

0- 792400

На правах рукописи

*Лялина*

**Лялина Елена Евгеньевна**

**Региональные особенности социально-экономического развития  
муниципальных образований на основе становления местного  
самоуправления (на примере Орловской области)**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным  
хозяйством (региональная экономика)

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва – 2010



Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Орловский государственный университет»

Научный руководитель кандидат экономических наук, доцент  
**Беликова Ирина Ивановна**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор  
**Гарнов Андрей Петрович**  
кандидат экономических наук, доцент  
**Петрухина Елена Владимировна**

Ведущая организация: **ГОУ ВПО «Курский государственный университет»**

Защита состоится «26» мая 2010 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.196.08 при ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова» по адресу: 117997, г. Москва, Стремянный пер., д.36, ауд. 504 (3 корпус).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова», с авторефератом – на сайте академии: <http://www.rea.ru>

Автореферат разослан «26» апреля 2010 года



Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат географических наук, доцент



Е.В. Бельчук

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

*Актуальность темы исследования.* Российские муниципальные образования продолжительное время находятся в глубоком социально-экономическом кризисе. В результате снизились уровень и продолжительность жизни, активно идут процессы разрушения социальной инфраструктуры, оттока и деградации рабочей силы, особенно сельских территорий. Мировой опыт показывает, что выход из подобных кризисов невозможен без создания полноценного института местного самоуправления. В настоящее время в Российской Федерации осуществляется муниципальная реформа, направленная на становление реально действующего института местного самоуправления, реализация первого этапа которой в каждом субъекте Федерации имеет свои результаты и специфику. В связи с этим назрела объективная необходимость изучения региональных особенностей социально-экономического развития муниципальных образований на основе становления местного самоуправления. Анализ проблем развития муниципальных образований и практических результатов переходного этапа реализации реформы местного самоуправления в регионе позволит своевременно разработать направления и принять меры по дальнейшему социально-экономическому развитию муниципальных образований.

*Степень изученности проблемы.* Социально-экономическому развитию регионов и их территорий посвящены труды А.Г. Гранберга, Ю.Н. Гладкого, Н.В. Зубаревича, О.В. Кузнецовой, В.Н. Лексина, М.В. Степанова, Н.И. Синдяшкина.

Разработке общих теоретических, методологических и практических аспектов развития муниципальных образований посвящены работы таких ученых как Р.В. Бабун, Л.А. Велихова, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, Г.Ф. Кузнецова, О.Е. Кутафина, В.В. Рудого, Ю.В. Филиппова, Л.Н. Чернышова, А.Н. Швецова, А.Н. Широкова.

Изучению отечественного и зарубежного опыта развития местного самоуправления посвятили свои труды К.К. Баранова, В.Г. Белов, Э. Дюран, Н.А. Емельянов, Л.А. Жукова, Л.И. Кучумов, М.И. Свешников, В.Г. Смольков, В.Е. Чиркин, В.И. Фадеев.

Изучением финансово-экономических основ муниципальных образований занимались Е.Г. Анимица, Р.В. Бабун, М.Ю. Динес, Л.Н. Еремеева, С.А. Карчевская, М.Е. Либоракина, Л.И. Пронина и др. Проблемам

функционирования муниципальной собственности посвятили свои труды Е.А. Кодина, А.И. Леви, О.П. Лунин, С.Н. Юркова и др. Анализ осуществления муниципальной реформы в стране дан в публикациях В.С. Мокрого, А.Г. Силуанова, В.И. Матеюка, О.Г. Бежаева и др.

По данным направлениям получены существенные научные результаты, которые используются в практической деятельности.

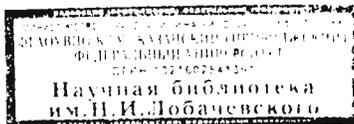
Однако, на наш взгляд, недостаточно полно раскрыты в отечественной литературе механизмы сотрудничества частного бизнеса и органов местного самоуправления. Изучением этой проблемы занимаются, в основном, западные ученые Л. Шарингер, Р. Азельбергс, П. Аш., Р. Экерт.

Вместе с тем, потребность в изучении проблем, связанных с региональными особенностями социально-экономического развития муниципальных образований и в поиске направлений дальнейшего их развития, особенно за счет внутренних источников, сохранилась, что обусловило выбор темы диссертационного исследования, цель и задачи.

*Цель диссертационного исследования* заключается в обосновании теоретических положений и разработке практических рекомендаций по социально-экономическому развитию муниципальных образований региона на основе становления местного самоуправления.

