

УДК 332.1

ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ЕСТЕСТВЕННЫЕ МОНОПОЛИИ

Игошина Д.Р.

ГОУ ВПО Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимир, Россия (600017, Владимир, ул. Горького, 59а), e-mail kachinceva.dr@mail.ru

Представлен подход к определению эффективности органов государственной власти, регулирующих естественные монополии. Деятельность ФАС России и ФСТ России, а также их территориальных органов, должна быть эффективной и с точки зрения использования бюджетных средств, и с точки зрения удовлетворения потребностей потребителей товаров и услуг естественных монополий. В классическом представлении эффективность рассматривается как отношение результатов к затратам. Для государственных органов такой подход является недостаточным. Для оценки эффективности функционирования государственных органов, регулирующих деятельность естественных монополий, важно учитывать социальную (удовлетворение потребностей потребителей) и бюджетную (использование бюджетных средств) составляющие эффективности, а также эффективность функционирования самой системы органов государственной власти. Кроме этого, важно отразить в эффективности степень достижения антимонопольными органами поставленных целей и задач. Предлагаемая модель учитывает эти особенности.

Ключевые слова: естественные монополии, антимонопольные органы, государственное регулирование естественных монополий.

APPROACH TO THE ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF THE GOVERNMENT REGULATING ELEMENTS OF NATURAL MONOPOLY

Igoshina D.R.

The Russian Presidential Academy of national economy and public administration in Vladimir region, Vladimir, Russia (600017, Vladimir, Gorky street, 59A), e-mail kachinceva.dr@mail.ru

An approach to determining the effectiveness of government agencies regulating natural monopolies is shown in this article. The activities of the Federal Antimonopoly Service of Russia and the Federal Tariff Service of Russia, as well as their territorial agencies, should be effective in terms of use of budgetary funds, and from the point of view, to meet the needs of consumers of goods and services of natural monopolies. In the classical representation, an efficiency is considering as the ratio of benefits to cost. This approach is inadequate for public agencies. It is important to take into account both social (customer satisfaction) and budget (use of budgetary funds) parts and also the efficiency of the system of public authorities, when evaluating an authority of government agencies, regulating natural monopolies. In addition, it is important to reflect the extent to which the effectiveness of antitrust authorities set goals and objectives. The proposed model takes into account these features.

Keywords: natural monopolies, antitrust authorities, state regulation of natural monopolies.

В процессе функционирования субъектов естественных монополий значительную роль играет деятельность органов регулирования естественных монополий. От того, насколько эффективно работают органы государственного регулирования естественных монополий, зависит эффективность самих монополий и в конечном итоге удовлетворение потребностей потребителей.

Цель исследования

Разработать подход к комплексной оценке эффективности функционирования антимонопольных органов.

Основная часть исследования

В общем смысле «эффект» означает действие, реакцию на какое-то действие. «Эффективный» – дающий желаемый (задуманный) результат. Эффективность – способность оказывать определенные действия на исследуемый субъект. Такая трактовка понятия «эффективность» выражает качественную сторону этого понятия. Эффективность как продуктивность действий по использованию ресурсов в процессе достижения поставленных целей дает количественную оценку деятельности.

Реформирование естественных монополий, оценка эффективности этого реформирования и эффективности деятельности естественных монополий протекает под пристальным контролем и регулированием органов государственной власти. Такими органами являются Федеральная служба по тарифам (ФСТ России), Федеральная антимонопольная служба (ФАС России) и их территориальные органы. Деятельность этих органов также должна быть эффективной и с точки зрения использования бюджетных средств, и с точки зрения удовлетворения потребностей потребителей товаров естественных монополий. В настоящее время отсутствует методика оценки эффективности деятельности государственных органов, регулирующих деятельность естественных монополий, охватывающая социальную (удовлетворение потребностей потребителей) и бюджетную (использование бюджетных средств) составляющие эффективности, а также эффективность функционирования самой системы органов государственной власти.

