

На правах рукописи

Ахмеева



АХМЕЕВА ВЕРА ИЛЬНИЧНА

**МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЕКТОР
В СИСТЕМЕ СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность 08.00.01 - Экономическая теория

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Самара 2007

Работа выполнена в Самарском государственном экономическом университете.

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Матвеев Юрий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Капканщиков Сергей Геннадьевич

кандидат экономических наук, доцент
Вишневер Вадим Яковлевич

Ведущая организация - Саратовский государственный
социально-экономический университет

Защита состоится 16 мая 2007 г. в 12 час. на заседании диссертационного совета Д 212.214.01 при Самарском государственном экономическом университете по адресу: ул. Советской Армии, д. 141, ауд. 325, г. Самара, 443090

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Самарского государственного экономического университета

Автореферат разослан апреля 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Капитонов А.А.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Основным содержанием трансформации социально-экономических отношений командно-административной системы хозяйствования является реализация двух главных и взаимосвязанных процессов - развития рыночных отношений и становления нового государства, отвечающего по всем параметрам требованиям рыночной модели социально-экономического устройства. Однако в действительности государство - это совокупность субъектов, каждый из которых располагает собственными ресурсами. Так, в Российской Федерации, наряду с федеральными властями, действуют региональные и местные власти, обладающие полномочиями, собственным имуществом и бюджетом. В каждом государстве значительную роль играет муниципальный сектор экономики. Этот сектор представляет собой часть национальной экономики, которая обладает сходными общими характеристиками, позволяющими отделить ее от других частей экономики в теоретических и практических целях. Он включает в себя широкую сеть объектов хозяйственного и социального назначения, локализованных в рамках муниципальных образований, и муниципальные финансы. Отношения муниципального сектора, а также формирование его финансовых ресурсов и эффективное использование муниципальной собственности и всей системы в целом влияют на качество жизни населения, способствуют росту общественного благосостояния.

Актуальность темы исследования определяется тем, что в настоящее время отношения муниципального сектора в Российской Федерации находятся в стадии преобразований, направленных на решение проблемы его эффективности. В той или иной мере подвергаются пересмотру степень и формы участия органов местного самоуправления в хозяйственной жизни и в системе отношений с другими секторами экономики. В процесс функционирования муниципального сектора внедряются рыночные стимулы и механизмы, но с определенными модификациями, отвечающими специфике предоставления муниципальных общественных благ.

Одновременно с процессом преобразований отношений муниципального сектора происходит становление территориальной структуры муниципального сектора и формирование модели бюджетного федерализма. Это усиливает актуальность темы исследования.

Степень разработанности проблемы. Теоретические аспекты, связанные с функционированием муниципального сектора, рассматривались в работах Л. Велихова, М. Загряцкова, А. Воронина, В. Лексина, А. Швецова, Э. Аткинсона, Дж. Стиглица, Г. Ахинова, Е. Блавацкого, Р. Маст-

рейнома, Д. Брюммерхоффа, Л. Якобсона, А. О. Салливана, А. Тибу и др. Эти работы составляют методологическую базу настоящего исследования.

Особенностью подхода указанных авторов является в определенной степени одностороннее рассмотрение проблем функционирования муниципального сектора. Одни из сторонников микроэкономического подхода к муниципальному сектору (Л. Велихов, М. Загряцков, А. Воронин, В. Лексин, А. Швецов) рассматривают его через призму хозяйственной деятельности органов местного самоуправления. Другие - раскрывают муниципальный сектор как уровень государственного сектора через категорию локальных выгод, приносимых общественными благами (Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц, Г. Ахинов, Р. Мастрейном, Д. Брюммерхофф, Л. Якобсон). В работах А. Салливана, А. Тибу отражены отношения муниципального сектора через проблемы потребительского выбора, обеспечивающие наилучшую комбинацию налогов и муниципальных общественных благ.

В экономической литературе практически отсутствуют специальные монографические работы, посвященные системному исследованию отношений муниципального сектора, его природы и перспективам развития в российской экономике. Исследованием проблем функционирования муниципального сектора в Российской Федерации занимаются в последние годы многие отечественные ученые и специалисты-практики. Однако, как правило, в таких исследованиях преимущественно рассматриваются отдельные проблемы формирования финансовых ресурсов муниципального сектора или акцентируется внимание на социально-экономическом содержании отношений муниципальной собственности.

В то же время остается еще большой перечень вопросов, почти не изученных или выступающих объектом дискуссий. К ним в полной мере можно отнести вопрос о муниципальном предпринимательстве, обеспечивающем внедрение рыночных механизмов в процесс предоставления общественных благ. Значительных усилий требует для своего решения задача формирования финансовых ресурсов муниципального сектора. Практически неразработанной остается проблема результативности использования ресурсов муниципального сектора, поскольку ее решение связано с уточнением теоретико-практических основ исследования социально-экономической эффективности отдельных отраслей муниципального сектора.

Цель и задачи исследования. Все вышеизложенное предопределило выбор темы настоящей диссертационной работы, целью которой является разработка положений экономической теории, объясняющих природу муниципального сектора как экономического субъекта и его функций в рыночной экономике, а также особенности их реализации в

российской экономике. Для достижения намеченной цели в работе были поставлены следующие задачи:

- обобщить теоретические взгляды различных экономических школ на содержание категории муниципального сектора и дать ее определение, показать отличия муниципального сектора от государственного сектора экономики;

- выявить взаимосвязи муниципального сектора и муниципальной собственности, определить формы реализации отношений муниципальной собственности в процессе функционирования муниципального сектора;

- рассмотреть взаимозависимость финансовых ресурсов муниципального сектора и финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в системе бюджетного федерализма, определить ее влияние на реализацию функций муниципального сектора;

- раскрыть механизм достижения социально-экономической эффективности в отраслях муниципального сектора;

- выявить содержание и формы реализации муниципального предпринимательства;

- определить основные инструменты государственного регулирования в ЖКХ.

