отраслевой региональной политики (минимум 0 баллов, максимум 1 балл)	—	...	...	0,31	ниже среднего	0,49	ниже среднего
Примечание: обозначения в таблице следующие: ... – индекс рассчитать невозможно в связи с отсутствием вариантов ответа в анкетах соответствующих лет. ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти, имеющие свои представительства на территории области; ОП, КР и СМО – в среднем по Общественной палате Вологодской области (ОП), Корпорации развития Вологодской области (КР), Совету муниципальных образований Вологодской области (СМО); ОМСУ – органы местного самоуправления района и поселений, местный бизнес и общественные объединения граждан							

Такая форма реализована в Свердловской области, где созданы 5 управленческих округов (Восточный, Горнозаводской, Западный, Северный, Южный), при этом ряд муниципальных образований не входят ни в один округ. Под *управленческим округом* в законе Свердловской области понимается часть территории области, на которой осуществляется координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения [4].

В Алтайском крае одним из новых подходов к зонированию территории стало внедрение в 2009 г. предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления. На основе существующих хозяйственно-экономических связей между территориями края и транспортной доступности определены 7 управленческих округов (Барнаульский, Заринский, Бийский, Алейский, Каменский, Славгородский и Рубцовский), каждый из которых закреплен за заместителем Губернатора края. По каждому из них ежеквартально подготавливаются справки о социально-экономическом развитии, проводятся совещания, круглые столы с представителями муниципалитетов округа [1].

Данная идея высказывалась и в исследованиях ИСЭРТ РАН (ранее – ВНКЦ ЦЭМИ РАН) в работе [3], где было предложено выделить на территории

области 5 территориально-экономических зон. Однако для целей настоящего исследования в эту сетку зон были внесены некоторые изменения, с учетом которых на территории области предложено образовывать 6 управленческих округов. Были предложены следующие критерии выделения указанных округов:

- 1) наличие общих границ;
- 2) сходная специализация экономики районов;
- 3) транспортная и географическая связность районов (расстояние от административного центра округа до центров районов округа не должно превышать 200 км, и кроме того иметься постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);
- 4) схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов.

Таким образом, в силу сходной специализации Кирилловского и Белозерского районов, а также Тотемского и других восточных районов области и тем, что формирующаяся агломерация носит дуоцентрический характер (города Вологда и Череповец с прилегающими к ним районами) предлагаемый состав управленческих округов выглядит следующим образом:

- 1) Западный управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево;
- 2) Северо-Западный управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;
- 3) Вологодский управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский,

Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологда;

4) Череповецкий управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповец;

5) Северный управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;

6) Восточный управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

Наибольшую среднюю плотность населения имеют территории пригородных округов (Вологодского и Череповецкого), в остальных – она достаточно низкая и составляет 2,5–3,5 чел./кв. км. На территориях Вологодского и Череповецкого округов наиболее развито промышленное и сельскохозяйственное производство. Данные территории являются также достаточно инвестиционно привлекательными. Наименьшие доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета наблюдаются в Северо-Западном, Восточном и Северном округах. Средний размер оплаты труда минимален в Северном, Северо-Западном и Восточном округах. Самый высокий уровень безработицы – в Северо-Западном и Севером. Районы данных округов характеризуются минимальным уровнем благоустройства жилого фонда и наиболее высокой смертностью [5].

Результаты общей интегральной оценки уровня социально-экономического развития (по методике ИСЭРТ РАН) [2] свидетельствуют, что высокий средний уровень развития характерен для Череповецкого и Вологодского округов, выше среднего – для Западного, ниже среднего и низкий – для Восточного, Северо-Западного и Северного. Кроме того, районы, входящие в каждый округ, достаточно сходны по тенденциям, особенностям и условиям развития.