Территориальные органы ФСТ России рассчитывают экономический эффект, который был получен в результате установления тарифов и цен на регулируемые виды товаров и услуг и предотвращения завышения цен и тарифов. Кроме того, они подсчитывают размер бюджетных расходов на осуществление своей деятельности. Однако эффективность расходования бюджетных средств на осуществление своей деятельности эти органы не определяют. Федеральная служба по тарифам России не определяет комплексный эффект от своей деятельности. ФСТ России описывает эффективность деятельности регулируемых организаций и считает размер штрафов, перечисленных в бюджет. Общий эффект деятельности ФСТ России и ее территориальных органов не определяется. ФСТ России и территориальные органы затрагивают отдельные составляющие общей эффективности деятельности государственных органов власти, регулирующих естественные монополии [5,6,7].

ФАС России и территориальные органы не оценивают свою деятельность через показатели эффективности: представлены лишь результаты деятельности (количество выявленных нарушений антимонопольного законодательства, количество предупреждений, количество жалоб о нарушении закона «О защите конкуренции» и т.д.) и данные о расходовании бюджетных средств [2,3,4].

Ввиду особой значимости для экономики страны деятельности субъектов естественных монополий необходимо определять эффективность деятельности государственных органов, регулирующих эти субъекты. Это важно для выявления направлений деятельности этих органов, определения узких мест в системе государственного контроля за естественно-монопольными рынками. В период реформирования естественно-монопольного сектора экономики эффективное регулирование и контроль субъектов естественных монополий особенно важно. Когда меняется объект регулирования, в деятельность субъектов регулирования также должны вноситься изменения. Эффективное государственное регулирование должно способствовать определению проблемных мест в их деятельности, функционировании самих естественных монополий и направлений реформирования.

При оценке эффективности, как деятельности естественных монополий, так и органов государственной власти, регулирующих субъекты естественных монополий, необходимо конкретизировать общее понятие эффективности, разделив его на:

- социальную эффективность: качественную оценку деятельности органов, регулирующих естественно-монопольные рынки. Социальная эффективность в данном случае может быть косвенно оценена через удовлетворение потребностей потребителей;
- эффективность системы органов государственного регулирования естественных монополий: рациональность организации составных элементов системы государственного регулирования, включая эффективность каждой подсистемы. Этот вид эффективности представляет собой комплексную оценку функционирования органов государственного регулирования естественных монополий;
- бюджетную эффективность: количественную оценку, выраженную через возможность экономии средств, затраченных на деятельность органов государственной власти. Экономическая эффективность косвенно может быть выражена через эффективную хозяйственную деятельность субъектов естественных монополий (рис. 1).



Рис 1. Структура эффективности деятельности государственных органов, регулирующих естественные монополии

Эта необходимость обусловлена тем, что часто при определении эффективности останавливаются на экономической эффективности, т.е. на соотношении затрат к результатам. При таком подходе не учитывается качество товаров и услуг, уровень удовлетворенности потребителей, что в случае с естественными монополиями особенно важно.

Если определять приоритеты различных видов эффективности деятельности органов, регулирующих субъекты естественных монополий, то на первом месте будет социальный эффект, который чаще всего не поддается количественному измерению, а определяется через качественные сдвиги. Отследить эти сдвиги можно, например, через сокращение времени обслуживания клиента, организация электронного документооборота с клиентом, рост качества товаров и услуг, повышение качества жизни населения в целом.

Эффективность деятельности государственных органов власти оценивается при помощи двух моделей: затратной (определение издержек, необходимых для нормального функционирования органа власти) и результативной (оценка результатов деятельности органов и принятых ими решений). Для государственных органов, занимающихся регулированием субъектов естественных монополий, предлагается затратно-результативная модель, которая объединяет в себе положительные стороны обеих моделей (рис. 2).