Для достижения поставленной в диссертационной работе цели потребовалось решение следующих *задач*:

- обобщить отечественный и зарубежный опыт функционирования местного самоуправления, сформулировать положения, которые актуальны для его развития в современной России, выявить условия, необходимые для социально-экономического развития муниципальных образований;
- определить роль и место местного самоуправления в социально-экономическом развитии муниципальных образований и, исходя из этого, уточнить его понятие с экономической точки зрения;
- охарактеризовать специфику и тенденции социально-экономического развития муниципальных образований Орловской области в рамках реформирования местного самоуправления, выявить и сгруппировать наиболее острые проблемы;
- определить основные направления укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона;



– предложить порядок принятия решений органами местного самоуправления о передаче объекта муниципальной собственности на основе заключения договора с частной организацией;

– разработать методику обоснования выбора наиболее эффективного варианта управления объектами муниципальной собственности в рамках муниципально-частного партнерства.

**Объектом исследования** являются муниципальные образования как территориальные социально-экономические подсистемы национальной экономики.

**Предмет исследования** - экономические отношения, возникающие в процессе развития муниципальных образований, включая формирование и предоставление муниципальных услуг.

**Теоретической и методологической основой исследования** являются основные положения и научные разработки по проблемам социально-экономического развития муниципальных образований, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных авторов, официальных изданиях, материалах научно-практических конференций.

В работе применены следующие **методы** исследования: исторический анализ (при изучении и выделении этапов становления и развития местного самоуправления в России), сравнительный анализ (при исследовании зарубежного опыта функционирования системы местного самоуправления и его реформировании), монографический метод (при изучении источников развития местного самоуправления), экономико-статистические методы (при анализе состояния местных бюджетов и объектов муниципальной собственности), экономико-математические методы (при разработке методики выбора варианта управления муниципальным имуществом в рамках муниципально-частного партнерства), общелогические методы (при выявлении проблем социально-экономического развития муниципальных образований и способов их разрешения), приемы моделирования (при разработке направлений укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований).

**Информационной базой** исследования стали: нормативно-правовые документы, определяющие основы функционирования местного самоуправления в России, справочно-статистические материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации, территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области,



Департамента финансов и экономики Орловской области, Управления муниципального имущества и землепользования администрации г. Орла, данные первичного учета отдельных муниципальных организаций, а также материалы периодической печати, связанные с темой диссертации, и материалы экономических исследований.

*Научная новизна* заключается в разработке и обосновании теоретических и практических рекомендаций по социально-экономическому развитию муниципальных образований региона, направленных на повышение эффективности предоставления муниципальных услуг населению территории.

К наиболее существенным результатам, полученным автором, обладающим новизной и выносимых на защиту, относятся следующие:

– уточнено определение местного самоуправления с экономической точки зрения, как публичные отношения, происходящие на территории муниципалитета в законодательных рамках, установленных вышестоящими органами государственной власти, по поводу самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, направленных на удовлетворение жизненно важных потребностей населения данной территории и наиболее эффективных с экономической, социальной и экологической точек зрения и разработана классификация муниципальных услуг на основе двух критериев: источник оплаты и сектор предоставления услуг - частные, общественные и смешанные, которая поможет местным органам власти в формировании целенаправленной политики привлечения частного бизнеса в производство муниципальных услуг;

– выявлены и сгруппированы по четырем основаниям наиболее острые проблемы функционирования муниципальных образований региона: в зависимости от сферы муниципального хозяйства, в которых они возникают; по степени значимости; по временному периоду, необходимому для принятия мер по разрешению проблем и по уровню власти, который должен принимать решение об устранении проблемы. В силу необходимости разрешения выявленных проблем были предложены направления социально-экономического развития муниципальных образований Орловской области, главным из которых является укрепление их финансово-экономических основ;

– обоснована целесообразность применения механизма муниципально-частного партнерства, как одного из перспективных направлений социально-экономического развития муниципальных образований, и предложен порядок

принятия решения местными органами власти о передаче объекта муниципальной собственности частной организации на контрактной основе, состоящий из трех этапов: определение вида услуги, оказываемой объектом муниципальной собственности, и, в соответствии с этим, выбор оптимального варианта ее предоставления; определение организационной формы предоставления муниципальных услуг в рамках муниципально-частного партнерства; заключение контракта с частной организацией на предоставление определенных услуг населению;

– предложены социально-экономические критерии (экономическая эффективность предоставления услуги, способность реагировать на изменения рынка, обеспечение социальной справедливости и предотвращение дискриминации потребителей услуг и др.), на основе которых проведен сравнительный анализ вариантов предоставления услуг органами местного самоуправления, обуславливающий рациональность внедрения механизма муниципально-частного партнерства;

– разработаны допустимые формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории, основанные на двух характеристиках частной организации: ее владелец и юридический статус, выявлены сильные и слабые стороны смешанных моделей, что поможет органам местного самоуправления принять решение о том, какую из них выбрать для оказания конкретной муниципальной услуги;

– предложена методика обоснования выбора варианта управления объектами муниципальной собственности в условиях муниципально-частного партнерства, которая позволяет просчитать выгоды и издержки каждой из возможных форм управления муниципальной собственностью в рамках контрактации.

**Теоретическое значение исследования** состоит в обосновании необходимости реализации комплекса мероприятий по социально-экономическому развитию муниципальных образований, способных обеспечить эффективное предоставление муниципальных услуг в целях удовлетворения важнейших потребностей и повышения качества жизни населения территории.