Область исследования. Диссертационное исследование проведено в рамках раздела 1 "Общая экономическая теория" (пп.1.1 "Политэкономика: роль и функции государства и гражданского общества в функционировании экономических систем; теория государственного сектора в экономике") специальности 08.00.01 "Экономическая теория" Паспорта специальности ВАК (экономические науки).

Объект и предмет исследования. В качестве объекта исследования принята деятельность муниципального сектора, рассматриваемая как совокупность образующих его элементов и взаимосвязей, функционально ориентированных на достижение общей цели - обеспечения населения муниципальными (местными) благами.

Предметом исследования являются социально-экономические отношения муниципального сектора, возникающие в процессе воспроизводства муниципальных общественных благ.

Теоретические и методологические основы исследования. Теоретической основой исследования служат научные труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов в области теории государственного сектора и местного самоуправления, концепции и программные документы РФ в области организации местного самоуправления и бюджетного федерализма.

Методологической основой диссертационной работы являются методы: логический, системного, структурного, функционального анализа, статистический и др.

Информационная и эмпирическая база. Информационной и эмпирической базой диссертационного исследования служат законодательные и нормативные акты, справочные материалы официальных органов управления РФ, федеральные и региональные статистические данные, а также данные периодической печати.

Рабочая гипотеза. Рабочая гипотеза диссертации заключается в системном представлении теоретических положений и обосновании научной концепции автора, в соответствии с которой муниципальный сектор рассматривается с позиции экономических отношений местного самоуправления и обособления ресурсов государственного сектора. Взаимозависимость составляющих отношений муниципального сектора позволяет выявить принципы формирования его финансовых ресурсов в системе бюджетного федерализма, особенности отношений муниципальной собственности и формы ее реализации в процессе его функционирования. Разграничение функций финансирования и производства муниципальных общественных благ позволяет выявить формы и методы экономической деятельности муниципального сектора, раскрыть природу муниципального предпринимательства. Особое внимание необходимо уделить механизмам достижения социально-экономической эффективности в отраслях муниципального сектора.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. В современной рыночной экономике муниципальный сектор является экономическим субъектом, который осуществляет распределение ресурсов в сферах провалов рынка и содействует расширению совокупного спроса и экономическому росту экономики в целом. Обособление ресурсов муниципального сектора в рамках государственного способствует повышению общественного благосостояния вследствие предоставления общественных благ в соответствии с предпочтениями населения конкретной территории и предоставления муниципальных общественных благ с учетом индивидуальных предпочтений населения данной территории на основе интернализации издержек (локальной эквивалентности) их производства. Субъектом хозяйственной деятельности муниципального сектора является местное самоуправление, организация которого основана на совместной реализации индивидуальных интересов, общих для населения отдельной территории.

2. Функционирование муниципального сектора базируется на отношениях муниципальной собственности, которые определяются специ-

фическими характеристиками муниципальных общественных благ. Трансакционный базис правового режима системы муниципальной собственности представляет собой сложную взаимосвязь правомочий коммунальной, государственной и частной собственности. Основой диалектики этой взаимосвязи являются особенности включения объектов муниципальной собственности в экономически функциональное состояние.

3. Финансовые ресурсы муниципального сектора в системе бюджетного федерализма формируются с целью предоставления стандартного набора общественных благ и являются основой финансовой самостоятельности местного самоуправления. Аллокационная функция муниципального сектора реализуется на основе использования инструментов перераспределения (дотаций, субвенций, трансфертов). При этом органы местного самоуправления осуществляют самостоятельно финансирование и организацию производства муниципальных общественных благ. Инструментами стабилизационной функции являются местные налоги, инвестиционные расходы местных бюджетов, направляемые на финансирование территориальной инфраструктуры.

4. Механизм организации производства и финансирования социальных услуг на уровне муниципального сектора влияет на достижение социально-экономической эффективности их обеспечения. Он базируется на многоуровневой территориальной структуре муниципального сектора и включает формирование его финансовых ресурсов. Эффективность среднего образования как одной из отраслей муниципального сектора с учетом производственной функции образования достигается сочетанием персонифицированного нормативного бюджетного финансирования с гарантированной дифференцированной поддержкой учащихся из низкодоходных семей. Данная модель финансирования субъектов образовательной деятельности уменьшает потребность домохозяйств в однородной группировке учащихся и влияет на эффективность аллокации ресурсов под воздействием предпочтений потребителей.

5. Достижение социальных целей муниципального предпринимательства увеличивает нагрузку на местные бюджеты, что объективно ведет к сокращению масштабов производства муниципального сектора. Преодоление этой тенденции достигается встраиванием рыночного механизма в процесс предоставления муниципальных общественных благ на основе сочетания их финансирования из местных бюджетов с частичным или полным замещением в производстве частным сектором. При этом органы местного самоуправления осуществляют управление стратегическим развитием отраслей муниципального сектора и регулирова-

ние конкуренции через установление требований к производителям по качеству и объему услуг.