Организация функционирования управленческих округов на территории области заключается в следующем. На начальном этапе (первые 3 года реализации проекта управленческих округов) по результатам конкурсного отбора и голосования жителей соответствующих районов округа (через Интернет, голосование по бланкам в населенных пунктах) Правительством области назначаются кураторы в каждый их 6 управленческих округов сроком на 3 года с возможностью переназначения не более 2 раз подряд. Целесообразно, чтобы куратор округа по должности являлся сотрудником Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области. Местом работы куратора станет административный центр округа (рабочее место в соответствующей районной администрации или в ином помещении).

Основными функциями *куратора управленческого округа* должны стать:

1) постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов округа по вопросам осуществления ими полномочий, в том числе переданных государственных; по реше-

нию вопросов местного значения (консультирование, информирование, разъяснение);

2) анализ социально-экономического развития территорий (муниципальных районов) округа;

3) определение совместно с органами власти муниципальных образований ключевых и приоритетных проблем развития муниципалитетов округа, возможных путей, средств, механизмов их решения, в которых целесообразно участие органов госвласти региона;

4) выражение позиции органов местного самоуправления органам госвласти региона;

5) разъяснение органам МСУ позиции органов государственной власти региона по ключевым вопросам социально-экономического плана;

6) оценка эффективности и результативности решения переданных государственных полномочий;

7) содействие совместно с инвестиционными уполномоченными районов и корпорацией развития области поиску инвесторов, разработке, реализации инвестиционных проектов в экономической и социальной сфере;

8) консультирование органов МСУ по взаимодействию с органами госвласти области;

9) взаимодействие с кураторами районов (руководителем органа исполнительной власти региона) по всем необходимым вопросам, обеспечение его информацией о развитии, проектах в соответствующих районах.

Для осуществления данных функций куратор проводит совещания (в том числе выездные) с главами и специалистами органов МСУ районов, запрашивает у органов МСУ от имени Департамента необходимую информацию.

Критериями эффективности деятельности кураторов (управляющих) округа могут быть:

– количество реализованных инвестиционных проектов при участии куратора в течение года;

– количество внесенных инициатив по совершенствованию нормативно-правового регулирования внесенных органами МСУ при участии куратора;

– сокращение времени по разрешению вопросов, связанных со взаимодействием органов МСУ и органов государственной власти;

– положительные оценки деятельности куратора со стороны глав муниципальных районов округа (доля положительно оценивающих более 50 %);

– наличие упоминаний о деятельности куратора в муниципальных и региональных СМИ.

По примеру практики функционирования управленческих округов в Свердловской области возможно в дальнейшем формирование самостоятельной администрации округа в составе 3–5 человек (территориальных подразделений органа исполнительной государственной власти области по развитию муниципалитетов и местного самоуправления: в Вологодской области – это Департамент внутренней политики правительства области).

Региональная политика субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям должна носить комплексный и системный характер. Вместе с тем

создание единого органа исполнительной власти области, отвечающего за проведение комплексной и системной политики, представляется достаточно сложным, ввиду существенных различий в принципах, функциях, полномочиях по регулированию в разных сферах. Поэтому целесообразным является, на наш взгляд, создание при Правительстве области совещательного и координирующего органа (не являющегося самостоятельным юридическим лицом) – *Координационного совета по развитию муниципальных образований*. Схема участия Координационного Совета в разработке и реализации политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям представлена на рисунке.

Главной целью деятельности Совета является разработка скоординированных действий (форм, методов и инструментов) органов власти региона по отношению к муниципальным образованиям, согласование их с органами местного самоуправления в

направлении комплексного и устойчивого экономического и социального развития территорий регионов. При этом приоритеты деятельности Совета должны определяться, исходя из стратегических ориентиров развития региона и муниципальных образований, приоритетов развития территориально-экономических зон.

Заседания полного состава Координационного Совета целесообразно проводить не реже 1 раза в полугодие. Кроме того, необходимо сформировать из своего состава 5 постоянных рабочих групп Совета (по бюджетной политике, по экономической политике, по социальной политике, по инфраструктурному развитию, по нормативно-правовому обеспечению и кадровой политике), которые будут проводить свои заседания не реже 1 раза в квартал. Кроме того, на любое заседание Совета могут быть приглашены все главы муниципальных районов и городских округов области.