**Практическая значимость результатов исследования** заключается в том, что его результаты доведены до уровня практических рекомендаций, могут быть использованы в деятельности как региональных органов власти, так и

органов местного самоуправления с целью содействия социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Предлагаемый порядок принятия решений относительно использования объектов муниципальной собственности и методика выбора варианта управления объектами муниципального имущества в рамках муниципально-частного партнерства используется в практике Управлениями (отделами) по имуществу муниципальных образований при поиске наиболее рациональных путей использования объектов муниципальной собственности.

Отдельные положения могут быть применимы в учебном процессе в рамках изучения дисциплин «Экономика общественного сектора», «Региональная экономика», «Муниципальное управление».

Результаты исследования одобрены и приняты к использованию Департаментом финансов Орловской области, Управлением муниципального имущества администрации Ливенского района Орловской области, ГОУ ВПО «Орловский государственный университет».

**Апробация результатов исследования.** Положения и выводы диссертации апробированы в научных докладах и выступлениях на Международных научно-практических конференциях «Проблемы и практика функционирования рынка ценных бумаг» (г. Орел, 2003); «Актуальные проблемы планирования и прогнозирования» (г. Орел, 2004); «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы» (г. Петрозаводск, 2005); «Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики» (г. Орел, 2009); «Традиции и инновации в государственном и муниципальном управлении: взгляд молодых» (г. Брянск, 2009); Всероссийских научно-практических конференциях «Проблемы и практика функционирования рынка ценных бумаг» (г. Орел, 2004); «Актуальные проблемы региональной экономики и образования» (г. Орел, 2004); «Проблемы функционирования общественного сектора в трансформационной экономике» (г. Орел, 2004, 2005); Межрегиональной научно-практической конференции «Инновационные модели государственного и муниципального управления: взгляд в будущее» (г. Брянск, 2008).

**Публикации.** Основные положения исследования изложены в 13 публикациях общим объемом 5,85 авторских печатных листа. Из них 4 публикации в журналах, включенных ВАК в перечень ведущих рецензируемых научных изданий и журналов.

**Структура и объем работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, включающего 231 источник, 27 приложений. Диссертация содержит 182 страницы основного текста, в том числе 19 таблиц и 22 рисунка.

**Во введении** обоснована актуальность темы диссертации, определены ее цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрыты научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, указана апробация результатов исследования.

**В первой главе** «Теоретические основы становления местного самоуправления и социально-экономического развития муниципальных образований» рассматриваются эволюция местного самоуправления в России, опыт развития и реформирования местного самоуправления в зарубежных странах, концептуальные подходы к сущности и роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

**Во второй главе** «Оценка современного состояния социально-экономического развития муниципальных образований Орловской области» проведен анализ региональных особенностей развития муниципальных образований области в рамках реформирования местного самоуправления; доходной базы местных бюджетов и состояние использования объектов муниципального имущества.

**В третьей главе** «Направления социально-экономического развития муниципальных образований» представлены направления социально-экономического развития муниципальных образований, обоснована целесообразность привлечения частных структур в традиционно муниципальные сферы хозяйства, предложен порядок принятия решений местными органами власти о передаче объекта муниципальной собственности в пользование частным организациям на договорной основе, разработана методика обоснования выбора наиболее эффективного варианта управления объектами муниципальной собственности в рамках муниципально-частного партнерства.

**В заключении** изложены основные результаты исследования, а также сформулированы общие выводы и предложения.

## **ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

*1. Уточнено определение местного самоуправления с социально-экономической точки зрения и разработана классификация муниципальных услуг по двум критериям: источник оплаты и сектор их предоставления, являющаяся основой определения сферы и видов деятельности, в которых к оказанию муниципальных услуг можно привлечь частные организации.*

Большинство определений местного самоуправления дано с правовой, политической позиции, в рамках которой местное самоуправление рассматривается как форма осуществления публичной власти, как элемент публично-властного механизма общества. Однако, на наш взгляд, в первую очередь необходимо рассматривать местное самоуправление с позиции экономической эффективности и социальной справедливости предоставления на определенной территории ее жителям жизненно важных для них услуг. В основе данной позиции лежит понимание сущности и назначения местного самоуправления в социально-экономическом развитии муниципальных образований, а, следовательно, поиск наиболее эффективных путей развития территории с учетом местной специфики, возможность решения тех задач и предоставления тех услуг, которые необходимы для жителей именно данных территорий. Исходя из этого, местное самоуправление можно определить как деятельность населения, происходящая на территории муниципального образования в законодательных рамках, установленных вышестоящими органами государственной власти, по поводу самостоятельного и под свою ответственность решения вопросов местного значения, направленных на удовлетворение своих жизненно важных потребностей в наиболее эффективных с экономической, социальной и экологической точек зрения формах.