6. Трансформация экономических отношений в сфере жилищно-коммунального хозяйства как одной из отраслей муниципального сектора происходит под воздействием государственного регулирования, которое осуществляется финансовыми инструментами в системе бюджетного федерализма. Достижение целей государственного регулирования зависит от форм перераспределения государственных финансовых ресурсов в местные бюджеты и от размера государственного стандарта максимально допустимой доли собственных расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Научная новизна диссертационной работы. Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии теоретических и методологических подходов к анализу отношений муниципального сектора, выявлении их особенностей в экономике России, а также в оценке эффективности взаимодействия муниципального сектора с государственным и частным секторами российской экономики. Наиболее значимые результаты, полученные в ходе исследования и составляющие его научную новизну, сводятся к следующим положениям:

- раскрыто содержание категории "муниципальный сектор", как совокупности отношений местного самоуправления по поводу предоставления муниципальных общественных благ на основе обособления ресурсов государственного сектора в границах локальных территорий;

- обоснована стабилизационная функция муниципального сектора, содействующая расширению совокупного спроса и экономическому росту экономики в целом;

- определен транзакционный базис муниципальной собственности, который представляет собой систему взаимосвязей "пучка прав" коммунальной, государственной и частной собственности;

- обобщена мировая практика формирования финансовых ресурсов муниципального сектора в моделях бюджетного федерализма, проведен сравнительный анализ формирования финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в отечественной и зарубежных моделях бюджетного федерализма;

- разработан методологический подход к финансовому выравниванию доходов местных бюджетов на основе учета увеличения их расходов (возникающих от масштаба эффекта урбанизации и городской экономической ситуации), обеспечивающий стимулирование органов местного самоуправления к увеличению доходов от местных налогов и неналоговых доходов;

- доказано, что повышению социально-экономической эффективности среднего образования как социальной отрасли муниципального сек-

тора, способствует сочетание персонифицированного бюджетного финансирования с гарантированной дифференцированной поддержкой учащихся из семей с низкими доходами;

- выявлено, что максимизация возможностей органов местного самоуправления в удовлетворении комплекса социально-экономических потребностей населения достигается встраиванием конкурентного механизма в реализацию социальной функции местного самоуправления;

- обосновано, что инструментом государственного регулирования является федеральный стандарт максимальной допустимой доли собственных расходов граждан на оплату ЖКУ, который при современных доходах населения должен устанавливаться с учетом функции спроса на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ).

Теоретическая значимость. Выполненное диссертационное исследование развивает недостаточно разработанное в экономической теории научное направление - теорию муниципального сектора. Выводы, к которым пришел автор, позволяют обновить и расширить имеющиеся теоретические представления о взаимодействии государственного и муниципального сектора в системе социально-экономических отношений, а также определить отношения муниципального сектора и наиболее значимые проблемы, связанные с выполняемыми им функциями.

Практическая значимость. Практическая значимость работы заключается в том, что полученные выводы и результаты данного исследования могут быть использованы: во-первых, для дальнейшего исследования данной проблемы; во-вторых, при выработке государственных направлений регулирования межбюджетных отношений и социально-экономической эффективности муниципального сектора; в-третьих, при чтении курсов "Микроэкономика", "Макроэкономика", "Государственное регулирование", "Теория государственного сектора" в высших учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования получили апробацию на международных, всероссийских, региональных научных и научно-практических конференциях, симпозиумах, круглых столах и семинарах, на которых автор выступал с докладами и сообщениями. Они отражены в 19 статьях, одна из них опубликована в журнале, рецензируемом ВАК. Общий объем по теме диссертации составил 5,3 печ. л., авторский вклад - 5,15 печ. л.

Структура работы. Структура диссертации обусловлена поставленными целью, задачами и логикой исследования; она включает введение, две главы, заключение, библиографический список, приложения. Положения и выводы диссертации иллюстрируются таблицами и приложениями.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе "Теоретико-методологические подходы к исследованию отношений муниципального сектора в рыночной экономике" раскрывается содержание категории "муниципальный сектор", показывается взаимосвязь и взаимозависимость муниципального сектора и муниципальной собственности, анализируются модели бюджетного федерализма, и на их основе определяются принципы формирования финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Исследование теоретических подходов к проблеме содержания категории "муниципальный сектор" в различных экономических школах показало наличие возможности выявления его с позиции системного подхода. В диссертации анализируются различные теоретико-методологические подходы к определению понятия и содержания категории "муниципальный сектор". Так, в марксистской теории методология исследования муниципального сектора базируется на процессах обобщения отдельных отраслей производства, обусловленных противоречиями жизнедеятельности в условиях урбанизации и использования материальной среды территории. Основой данных процессов являются коллективные потребности населения городов, формирующие направления и субъект хозяйственной деятельности муниципального хозяйства, принципы хозяйствования отличные, от частнохозяйственных.

Методологической основой исследования содержания категории "муниципальный сектор" в неклассическом направлении выступают теория спроса на общественные блага, теория государственных финансов и теория федерализма. Согласно этому направлению, обособление ресурсов муниципального сектора в рамках государственного ведет к росту общественного благосостояния вследствие предоставления общественных благ в соответствии с предпочтениями населения конкретной территории и предоставления муниципальных общественных благ с учетом потребностей населения данной территории на основе интернализации издержек (локальной эквивалентности) их производства.

Вместе с тем, на наш взгляд, каждый из вышеприведенных подходов к пониманию принципов предоставления муниципальных общественных благ выполняет полезные функции. Поэтому неразумно отказываться от них, противопоставлять или же критиковать за "не достигнутую" в каждом случае универсальность, что в принципе и не возможно. Обобщая эти подходы, автор считает, что муниципальный сектор представляет собой совокупность отношений местного самоуправления по поводу предоставления муниципальных общественных благ и обособления ресурсов государственного сектора в границах локальных территорий.