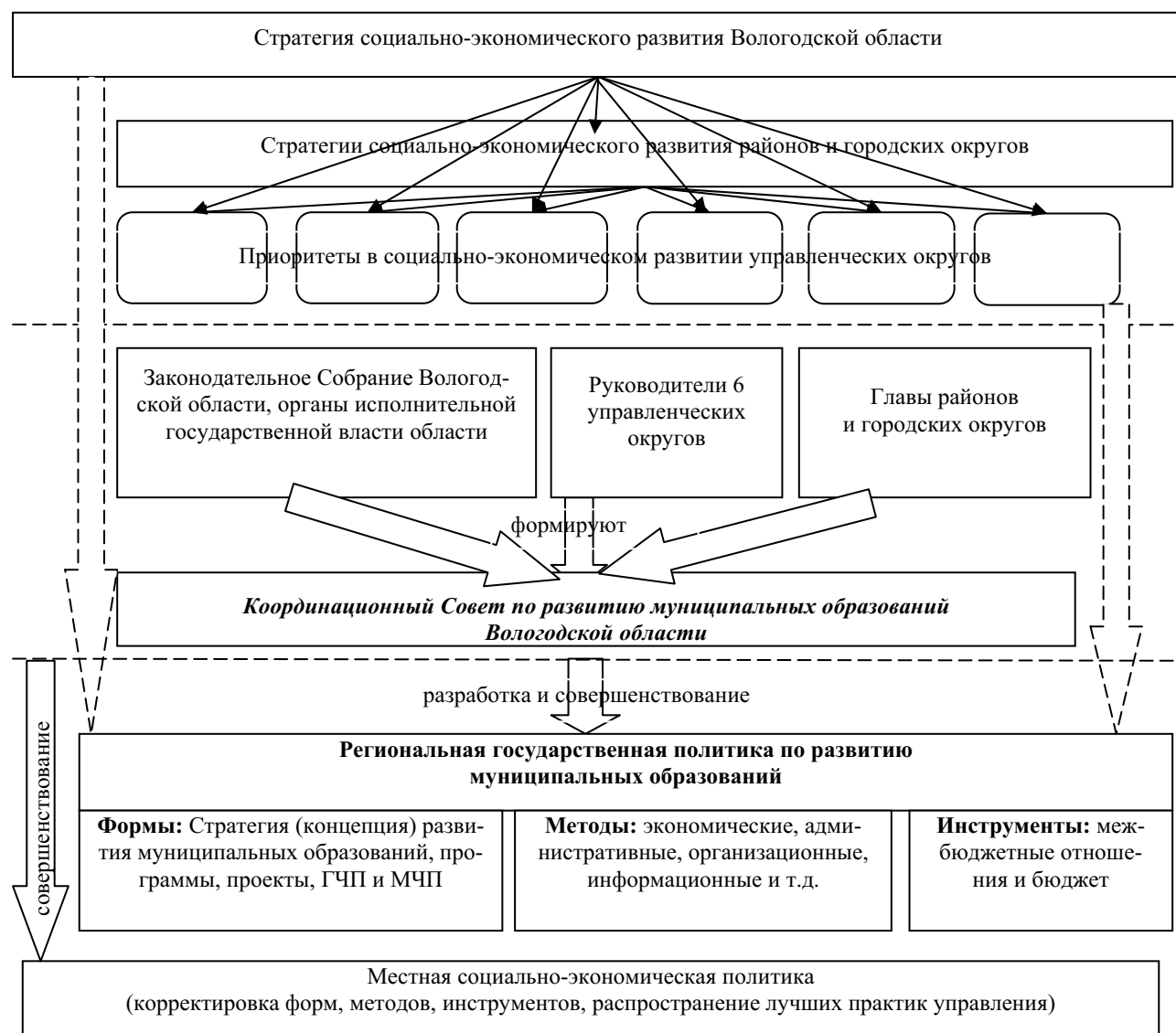


Рисунок. Схема участия Координационного Совета по развитию муниципальных образований в разработке и реализации внутрирегиональной политики

Решения и рекомендации, принятые Координационным советом по развитию муниципальных образований, носят рекомендательный характер для органов государственной власти региона и муниципальных образований (в части вопросов их касающихся).