В условиях недостаточности финансовых средств местных бюджетов для выполнения законодательно установленных полномочий местные органы власти вынуждены искать дополнительные источники финансирования предоставления определенных видов услуг путем привлечения организаций частного сектора. Для определения сфер и видов деятельности, в которых к оказанию муниципальных услуг можно привлечь частный сектор, автором разработана их классификация по источнику оплаты и сектору предоставления.

На основе этих двух критериев выделены три группы муниципальных услуг: частные, которые оплачиваются исключительно потребителем и предоставляются организациями частного или общественного секторов; общественные, которые финансируются местным бюджетом и предоставляются муниципальными предприятиями и учреждениями; смешанные, которые могут финансироваться в разных пропорциях потребителями, государственным и местным бюджетами и предоставляются в зависимости от особенностей конкретного типа услуги, политики государства и местных органов власти всеми секторами экономики, как по отдельности, так и в различных сочетаниях.

Данная классификация позволяет определить органам местного самоуправления возможность и целесообразность привлечения структур частного сектора к производству конкретного вида муниципальных услуг, что будет способствовать более эффективному их предоставлению и снижению финансовой нагрузки на местный бюджет. Очевидно, что к предоставлению общественных услуг нерационально привлечение структур частного сектора, а смешанные муниципальные услуги могут эффективно предоставляться на основе взаимодействия частного сектора и муниципального.

***2. Разработана группировка проблем функционирования муниципальных образований и на этой основе предложены направления их дальнейшего социально-экономического развития.***

Проведенный автором опрос экспертов в области местного самоуправления, а также анализ статистических данных по социально-экономическому развитию муниципальных образований в Орловской области, позволили выявить и сгруппировать по нескольким основаниям проблемы функционирования муниципальных образований региона:

1. В зависимости от сферы муниципального хозяйства, в которых они возникают: 1) проблема территориальной организации местного самоуправления; 2) проблемы в сфере реализации полномочий; 3) проблема кадрового обеспечения органов местного самоуправления; 4) экономические проблемы: а) финансовые проблемы (низкая доля собственных налоговых поступлений; ориентация межбюджетных отношений на выравнивание бюджетной обеспеченности); б) проблемы муниципальной собственности (проблемы разграничения имущества; неэффективное управление объектами муниципального имущества).

II. По степени значимости: 1) проблема финансово-экономического обеспечения деятельности местного самоуправления; 2) проблема стабильного правового обеспечения; 3) проблема кадрового обеспечения; 4) проблема территориальной организации муниципальных образований.

III. По временному периоду, необходимому для принятия мер по разрешению проблем: 1) тактические (проблемы укрепления собственной налоговой базы местных бюджетов; проблема делегируемых полномочий и расширение собственных полномочий; проблема разграничения муниципальной собственности и эффективного использования муниципального имущества); 2) стратегические (проблема формирования территориальной организации; проблема кадров; проблема создания информационно-статистической базы местного уровня; проблема принятия минимальных федеральных или региональных стандартов).

IV. По уровню власти, которая должна принимать решение об устранении проблемы (таблица 1)

Таблица 1 – Классификация проблем социально-экономического развития муниципальных образований по уровню власти, принимающего решения относительно их разрешения

Проблемы \ Уровень власти	Государственный		Органы местного самоуправления
	федеральный	региональный	
Проблема территориальной организации местного самоуправления	+	+	+
Проблемы в сфере реализации полномочий:			
а) проблема расширения собственных полномочий	+	-	-
б) проблема исполнения делегируемых полномочий	+	+	-
Проблема кадров	+	+	+
Экономические проблемы:			
а) финансовые проблемы			
- низкая доля собственных налоговых поступлений	+	+	+
- высокая доля безвозмездных и безвозвратных перечислений	+	+	-
- ориентация межбюджетных отношений на выравнивание бюджетной обеспеченности	+	+	-
б) проблемы муниципальной собственности:			
- проблемы разграничения имущества;	+	+	+
- неэффективное управление объектами муниципального имущества	-	-	+

Данная группировка служит основанием для разработки рекомендаций по дальнейшему социально-экономическому развитию муниципальных

образований региона, главным направлением из которых является укрепление их финансово-экономической базы (рис. 1). Решением данной проблемы являются действия всех уровней власти в области совершенствования налогово-бюджетного процесса и увеличения доходов от использования объектов муниципальной собственности.

В рамках первого направления, учитывая региональную специфику функционирования муниципальных образований Орловской области (аграрную направленность, неравномерное распределение производства и сосредоточение основной части экономического потенциала области в городских округах и двух из 24 муниципальных районах), необходимо: увеличение нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов в местные бюджеты (налог на доходы физических лиц); расширение налогооблагаемой базы за счет развития производства и предпринимательства на территории муниципального образования (этому может способствовать передача на местный уровень или увеличение отчислений по налогам, уплачиваемым организациями малого бизнеса); расширение перечня местных налогов (транспортный налог в части налога, уплачиваемого физическими лицами, налог на имущество организаций); увеличение поступлений в бюджеты от уже существующих местных налогов (путем прекращения установления льгот на федеральном уровне, введения минимальной ставки налога на все виды земель, совершенствование методики кадастровой оценки земельных участков, инвентаризации имущества и прочее).