Местное самоуправление - явление как политическое, так и экономическое содержит обе характеристики его. Но если первая из них в рамках принципа организации современного демократического общества определяет место и компетенцию местного самоуправления в политической системе общества, то вторая в рамках экономической теории предполагает исследование способности местного самоуправления решать экономические и социальные задачи. Важнейшей особенностью местного самоуправления как субъекта хозяйствования является реализация местных интересов, общих для населения конкретной территории.

Экономическая деятельность муниципального сектора проявляется, по мнению автора, в следующих функциях: аллокационной (распределение ресурсов) и стабилизационной. При реализации функции распределения ресурсов органы местного самоуправления осуществляют хозяйственную деятельность в сферах изъятий рынка. Организация производства благ в муниципальном секторе является реакцией на наличие естественной монополии, информационной асимметрии, внешних эффектов.

Стабилизационная функция содействует расширению совокупного спроса и экономическому росту. Она проявляется в собственной экономической политике органов местного самоуправления, направленной на формирование коммунальной и социальной инфраструктур и привлечение бизнеса на территории муниципальных образований.

Таким образом, в ходе исследования было установлено, что экономическая деятельность местного самоуправления осуществляется в рамках муниципального сектора экономики, который осуществляет аллокацию ресурсов (финансовых, материальных) в целях воспроизводства этого сектора и в соответствии с предпочтениями населения муниципальных образований на основе интернализации издержек (локальной эквивалентности) их производства.

Основой функционирования муниципального сектора выступает муниципальная собственность. Особенность отношений этой формы собственности определяется характеристиками муниципальных общественных благ, которые объективно обуславливают обобществление труда на уровне муниципального сектора и определяют общий характер присвоения ее объектов и субъектную структуру. Объектами муниципальной собственности являются средства местных бюджетов, имущество органов местного самоуправления, муниципальные земли и другие природные ресурсы. Объекты муниципальной собственности в процессе производства муниципальных общественных благ функционируют как факторы производства.

Субъектами муниципальной собственности выступают местное самоуправление (локальная территориальная общность населения) и органы местного самоуправления. Местное самоуправление свои права собственности на условия производства муниципальных общественных благ реализует че-

рез их потребление и влияние на органы местного самоуправления, которые административными методами определяют масштабы этого присвоения.

В российском законодательстве установлено, что от имени местного самоуправления права собственности реализуют органы местного самоуправления. Последние передают имущество, находящееся в муниципальной собственности, соответствующим предприятиям и организациям с целью организации производства муниципальных общественных благ.

Субъектно-объектные отношения общего характера присвоения муниципальной собственности формируют систему "пучка прав" собственности, которые определяют ее правовой режим. Анализируя транзакционный базис различных форм собственности, автор выявил, что институциональная экономическая теория не исследует правовой режим муниципальной собственности. Данная теория ограничивается исследованиями отношений общей, коммунальной, частной и государственной собственности. В диссертационном исследовании сделана попытка определения правового режима муниципальной собственности. По мнению автора, правовой режим системы муниципальной собственности представляет собой сложную взаимосвязь правомочий коммунальной, государственной и частной собственности (табл. 1).

Таблица 1

Распределение правомочий системы муниципальной собственности

Правомочие	Правовой режим системы коммунальной собственности	Правовой режим системы государственной собственности	Правовой режим системы частной собственности
Право владения	-	-	+
Право пользования	-	-	+
Право управления	-	+	+
Право на доход	+	-	+
Право на капитальную стоимость	+	+	-
Право на защиту собственности	+	+	-
Право на передачу благ в наследство	+	-	-
Право на бессрочность обладания благом	+	+	+
Право на пользование способом, наносящим вред внешней среде	-	-	+
Право на ответственность в виде взыскания	-	+	+
Право на остаточный характер	-	+	+

В правовом режиме системы муниципальной собственности отношения коммунальной собственности проявляются в части общего права потребления муниципальных общественных благ и присвоения доходов от использования объектов общей собственности. Правовой режим государственной собственности проявляется в сосредоточении прав на принятии решений и ответственности органами местного самоуправления в части организации производства муниципальных общественных благ и их распределения. Правовой режим частной собственности - в дробности правомочий (право владения, право пользования, право управления, право на доход) в части использования объектов собственности.

В диалектике социально-экономических отношений муниципальной собственности и их правового режима исходной конструкцией выступает форма общего присвоения условий и результатов производства муниципального сектора. Отношения муниципальной собственности влияют на функционирование муниципального сектора через имущественные отношения, правовой режим которых обусловлен особенностями включения объектов муниципальной собственности в экономически функциональное состояние, а также способами и формами присвоения муниципальных общественных благ.

Масштабы муниципального сектора могут характеризоваться как размерами муниципальной собственности, так и объемом доходов и расходов местных бюджетов. В первом случае речь идет о запасе ресурсов, принадлежащих муниципальному сектору, во втором случае - о потоке средств, направляемых на финансирование производства муниципальных общественных благ. В диссертационном исследовании анализ запаса ресурсов муниципального сектора Самарской области показал сокращение объема его промышленного производства за период 1993-2003 гг. с 3,5 до 2,6%.

На величину данного показателя влияет финансовая обеспеченность муниципального сектора, которая формируется в системе бюджетного федерализма. По мнению автора, формирование финансовых ресурсов муниципального сектора нельзя рассматривать в отрыве от финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, поскольку право их на ведение собственных финансов является составной частью понятия самоуправление.