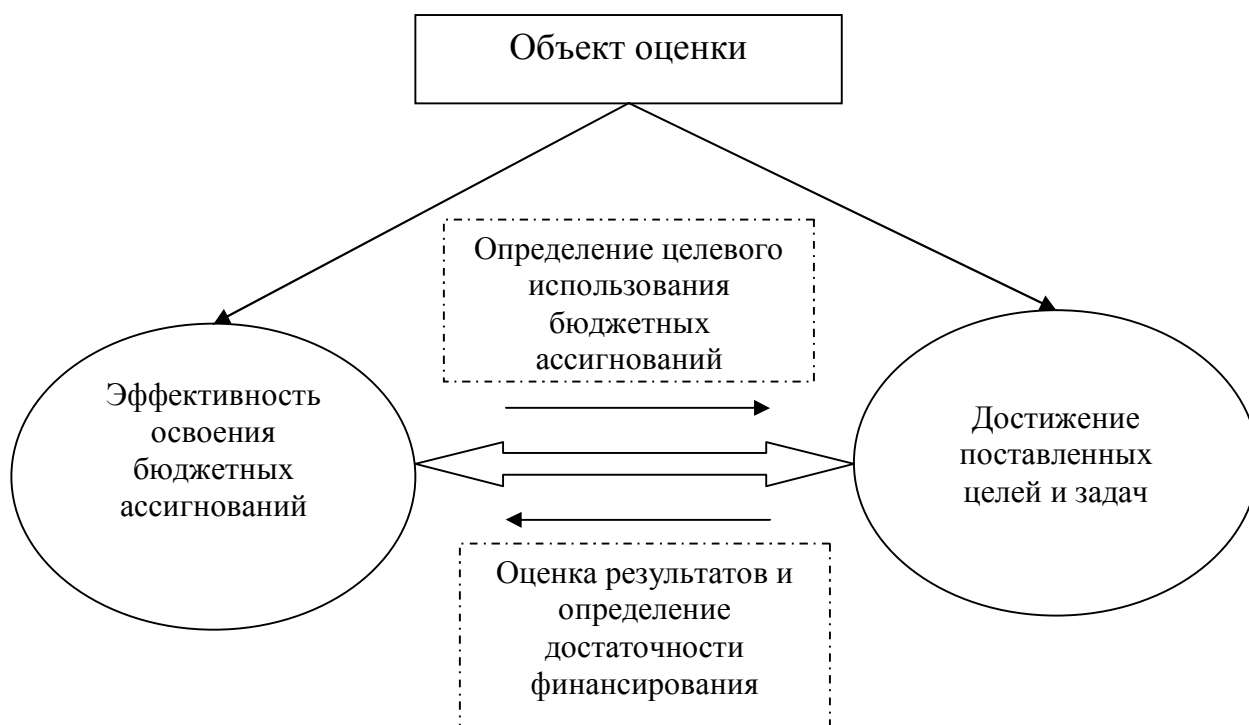


Рис. 2. Затратно-результативная модель оценки деятельности государственных органов, регулирующих деятельность субъектов естественных монополий

Освоение бюджетных средств, выделенных на функционирование органов власти и достижение поставленных перед ними целей и задач, всегда было основным показателем эффективности деятельности таких органов. Как правило, любая экономия бюджетных средств государственными органами свидетельствует о росте эффективности их функционирования. С другой стороны, недостигнутые или частично достигнутые цели даже при условии экономии говорят о снижении эффективности. Поэтому для полной, комплексной оценки эффективности деятельности органов государственной власти необходимо отслеживать, как объемы финансирования, так и результаты деятельности государственных органов, регулирующих естественно-монопольные рынки и функционирующих на этих рынках субъектов.

Для оценки деятельности органов государственной власти, регулирующих естественные монополии, необходима система взаимосвязанных индикаторов, способных всесторонне оценить результативность госорганов. Только при проявлении всех индикаторов, характеризующих деятельность органов регулирования естественных монополий, следует делать вывод о том, насколько деятельность таких органов является результативной (рис. 3), а результат эффективным.



Рис. 3. Система индикаторов оценки эффективности деятельности органов государственной власти, регулирующих субъекты естественных монополий

Продуктивность – степень достижения органами, регулирующими деятельность субъектов естественных монополий, поставленных перед ними целей. Для оценки продуктивности сравнивают плановые показатели деятельности с фактическими.

Экономичность – это соотношение плановых объемов ресурсов к фактически потребленным.