В рамках второго направления следует сосредоточить усилия на совершенствовании правового регулирования отношений собственности (установить открытый перечень муниципального имущества, ускорить процесс разграничения имущества и земель между уровнями власти, упростить и удешевить порядок оформления права собственности на имущество) и поиск эффективных методов управления муниципальной собственностью, что возможно на основе привлечения организаций частного сектора в традиционно муниципальные сферы хозяйства.

Кроме того, формирование собственной доходной базы местных бюджетов невозможно без определения территориальных границ, установленных на основе оценки социально-экономического потенциала развития муниципального образования. В состав обязательных критериев оценки потенциала должны войти:



Рисунок 1. Направления социально – экономического развития муниципальных образований

наличие налогооблагаемой базы, производственной и социальной инфраструктуры, муниципального имущества и другие. Полученные оценки на основе соответствия фактических параметров реальных муниципальных образований системе утвержденных критериев являются основанием по изменению их территориальных границ.

Эффективное функционирование муниципальных образований невозможно и без решения проблемы кадров. Для этого следует принять государственные программы подготовки кадров для органов местного самоуправления, предусматривающие финансирование из средств соответствующих бюджетов и разработка мер по закреплению кадров на местах (обучение за счет средств местных бюджетов, предоставление жилья, достойная оплата труда, развитие социальной и инженерной инфраструктуры).

Для оздоровления ситуации в сфере муниципальных финансов и большей их нацеленности на решение местных проблем следует законодательно защитить местные бюджеты от перегрузки делегируемыми полномочиями. Это возможно путем законодательного ограничения объема переданных государственных полномочий в пределах определенного процента от общих расходов местного бюджета. Передаваемые государственные полномочия выше этого порога «принимаются» и реализуются органами местного самоуправления только на добровольной основе с восполнением им не только полной «стоимости» передаваемых полномочий, но и согласованного норматива операционных затрат по их осуществлению на местах.

Представленные направления развития муниципальных образований или их отдельные элементы могут конкретизироваться и уточняться в каждом отдельном регионе и (или) муниципалитете в зависимости от особенностей его социально-экономического развития.

***3. Предложен порядок принятия решений органами местного самоуправления о передаче объекта муниципальной собственности в пользование частной организацией на договорной основе с целью его более эффективного использования.***

Обеспечение населения жизненно необходимыми муниципальными услугами невозможно без эффективно функционирующих объектов муниципальной собственности. Современное состояние муниципального имущества характеризуется: высокой степенью износа основных средств, значительным превышением кредиторской задолженности над дебиторской,

убыточностью большинства муниципальных предприятий и их близостью к банкротству. Органы местного самоуправления не имеют достаточных средств для поддержания всех объектов муниципальной собственности в надлежащем состоянии, что приводит к недополучению населением территории определенных услуг или получение их низкого качества. Это обуславливает необходимость поиска эффективного варианта управления объектами муниципальной собственности в интересах социально-экономической жизнедеятельности российских муниципалитетов, в основе которого должно быть положено повышение эффективности (экономической выгоды) и результативности (выполнение социальных функций) всех находящихся в распоряжении муниципальных образований имущественных ресурсов.

В этой связи целесообразно рассмотреть возможности сотрудничества организаций частного сектора и органов местного самоуправления в сфере предоставления муниципальных услуг. Оно основано на передаче органами местного самоуправления права собственности на объект муниципального имущества или управления им одной из частных организаций с целью привлечения альтернативных бюджетных источников финансирования муниципальных услуг.

При принятии решения о передаче объекта муниципальной собственности частной организации на основе заключения договора с ней, органы местного самоуправления, на наш взгляд, должны пройти три последовательных этапа:

1) определить какой вид услуг оказывает данный объект муниципальной собственности и в соответствии с этим выбрать оптимальный вариант ее предоставления (муниципализация, приватизация, контрактация); 2) выбрать организационную форму, в рамках которой будет предоставляться муниципальная услуга; 3) заключить контракт, четко разграничив права собственности, определив ответственность сторон и порядок урегулирования взаимных претензий.

На первом этапе для более рационального выбора местными органами власти вариантов предоставления услуг разработаны социально-экономические критерии, по которым проведена их сравнительная характеристика.

На втором этапе в рамках выбора организационной формы предоставления услуг автором были разработаны допустимые формы организации бизнеса и, в частности, конкретные бизнес-модели оказания местными органами власти услуг в рамках муниципально-частного партнерства (аренда, доверительное

управление, муниципальная концессия, акционирование), выявлены их сильные и слабые стороны. Также автором предложена конкретная методика обоснования выбора варианта управления объектами муниципальной собственности в условиях муниципально-частного партнерства.