В мировой практике используется несколько моделей бюджетного федерализма: фискальной, бюджетно-налоговой и конкурентной, анализ которых позволил выявить общие элементы в формировании финансовых ресурсов муниципального сектора:

- во-первых, его объем определяется на основе финансовых потребностей местного самоуправления, что отражается в доходах местных бюджетов;
- во-вторых, механизмами формирования объема финансовых ресурсов муниципального сектора являются взаимодействие федеральных, региональных и местных органов власти, налоговая система, межбюджетные отношения;

- в-третьих, формирование финансовой самостоятельности органов местного самоуправления предполагает сбалансированность местных бюджетов, под которой понимается соответствие размера доходов полномочиям органов местного самоуправления, и преобладание собственных финансовых ресурсов в доходах местных бюджетов;

- в-четвертых, аллокационная функция муниципального сектора реализуется на основе использования различных инструментов перераспределения (дотаций, субвенций, трансфертов) финансовых ресурсов федеральных и региональных бюджетов в местные бюджеты с целью предоставления минимального уровня стандартного набора общественных благ, в том числе и муниципальных общественных благ;

- в-пятых, инструментами реализации стабилизационной функции выступают местные налоги, инвестиционные расходы местных бюджетов.

Отличие моделей бюджетного федерализма заключается в способах формирования финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, которую они осуществляют в том случае, когда берут на себя финансирование и организацию производства муниципальных общественных благ. В модели фискального федерализма это достигается на основе оценки финансовых потребностей, в моделях бюджетно-налогового и конкурентного федерализма обеспечивается поступлениями доходов от местных налогов.

В настоящее время в России сформировалась модель фискального федерализма, которая имеет свои характерные особенности. Во-первых, при формировании финансовых ресурсов муниципального сектора в системе бюджетного федерализма не соблюдается принцип сбалансированности доходов и расходов местных бюджетов. Доходы местных бюджетов не соответствуют финансовым потребностям муниципального сектора (табл. 2). Во-вторых, в системе фискального федерализма РФ возрастает роль горизонтального выравнивания. В собственных доходах местных бюджетов снижается доля доходов, полученных в результате самостоятельных решений органов местного самоуправления, и доходов, мобилизуемых на подведомственной территории.

Анализ регионально-правовых актов в области межбюджетных отношений позволил автору сделать вывод о том, что на современном этапе финансовое выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований играет значительную роль при формировании финансовых ресурсов муниципального сектора. При этом финансовая помощь не покрывает собственных расходов местных бюджетов, так как она в основном носит целевой характер и направлена на обеспечение отдельных государственных полномочий.

Таблица 2

**Первичное распределение доходов и расходов бюджетов
по вертикали бюджетной системы РФ, %***

	1998 г.		Превышение доли доходов над долей расходов	2005 г.		Превышение доли доходов над долей расходов
	доходы	расходы		доходы	расходы	
Федеральный бюджет	47,4	49,8	-2,4	65,0	43,7	21,3
Бюджеты субъектов Федерации	27,9	22,5	5,4	27,6	33,6	-6
Местные бюджеты	24,7	27,7	-3	7,4	22,7	-15,3

* Составлена по: Игудин А.Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления // Финансы. 2006. № 7. С. 11.

Обобщая исследование влияния финансовой обеспеченности муниципального сектора на масштабы его производства, автор в диссертации делает вывод о том, что принципами формирования финансовых ресурсов муниципального сектора в сложившейся модели бюджетного федерализма должны являться: во-первых, минимальный уровень предоставления услуг при одинаковом уровне местного налогообложения; во-вторых, фискальная автономия органов местного самоуправления.

Первый принцип определяет основу финансового выравнивания доходов местных бюджетов. На основе этого принципа минимальная бюджетная обеспеченность муниципальных образований должна формироваться с учетом увеличения расходов местных бюджетов под влиянием урбанизации и городской экономической ситуации. Финансовые возможности муниципальных образований определяет налоговый потенциал, который является оценкой налоговых доходов с налоговой базы, закрепленной за муниципальными образованиями при средней налоговой ставке.

Разница между финансовыми потребностями с учетом факторов, влияющих на удорожание предоставления муниципальных общественных благ, и финансовыми возможностями определяет размер дотаций, необходимых для предоставления минимального уровня услуг муниципального сектора.

Второй принцип формирует мотивацию органов местного самоуправления к увеличению доходов от местных налогов. Определение финансовых возможностей конкретных муниципальных образований на основе налогового потенциала показывает возможный уровень доходов от местных налогов при средней налоговой ставке и объективно стимулирует органы местного самоуправления к увеличению собираемости платежей.

Во второй главе диссертационной работы "Направления формирования механизма повышения социально-экономической эффективности муниципального сектора в российской экономике" исследуются особенности и направления совершенствования механизмов эффективного функционирования отдельных отраслей муниципального сектора.

В муниципальном секторе, как и в государственном, аллокационные решения основываются на определении компонентов расходов и их отдачи. Социально-экономическая эффективность определяется экономичностью, производительностью и результативностью используемых ресурсов. Однако в муниципальном секторе издержки и выгоды оцениваются не с позиции всего общества, а с позиции населения, проживающего на определенной территории. Достижение социально-экономической эффективности в отдельных отраслях муниципального сектора имеет свои механизмы, обусловленные особенностями участия органов местного самоуправления в финансировании и производстве общественных благ.