Таким образом, создание на территории региона управленческих округов, а также межведомственного Координационного совета по развитию муниципальных образований позволит скорректировать и скоординировать деятельность региональных органов власти по поддержке и развитию муниципальных образований, более четко определить территориальные аспекты всех видов региональной политики, учитывать специфику, особенности и условия развития муниципальных образований, повысить эффективность и результативность взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

Литература

1. В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по развитию управленческих округов // Официальный сайт

Алтайского края. – URL: http://www.altairregion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlenная-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskih-okrugov_232192.html.

2. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области и их потенциала / Н.В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике: Сб. работ молодежной научной школы. – Вып. 13. – Вологда, 2013. – С. 113–142.

3. Дифференциация социально-экономического развития районов Вологодской области и формирование эффективных территориальных агломераций: заключительный отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев. – Вологда, 2006.

4. О Восточном управленческом округе: областной закон Свердловской области № 32-ОЗ от 20.05.1997 г. // КонсультантПлюс.

5. Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований: отчет о НИР / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский. – Вологда, 2013.

УДК 338.5

З.М. Магзупова, А.Н. Виноградов

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССОМ ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ НА МЕТАЛЛУРГИЧЕСКОМ ПРЕДПРИЯТИИ

В статье проведен анализ процесса ценообразования на металлургическом предприятии и как результат предложены подходы к формированию цен на металлопродукцию в зависимости от канала сбыта металлопродукции.

Ценообразование, долгосрочные контракты, делегирования полномочий, формульное ценообразование.

The paper analyzed the process of pricing in the steel mills and as a result the authors proposed the approaches to formation of prices for steel depending on the distribution channel of steel.

Pricing, long-term contracts, delegations of powers, formular pricing.

Стратегия многих промышленных предприятий заключается в возврате понесенных расходов и получению фиксированного уровня рентабельности, что является неэффективным. Применение данной политики, особенно в условиях крупного корпоративного производства, противоречит как собственным долгосрочным интересам предприятий, так и интересам народного хозяйства и отрасли в целом [9], [13].

Основная проблема у российских предприятий металлургической отрасли – это падение рентабельности, рост тарифов на энергоресурсы, опережающий рост цен на металлопродукцию. В ближайшем будущем этот разрыв еще увеличится. На рис. 1 представлен показатель EBITDA российских стальных сегментов. Показатель был рассчитан как рентабельность по EBITDA российских стальных сегментов компаний «Северсталь» и НЛМК и стальных сегментов компаний ЕВРАЗ, ММК и «Мечел» [1], [2], [11], [12]. В качестве прогнозных данных о вы-

ручке и EBITDA в 2013–2016 гг. был использован консенсус-прогноз аналитиков на Bloomberg [1].

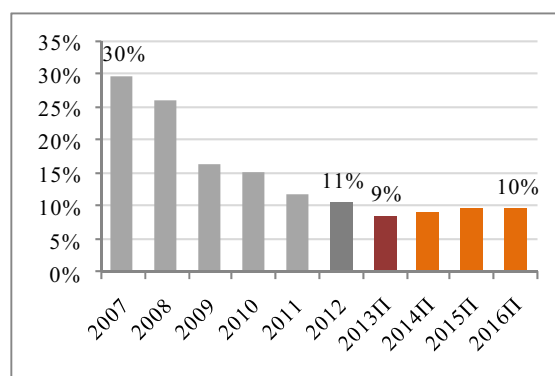


Рис. 1. Рентабельность по EBITDA российских металлургических компаний