На третьем этапе необходимо заключить контракт с частной организацией на предоставление определенной услуги населению территории на базе использования ею муниципальной собственности.

Порядок принятия решений о передаче объекта муниципальной собственности в управление частной компанией на договорной основе и методика выбора обоснования варианта управления им апробированы на конкретном предприятии МУПП «Орелгортеплоэнерго». Он может быть применен Управлениями (отделами) по имуществу муниципальных образований при поиске наиболее рациональных путей повышения эффективности использования объектов муниципального имущества.

***4. Предложены социально-экономические критерии, на основе которых проведен сравнительный анализ вариантов предоставления услуг местными органами власти, обуславливающий рациональность внедрения механизма муниципально-частного партнерства.***

В рамках реализации первого этапа порядка принятия местными органами власти решения о передачи объекта муниципальной собственности частной организации на договорной основе возникла необходимость в разработке критериев, по которым можно было бы оценить наиболее подходящий способ предоставления конкретной муниципальной услуги. В качестве таких критериев нами предложены экономические (экономическая эффективность предоставления услуги, возможность получения дополнительного дохода за счет других видов деятельности, способность реагировать на изменения рынка) и социальные (возможность контроля местной власти за качеством услуги, возможность влияния муниципалитета на кризисные ситуации, обеспечение социальной справедливости и предотвращение дискриминации потребителей услуг, надежность и стабильность поставок). По ним была проведена сравнительная характеристика вариантов оказания муниципальных услуг, которая позволит местным органам власти выбрать наиболее подходящий

способ предоставления услуги в зависимости от ее вида, значимости и иных факторов (таблица 2).

Таблица 2 - Сравнительная характеристика вариантов предоставления местными органами власти услуг по социально-экономическим критериям

Критерии оценки		Варианты предоставления муниципальных услуг		
		Предоставление услуг муниципалитетом	Приватизация	Контрактация
Экономические	Экономическая эффективность	низкая	высокая	средняя
	Возможность получения дополнительного дохода за счет других видов деятельности	отсутствует	присутствует в полном объеме	существует, но не в ущерб основному виду деятельности
	Способность реагировать на изменения рынка	незначительное	быстрое	быстрое
Социальные	Контроль муниципалитета за качеством услуги	абсолютный	отсутствует	значительный
	Возможность влияния муниципалитета на кризисные ситуации	оперативное реагирование	отсутствует	присутствует в значительном объеме
	Обеспечение социальной справедливости и предотвращение дискриминации потребителей	преобладают социальные интересы	получение прибыли превышает социальных интересов	социальные интересы имеют значение при грамотном установлении требований
	Надежность и стабильность поставок услуг	абсолютная	отсутствует	значительная

*5. Разработаны допустимые формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории, выявлены сильные и слабые стороны смешанных форм.*

Одним из способов привлечения дополнительных средств в экономику муниципального образования является применение системы отношений контрактного типа. Масштабы положительного использования предоставления услуг при использовании механизма муниципально-частного партнерства будут в значительной степени зависеть от формы организации бизнеса. Здесь главными для органов местного самоуправления, являются следующие вопросы: кто станет новым владельцем организации, предоставляющей услуги? и каков будет юридический статус новой организации? Поэтому нами разработаны допустимые формы организации бизнеса на основе этих двух характеристик частной организации: юридический статус и новый владелец организации (таблица 3).

Таблица 3 - Допустимые формы организации бизнеса по предоставлению муниципальных услуг населению территории

Основная заинтересованная сторона	Юридический статус							
	Органы местного самоуправления	Муниципальное предприятие	Индивидуальный предприниматель	Хозяйственное общество	Предприятие с коллективной формой собственности	Объединение совладельцев многоквартирного дома	Объединение граждан	Благотворительная организация
Органы местного самоуправления	Отдел, предоставляющий услуги	Муниципальное предприятие	Муниципальная концессия Аренда муниципального имущества Доверительное управление Акционирование					
Сотрудники			Индивидуальный предприниматель	Работники владеют акциями (акционерное общество)	Производственный кооператив			
Руководители				Выкуп компании руководителями (хозяйственные общества), Доверительное управление				
Потребители					Потребительский кооператив Жилищный кооператив	Товарищество собственников жилья		
Сообщество						Органы самоорганизации населения	Ассоциации Клубы	Благотворительная организация
Инвесторы			Совместное предприятие Продажа акций Инвестиционный фонд Концессия					

Основной акцент в разработанных бизнес - моделях сделан на изучении смешанных форм, выявлении их сильных и слабых сторон. Так, сильными сторонами аренды муниципального имущества являются гарантированные поступления в бюджет и возможность дифференциации платежей, слабыми – несовпадение целей арендатора и арендодателя и отсутствие мотивации в инвестировании средств в арендуемую собственность. Основным преимуществом доверительного управления является эффективное управление собственностью, а недостатком - нестабильность поступлений средств в бюджет и ограниченный контроль за действиями управляющего. При передачи имущества в концессию следует ожидать приток дополнительных внебюджетных инвестиций, расширение круга инвесторов, возврат муниципальному образованию модернизированного имущества. Однако, прибыль получает исключительно концессионер причем в сфере, которая непосредственно находится в компетенции органов местного самоуправления, имеются риски в нарушении условий договора и концессионер может не вкладывать средства в инновационные технологии. При акционировании органы местного самоуправления имеют возможность осуществлять непосредственный контроль за деятельностью предприятия, быстро привлекать внебюджетные средства, но получение дивидендов на акции не гарантировано и местные органы власти не освобождаются от процесса производства услуг, административной и инвестиционной деятельности.