Отрасли социальной сферы муниципального сектора имеют особенности финансирования, которые заключаются в том, что, во-первых, механизм финансирования сочетает социальные и рыночные подходы, во-вторых, предоставление услуг социальной сферы осуществляется муниципальным сектором, а финансирование - из региональных и местных бюджетов. Социально-экономическая эффективность отраслей социальной сферы выражается в доступности социальных услуг определенного качества всем членам общества, которая в бюджетно-налоговых отношениях отражается в едином уровне расходов на их предоставление, определяемых государственным стандартом. Однако автор считает, что среднее образование является отраслью социальной сферы, где социальная эффективность не достигается рациональными для других отраслей механизмами, поэтому составляющими достижения социально-экономической эффективности отрасли среднего образования являются:

- многоуровневая территориальная структура муниципального сектора экономики, которая обеспечивает условия для предоставления услуг образования на основе единого уровня расходов, соответствующих минимальному государственному стандарту;

- система финансирования субъектов образовательной деятельности.

В отрасли среднего образования финансовое обеспечение субъектов образовательной деятельности осуществляется использованием трех моделей: сметного финансирования, нормативного финансирования, сочетанием персонифицированного нормативного бюджетного финансирования с дифференцированной гарантированной поддержкой учащихся из семей с низкими доходами.

При сметном финансировании установление государственных минимальных социальных стандартов финансирования относится к сфере регулирования органов государственной власти. Выравнивание уровня расходов на социальные услуги достигается предоставлением трансфертов в местные бюджеты. Финансирование образовательных учреждений осуществляется за счет средств местных бюджетов по утвержденным сметам.

Практика функционирования отрасли среднего образования на основе сметного финансирования показала, что в муниципальном секторе сформировались противоречия между организацией предоставления услуг образования и их финансированием. Противоречия проявляются в следующем: во-первых, в неравномерной децентрализации государственных расходных полномочий, в результате чего расходы на образование в одних субъектах РФ финансируются из региональных бюджетов, а в других - из местных бюджетов; во - вторых, в территориальной диспропорции в обеспечении населения услугами образования; в-третьих, в том, что расходы на образование в основном направляются на текущее содержание субъектов образовательной деятельности.

Нормативная модель бюджетного финансирования используется для четкого распределения компетенции и ответственности между государственным сектором и муниципальным сектором в рамках межбюджетных отношений. Государственный сектор, выполняя функцию распределения ресурсов, осуществляет финансирование заработной платы и статей расходов по обеспечению образовательного процесса. Муниципальный сектор финансирует условия создания и поддержания учебного процесса. Основу взаимодействия составляют расчетные показатели норматива финансирования, а механизмом реализации являются целевые субсидии, которые позволяют обеспечить финансирование образовательных учреждений на основе норматива.

Эффективность при нормативном финансировании достигается закреплением за учащимся финансового поручительства на определенную сумму, которое будет выплачиваться той школе, которую выберет семья. В этом случае сохраняется ответственность государственного сектора за финансирование предоставления услуг образования и создаются условия для конкуренции между субъектами образовательной деятельности, которая способствует более эффективной аллокации ресурсов под воздействием потребительского выбора.

Социально-экономическая эффективность подушевого нормативного финансирования с учетом производственной функции образования достигается добавлением дифференцированной гарантированной поддержки учащихся из низкодоходных семей, которая уменьшает потребность в однородной группировке учащихся.

Социально-экономическая эффективность муниципального сектора при предоставлении муниципальных общественных благ связана как с итогами деятельности предприятий и учреждений муниципальной собственности, так и с муниципальными финансами. Она выражается в удовлетворении комплекса социально-экономических потребностей населения и формировании качественной среды местного самоуправления, под которой понимается совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов в муниципальных образованиях.

Основным механизмом достижения социально-экономической эффективности муниципального сектора является муниципальное предпринимательство, которое выражает совокупность социально-экономических отношений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами по поводу использования объектов муниципальной собственности и производства муниципальных общественных благ. Опыт развитых стран показывает, что максимизация возможностей органов местного самоуправления в удовлетворении комплекса социально-экономических потребностей населения достигается встраиванием конкурентного механизма в реализацию социальной функции местного самоуправления, поскольку механизмы рынка принуждают производителей учитывать потребительский спрос, сокращать затраты предоставления муниципальных общественных благ.

Анализируя различные формы приватизации, под которой понимается сокращение участия органов местного самоуправления в производственной деятельности, автор пришел к выводу: общим для них является то, что органы местного самоуправления выполняют функцию предоставления муниципальных общественных благ, которая реализуется в различных формах. В контрактных отношениях сохранение ответственности органов местного самоуправления за финансирование муниципальных общественных благ сочетается с полным или частичным замещением их в производстве частными производителями. В частно-общественном партнерстве органы местного самоуправления осуществляют управление стратегическим развитием отраслей муниципального сектора и регулирование конкуренции, а финансирование и производство передается в частный сектор экономики.

В России контрактные отношения получили развитие на основе муниципального заказа. Они сформированы в следующих сферах муниципального сектора: жилищно-коммунальном хозяйстве (ЖКХ), управлении земельными отношениями, санитарном обслуживании, озеленении, транспорте, дорожном обслуживании, культуре, ритуальных услугах. Хозяйствующие субъекты функционируют в форме муниципальных

предприятий и организаций, т. е. их финансирование напрямую не осуществляется из местных бюджетов. Данная организация контрактных отношений в муниципальном секторе позволяет органам местного самоуправления использовать как рыночные, так и административные рычаги воздействия на исполнителей муниципального заказа.