Продуктивность и экономичность в сумме дают рациональную результативность, т.е. соотношение фактических результатов и фактических затрат.

Следующий индикатор – качество услуг государственных органов, регулирующих естественные монополии, выражается через степень соответствия услуг органов регулирования естественных монополий, предъявляемым к ним требованиям и ожиданиям.

Рост эффективности регулируемых объектов (субъектов естественных монополий) – косвенный показатель деятельности органов регулирования естественных монополий.

Вышеперечисленные показатели формируют социально-экономическую эффективность: совокупность показателей экономического эффекта, выраженного через объемы расходования бюджетных средств к полученным результатам деятельности органов регулирования субъектов естественных монополий, и повышения качества и уровня жизни населения.

Удовлетворенность работой сотрудниками органов регулирования естественных монополий определяется престижностью работы в органах государственного регулирования естественных монополий, чувством безопасности, уверенности. Методы измерения этого

показателя основаны на определении степени соответствия представлений работников о социально-психологических условиях с фактическими условиями.

Внедрение инноваций отражает способность органов государственного регулирования естественных монополий изменяться под воздействием новых технологий, адаптироваться к изменениям внешней среды.

Результат исследования

Результатом исследования стала модель комплексной оценки эффективности органов государственной власти, регулирующих естественные монополии. Эта модель основана на системе индикаторов для оценки социальной, бюджетной эффективности и эффективности системы органов государственного регулирования естественных монополий.

Заключение

Таким образом, при наличии всех индикаторов можно провести комплексную оценку деятельности органов, регулирующих естественные монополии. Кроме того, приведенные критерии определяют алгоритм выполнения расчетов. Особенностью изложенного подхода является всесторонняя оценка деятельности органов государственной власти. Необходимость разложения эффективности на три составляющие обусловлена важностью естественных монополий для экономики страны. Поэтому оценка эффективности деятельности органов государственной власти, регулирующих естественно-монопольные рынки, должна осуществляться с учетом роста эффективности регулируемых ими объектов (естественных монополий). Также необходимо строго целевое эффективное расходование бюджетных средств, позволяющее выполнить поставленные перед государственными органами, регулирующими деятельность естественных монополий, цели и задачи. Оценка эффективности государственных органов не может быть полной без учета интересов потребителей (субъектов естественных монополий и населения).

Список литературы

1. Кашинцева, Д.Р. Краткая характеристика полномочий органов регулирования естественных монополий // Региональная экономика: теория, проблемы, практика. (Материалы VII международной научно-практической конференции (Гутманские чтения) / под общей ред. Дигилиной О.Б. и Плеханова Е.А. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2014. – С. 302-309
2. Отчет о результатах и основных направлениях деятельности департамента цен и тарифов администрации Владимирской области в 2013 году: [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://dtek.avо.ru/?q=node/203> (дата обращения 10.05.2013).

3. Отчет о результатах и основных направлениях деятельности департамента цен и тарифов администрации Владимирской области в 2012 году: [Электронный ресурс]. – 2011. – Режим доступа: <http://dtek.avо.ru/?q=node/203> (дата обращения 10.05.2013).
4. Отчет о результатах и основных направлениях деятельности департамента цен и тарифов администрации Владимирской области в 2011 году: [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://dtek.avо.ru/?q=node/203> (дата обращения 10.05.2013).
5. Отчет Федеральной службы по тарифам о результатах деятельности в 2013 году и задачах на среднесрочную перспективу: [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.fstrf.ru/about/activity/reports/12>(дата обращения 13.06.2014).
6. Отчет Федеральной службы по тарифам о результатах деятельности в 2012 году и задачах на среднесрочную перспективу: [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://www.fstrf.ru/about/activity/reports/10> (дата обращения 13.06.2014).
7. Отчет Федеральной службы по тарифам о результатах деятельности в 2011 году и задачах на среднесрочную перспективу: [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://www.fstrf.ru/about/activity/reports/8> (дата обращения 10.05.2013).

Рецензенты:

Дигилина О.Б., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир;

Хартанович К.В., д.э.н., профессор кафедры экономики Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Владимир.