Разработанные допустимые формы организации бизнеса и анализ сильных и слабых сторон смешанных бизнес-моделей призваны помочь местным органам власти в принятии решения о заключении того или иного типа контракта на предоставление муниципальной услуги.

***6. Предложена методика обоснования выбора варианта управления объектами муниципальной собственности в рамках контрактации.***

В основе методики лежит подход «выгоды-издержки», принцип декомпозиции и метод анализа иерархий. Она апробирована на предприятии МУПП «Орелгортеплоэнерго», для которого определен наиболее эффективный вариант управления. Выбор варианта управления объектом муниципальной собственности начинается с построения двух иерархий, упорядочивающих критерии качества и определяющие общие выгоды и издержки, представленные на рис. 2 и 3.



Рисунок 2. Иерархия выгод



Рисунок 3. Иерархия издержек

В обоих случаях используется трехуровневая иерархия, обеспечивающая детализацию интегрального критерия и приемлемый уровень адекватности. На первом уровне расположены основные факторы, определяющие выгоды и издержки, на втором – критерии качества, характеризующие выгоды и издержки, на третьем – альтернативы управления. При этом наилучшей из них должно соответствовать наибольшее отношение количественно определенных выгод к издержкам. Для оценки значимости качественных факторов на каждом уровне иерархии используется метод парных сравнений, а при сравнении факторов – числовая шкала Т.Саати. Результирующие векторы приоритетов альтернатив для рассмотренных иерархий и отношения их компонент приведены в таблице 4.

Таблица 4 – Результирующие векторы приоритетов альтернатив для иерархий выгод и издержек и отношение их компонент.

Альтернатива	Издержки	Выгоды	Отношение выгод к издержкам	Приоритет
A1 – аренда	0,251	0,266	1,06	2
A2 – муниципальная концессия	0,204	0,316	1,56	1
A3 – доверительное управление	0,254	0,244	0,96	3
A4 – акционирование	0,291	0,174	0,60	4

Проведенные расчеты показали, что в качестве метода управления МУП «Орелгортеплоэнерго» следует рекомендовать муниципальную концессию.

Преимуществами данной методики является то, что она позволяет учесть множество мелких факторов важных для выбора той или иной формы управления, которые не видны, если смотреть на форму организации предоставления услуг в целом.

## ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Выполненные в диссертационной работе исследования позволили выявить проблемы функционирования муниципальных образований на современном этапе реализации муниципальной реформы и выработать на этой основе ряд предложений по их социально – экономическому развитию.

1. В работе установлено, что развитие муниципальных образований невозможно без эффективно действующего института местного самоуправления в стране. Более того, местное самоуправление - это категория экономическая,

так как его назначение – поиск наиболее эффективных путей социально-экономического развития территории с учетом местной специфики. С этой точки зрения было уточнено определение местного самоуправления.

2. Разработана классификация муниципальных услуг по источнику оплаты и сектору их предоставления, которая поможет местным органам власти определить сферы и виды деятельности, в которые рационально привлечение частного сектора.

3. В работе проведена оценка современного состояния муниципальных образований Орловской области в рамках реализации реформы местного самоуправления, и выявленные проблемы их функционирования сгруппированы автором по нескольким основаниям. На основе выявленных проблем разработан комплекс мер для дальнейшего социально-экономического развития муниципальных образований региона по основным направлениям, главным из которых является укрепление их финансово-экономических основ.

4. В рамках исследования возможности применения муниципально-частного партнерства, предложен порядок принятия решения местными органами власти о передаче объекта муниципальной собственности частной организации на контрактной основе. Для его практического применения проведен сравнительный анализ вариантов предоставления местными органами власти муниципальных услуг, разработаны допустимые формы организации бизнеса, выявлены сильные и слабые стороны смешанных форм, очерчены границы применения конкретных бизнес-моделей в различных секторах муниципальной экономики, предложена методика обоснования выбора наиболее эффективного варианта управления объектами муниципальной собственности в условиях муниципально-частного партнерства.

5. Использование обоснованных в диссертации разработок позволит реализовать стратегическую цель реформирования местного самоуправления: обеспечить устойчивость функционирования и социально-экономического развития муниципальной экономики, доступность качественных муниципальных услуг для потребителей, повышение уровня жизни населения данной территории.