Основными причинами, препятствующими развитию контрактных отношений в настоящее время являются: дефицит местных бюджетов, который не позволяет органам местного самоуправления оплачивать выполняемые заказы в срок; отсутствие традиций в вопросе размещения публичных заказов на основе конкуренции производителей; отсутствие гражданской культуры населения; наличие активно лоббируемых интересов чиновников в органах местного самоуправления.

Вместе с тем в процессе реформирования ЖКХ имеются основания для встраивания конкурентного механизма в сферу производства муниципального сектора.

Трансформация экономических отношений в ЖКХ происходит под воздействием государственного регулирования, которое осуществляется финансовыми инструментами в системе бюджетного федерализма. Государственное регулирование направлено на достижение сбалансированности источников покрытия издержек муниципальных предприятий и на стимулирование органов местного самоуправления к формированию конкуренции в сфере производства жилищно-коммунальных услуг (ЖКУ). Оно осуществляется установлением государственных стандартов: во-первых, социальной нормы площади жилья на одного человека, в пределах которой осуществляется предоставление субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг; во-вторых, максимально допустимой доли платежей за жилье в собственных доходах населения.

Федеральный стандарт максимально допустимой доли платежей за жилье в собственных доходах населения устанавливает одинаковый для всех уровень - 22% с учетом прожиточного минимума. Согласно данной схеме в 2002 г. в России доля расходов на оплату ЖКУ составляла 12% дохода у 10% населения с низким уровнем дохода, а у 10% населения с высокими доходами в 3 раза меньше. При увеличении расходов у обеих групп населения на оплату ЖКУ этот рост значительнее для населения с низким уровнем дохода. Следовательно, значительную нагрузку на оплату ЖКУ в размере 15-22% дохода несут группы населения с низкими и средними доходами.

Размер федерального социального стандарта соответствует устойчивой средней доле всех фактических платежей за аренду, содержание жилья и коммунальные услуги населения в странах ЕС и США. По уровню доходов на душу населения Россия отстает от этих стран в 10-15 раз, что отражается в различии структуры распределения доходов. В

России доля затрат семей на продукты питания достигает более 60-65%, а в развитых странах она равна примерно 15-20%.

Население при повышении тарифов на ЖКУ снижает уровень оплаты выставляемых им счетов, что отражается на сбалансированности финансирования муниципальных предприятий (табл.3).

Таблица 3

Структура финансирования жилищно-коммунальных услуг*

	2000 г.		2001 г.		2002 г.	
	млрд. р.	%	млрд. р.	%	млрд. р.	%
Стоимость услуг, всего	297	100	360	100	396	100
из них:						
оплата населением	118,5	40	60,3	16,7	58,3	14,8
дотации из бюджетов разных уровней	117,5	39,5	170,6	47,4	207,5	52,3
недофинансирование	61	20,5	129,1	35,9	130,2	32,9

* Составлена автором (см.: Светлана М. Крупномасштабный инфраструктурный кризис // Жилищное и коммунальное хозяйство. 2004. № 5. С.10).

** Экономика и жизнь. 2002. № 45. С. 2.

Для решения проблемы сбалансированности финансовых ресурсов предприятий ЖКХ необходимо взаимодействие государства и органов местного самоуправления. Автор считает, что государство при установлении максимально допустимой доли платежей за жилье в собственных доходах населения должно учитывать особенности функции спроса на ЖКУ, которая имеет отрицательную ценовую эластичность по цене и доходу. Ее свойства определяют предельную способность и готовность населения оплачивать ЖКУ. За этим порогом даже самые "жесткие" меры по укреплению платежной дисциплины не повышают уровень собираемости платежей. Ему соответствует платежная дисциплина на уровне 70-80%. В России предельная способность и готовность населения оплачивать ЖКУ при современных доходах населения соответствует 15% уровня дохода.

Таким образом, важнейшим инструментом государственного регулирования ЖКХ является федеральный стандарт максимально допустимой доли собственных расходов населения на оплату ЖКУ, установление размера которого с учетом функции спроса на ЖКУ создает условия для сбалансированности источников покрытия издержек предприятий ЖКХ и стимулирования органов местного самоуправления к реформированию институциональных отношений муниципального сектора в сфере производства и обмена ЖКХ с целью преодоления затратного механизма его функционирования.

В заключении сформулированы результаты и выводы проведенного диссертационного исследования.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ

1. *Ахмеева, В.И.* Муниципальные налоги как источник инвестиций в социальную сферу [Текст] / В. И. Ахмеева // Инвестиционная политика и рыночные структуры: материалы Поволж. конф. - Самара: Изд-во Самар. экон. ин-та, 1994. - С. 79-82. - 0,2 печ. л.

2. *Ахмеева, В.И.* Экономико-правовые проблемы муниципальной собственности [Текст] / В. И. Ахмеева // Вестн. междунар. акад. бизнеса и банковского дела: Межвуз. сб. науч. ст. - Тольятти: Междунар. акад. бизнеса и банк. дела, 1996. - № 5. - С. 47-49. - 0,3 печ. л.

3. *Ахмеева, В.И.* Формирование инвестиций в жилищно-коммунальную сферу в процессе социально-экономических преобразований (параграф кол. монографии) [Текст] / В.И. Ахмеева // Теория и практика накопления и инвестиций в переходной экономике России /отв. ред. Ю.В. Матвеев, В.Н.Строгов - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 1999.-С. 110-115. - 0,3 печ. л.

4. *Ахмеева, В.И.* Формирование финансовых ресурсов местного самоуправления как условие удовлетворения потребностей населения и дальнейшего экономического и социального развития региона [Текст] / В. И. Ахмеева // Социально-экономические проблемы региона: тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф.- Курган: Изд-во Курган. гос. ун-та, 1999. - С. 95-96. - 0,1 печ. л.