## **ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ**

### **Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки**

#### **России:**

1. Лялина, Е.Е. Оценка перспектив реализации реформы местного самоуправления в Орловской области [Текст] / Е.Е. Лялина // Федерализм – 2009 - №1 - С.223 – 229 - 0,3 п.л.

2. Лялина, Е.Е. Альтернативные варианты предоставления услуг муниципалитетами, как источник развития муниципального хозяйства [Текст] / Е.Е. Лялина // Региональная экономика: теория и практика - 2008. - №5(62) - С.59 – 67 - 0,95 п.л.

3. Ломакин, Д.Е., Лялина, Е.Е. Управление объектами муниципального имущества в рамках сотрудничества организаций частного сектора и органов местного самоуправления [Текст] / Д.Е. Ломакин, Е.Е. Лялина // Вестник ИГДЖЕКОНА. Серия: экономика - 2009 - №2(29) - С.86 – 93 - 0,45 п.л., из них 0,35 авторских п.л.

4. Ломакин, Д.Е., Лялина, Е.Е. Методика выбора наиболее эффективного варианта управления объектами муниципальной собственности в условиях частно - муниципального партнерства [Текст] / Д.Е. Ломакин, Е.Е. Лялина // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. – 2009 - №1 – С. 46 – 58 - 0,4 п.л., из них 0,3 авторских п.л.

#### **Публикации в сборниках и других научных изданиях:**

5. Лялина, Е.Е. Муниципальный заем как один из источников финансирования местной экономики [Текст] / Е.Е. Лялина // Проблемы и практика функционирования рынка ценных бумаг: Материалы международной научно-методической конференции. 25 – 26 февраля 2003 г. – Орел: ОГУ, 2003. – С. 61-67. - 0,3 п.л.

6. Лялина, Е.Е. Экономические ресурсы муниципального развития [Текст] / Е.Е. Лялина // Проблемы функционирования общественного сектора в трансформационной экономике. Материалы всероссийской научно-практической конференции. 15 – 17 октября 2004 г. - Орел: ОГУ, 2004. - С.139-151 - 0,6 п.л.

7. Лялина, Е.Е. Муниципальный рынок ценных бумаг: состояние и перспективы развития. [Текст] / Е.Е. Лялина // Проблемы и практика функционирования рынка ценных бумаг. Материалы всероссийской научно-практической конференции. 26-28 февраля 2004 г. - Орел: ОГУ, 2004. - С. 42-54 - 0,5 п.л.

8. Лялина, Е.Е. К вопросу о необходимости стратегического планирования социально – экономического развития муниципальных образований [Текст] / Е.Е. Лялина // Актуальные проблемы планирования и прогнозирования. (Посвящается 100-летию со дня рождения Н.А. Вознесенского). Ч.1.: Планирование и прогнозирование в условиях рынка. Материалы международной научно – методической конференции. 10-13 декабря 2003 г. - Орел: ОГУ, 2004. - С. 269-281 - 0,7 п.л.

9. Лялина, Е.Е. Местное самоуправление в новых законодательных условиях. [Текст] / Е.Е. Лялина // Актуальные проблемы региональной экономики и образования. Материалы всероссийской научно-практической конференции. 11-12 апреля 2004 г. - Орел: Орловский государственный университет, 2004. - С. 203-214 - 0,5 п.л.

10. Лялина, Е.Е. К вопросу об эффективности предоставления муниципальных услуг [Текст] / Е.Е. Лялина // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы Пятой ежегодной международной научно-практической конференции. Книга I. - Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2005 – С. 211 – 214 - 0,2 п.л.

11. Лялина, Е.Е. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления на современном этапе реформирования муниципального хозяйства [Текст] / Е.Е. Лялина // Инновационные модели государственного и муниципального управления: взгляд в будущее. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции / Под общ. ред. Т.С. Болховитиной – Брянск: БрФ ОРАГС, 2008. С. 394 – 403 - 0,4 п.л.

12. Лялина, Е.Е. Основные итоги формирования компетенции органов местного самоуправления в рамках разграничения полномочий между уровнями власти [Текст] / Е.Е. Лялина // Традиции и инновации в государственном и муниципальном управлении: взгляд молодых. Сборник материалов международной научно-практической конференции / Под общ. ред. Т.С. Болховитиной – Брянск: БрФ ОРАГС, 2009. С. 194 – 204 - 0,4 п.л.

13. Лялина Е.Е. Финансовая самостоятельность муниципальных образований как форма экономической свободы граждан [Текст] / Е.Е. Лялина // Права и свободы человека и гражданина: актуальные проблемы науки и практики. Сборник материалов I Международной научно-практической конференции / под общ. ред. Н.А. Щеголевой, О.В. Ефремовой, Н.А. Внукова. – Орел: Издательство ОРАГС, 2009. С. 75-77. – 0,35 п.л.

Напечатано в типографии  
ГОУ ВПО «РЭА имени Г. В. Плеханова».  
Тираж 100 экз. Заказ № 24



10 ~