5. *Ахмеева, В.И.* Ценообразование и тарифообразование как условие инвестиций в сфере коммунальных услуг [Текст] / В. И Ахмеева // Наука, бизнес, образование: материалы Всерос. межвуз. науч. конф., - Самара: Самар. гос. техн. ун-т, - С. 67-68. - 0,15 печ. л.

6. *Ахмеева, В.И.* Муниципальный сектор экономики: теория и практика [Текст] / В. И. Ахмеева // Экономика Самарской губернии: 150 лет развития: материалы региональной науч.-практ. конф., 26-27 апр. 2001 г. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2001. - С. 325-329. - 0,3 печ. л.

7. *Ахмеева, В.И.* Инвестиционные модели местного самоуправления [Текст] / В. И. Ахмеева // Логистика, менеджмент, маркетинг, коммерция: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 29-30 мая 2001 г. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., - С. 51-53. - 0,15 печ. л.

8. *Ахмеева, В.И.* Модели местного самоуправления: полномочия и возможности их реализации [Текст] / В. И. Ахмеева, Г. Т. Сабирова // Конституционные полномочия субъектов Федерации и муниципальных образований: необходимость и возможность реализации в системе российского федерализма: материалы Всерос. круглого стола (диалог и дискуссии), 18 мая 2001 г. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2001. - С. 57-64. - 0,45/0,3 печ. л.

9. *Ахмеева, В.И.* Инвестиционная составляющая межбюджетных отношений [Текст] / В. И. Ахмеева // Программирование регионального развития: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 18-19 дек. 2002 г. Ч. 2. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2002. - С.3-6. - 0,25 печ. л.

10. *Ахмеева, В.И.* Стратегическое планирование - инструмент развития муниципальных образований [Текст] / В.И Ахмеева // Программирование регионального развития: материалы Всерос. науч.-практ. конф., 18-19 дек. 2002 г. Ч. 2. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2002. - С.256-259. - 0,15 печ. л.

11. *Ахмеева, В.И.* Влияние муниципального сектора экономики на процесс воспроизводства [Текст] / В. И. Ахмеева // Экономическая наука в высшей школе XXI века: материалы Всерос. науч. конф., 16-18 апр. 2003 г. - М.: Изд-во УРАО, 2003. - С. 15-21. - 0,6 печ. л.

12. *Ахмеева, В.И.* Конкурентоспособность городов в условиях глобализации [Текст] / В. И. Ахмеева // Перспективы развития регионов в условиях глобализации: экономика, менеджмент, право: материалы Междунар. науч. симпозиума, 22-23 мая 2003 г. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2003. - С.89-92. - 0,2 печ. л.

13. *Ахмеева, В.И.* Влияние межбюджетных отношений на качество рабочей силы в Российской Федерации [Текст] / В. И. Ахмеева // Структурно-экономические проблемы занятости и безработицы: материалы Междунар. рос.-герм. науч.-практ. конф., 22-23 сент. 2003 г. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2003. - С.4-6. -0,2 печ. л.

14. *Ахмеева, В.И.* Специфика предпринимательства в муниципальном секторе экономики / В. И. Ахмеева // Вестн. Самар. гос. экон. акад. - 2003. - №3(12). - С. 63-68. - 0,5 печ. л.

15. *Ахмеева, В.И.* Преобразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства как условие экономического роста в экономике России [Текст] / В. И. Ахмеева // Проблемы качества экономического роста: материалы Междунар. науч. конгресса, 27-28 мая 2004 г. / отв. ред. А.П. Жабин, Г.Р. Хасаев. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2004. - С. 286-289. -0,3 печ. л.

16. *Ахмеева, В.И.* Результативность расходов государственного сектора на предоставление услуг среднего образования [Текст] / В.И. Ахмеева // Актуальные проблемы развития высшего и среднего образования на современном этапе: материалы III Самар. регион. науч.-практ. конф. ученых и педагогов-практиков. - Самара: Изд-во Самар. юрид. ин-та, 2004. - С. 53-57. - 0,5 печ.л.

17. *Ахмеева, В.И.* Фискальная автономия муниципального сектора как условие регионального развития [Текст] / В. И. Ахмеева // Региональное развитие в России: перспективы, конкурентоспособность, политика: материалы Междунар. науч. форума, 16-18 мая 2005 г. / отв. ред. А.П. Жабин, Г.Р. Хасаев. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. - С. 279-282. - 0,25 печ. л.

18. *Ахмеева, В.И.* Инвестиционные отношения муниципальных предприятий как основа достижения целей функционирования локальных естественных монополий [Текст] / В.И. Ахмеева // Проблемы развития предприятий: теория и практика: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 24-25 нояб. 2005. - Самара: Изд-во Самар. гос. экон. акад., 2005. - С.254-256. - 0,2 печ. л.

19. *Ахмеева, В. И.* Основа реформирования ЖКХ - трансформация институциональных отношений [Текст] / В. И. Ахмеева // Институциональная система: становление и противоречия развития в современных условиях: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 6-7 февр. 2007 г. / под общ. ред. Н.В. Манохиной. - Саратов: Изд. центр СГЭУ, 2007. - С. 103-104.- 0,2 печ. л.

Формат 60×84/16. Бум. писч. бел. Печать офсетная.

Гарнитура "Times New Roman". Объем 1 печ. л.

Тираж 100 экз. Заказ № 130.

Отпечатано в типографии СГЭУ.

Самара, ул. Советской Армии, 141.