

*На правах рукописи*

Левинсон Наталья Лазаревна

**УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ТРАНСФОРМАЦИИ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством:  
региональная экономика

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва

2012

Работа выполнена на кафедре «Экономика и антикризисное управление»  
ФГБОУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

**Научный руководитель:** доктор экономических наук, профессор  
**Харитоновна Наталия Анатольевна**

**Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, доцент  
**Абрамов Руслан Агарунович**  
ФГБОУВПО «Российский экономический  
университет имени Г.В. Плеханова»,  
заведующий кафедрой Государственного и  
муниципального управления

доктор экономических наук, профессор  
**Николаев Виктор Алексеевич**  
ФГБОУВПО «Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации», профессор кафедры Общего  
и стратегического менеджмента

**Ведущая организация:** **ЗАО «Институт региональных экономических исследований»**

Защита диссертации состоится «14» февраля 2013 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 505.001.05 на базе ФГБОУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 55, ауд. 213, Москва, 125993.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГБОУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: Ленинградский проспект, д. 55, комн. 203, Москва, 125993.

Автореферат разослан «11» января 2013 года. Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации «11» января 2013 года размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу <http://vak.ed.gov.ru> и на официальном сайте ФГБОУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: <http://www.fa.ru>.

Ученый секретарь совета  
д.э.н., профессор

Р.Н. Федосова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность диссертационного исследования.** Существенные политические, экономические и социальные перемены, произошедшие в России за последние двадцать лет, обусловили необходимость обновления методических и практических подходов к стратегическому управлению территориальными образованиями. При этом важнейшей задачей местного самоуправления является создание условий, обеспечивающих эффективное устойчивое развитие муниципальной экономики, удовлетворяющей потребности населения, а также способствующей ослаблению социальной напряженности, которая неизбежно сопровождает циклические процессы экономического развития. Организуя предоставление муниципальных услуг, органы местного самоуправления призваны находить эффективные в интересах населения и экономики муниципальных образований решения, которые должны также соответствовать происходящим в стране институциональным преобразованиям.

Несмотря на то, что основополагающие законы о собственности и местном самоуправлении были приняты в России еще в начале 90-х годов XX века, институт местного самоуправления наиболее активно развивался в стране после вступления в силу ряда законодательных актов, в том числе Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> определившего правовое поле, в рамках которого могут развивать свою хозяйственную деятельность муниципалитеты, Федерального закона от 03 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>1</sup>, который предложил принципиально новый статус государственных (муниципальных) бюджетных учреждений и Федерального закона от 08 мая 2010 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»<sup>2</sup>, который завершил процесс институциональных

---

<sup>1</sup> www.consultant.ru [дата обращения: 25.08.2012]

<sup>2</sup> www.consultant.ru [дата обращения: 25.08.2012]

преобразований, связанных с трансформацией государственной (муниципальной) собственности.

Принимая на себя обязанность по предоставлению населению услуг социального характера соответствующего объема и качества на базе имеющейся в их распоряжении собственности, муниципалитеты призваны заботиться об эффективном использовании этой собственности, включая поиск дополнительных (кроме бюджета) источников финансирования деятельности муниципальных предприятий и учреждений, обеспечивая тем самым их финансовую устойчивость. В этой связи особый интерес представляет исследование проблемы повышения эффективности хозяйствования отдельных экономических субъектов, функционирующих на базе муниципальной собственности, а также муниципальных образований и региональных систем в целом, посредством использования ими достижений современной науки управления.

Необходимость внедрения в практику деятельности органов местного самоуправления рыночных механизмов воздействия на эффективность хозяйствования субъектов, функционирующих на базе муниципальной собственности, подтверждается тем фактом, что в России в настоящее время в 23,1 тыс. муниципальных образований (из которых 81,46% приходится на сельские поселения, где проживает 26,07% всего населения) функционирует около 150 тыс. учреждений только в областях образования, здравоохранения, культуры и спорта<sup>1</sup>. При этом традиционно сложилось крайне неравномерное распределение экономических ресурсов страны по отдельным ее регионам при существенном различии в структуре и эффективности их использования. Целесообразность совершенствования рыночных механизмов управления муниципальной экономикой подтверждается также тем фактом, что последние несколько лет ежегодно Федеральная налоговая служба инициировала не одну тысячу дел о банкротстве муниципальных предприятий, некоторые из которых впоследствии рассматривались в контексте преднамеренного банкротства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Расчеты выполнены диссертантом на основании информации с сайта Федеральной службы государственной статистики ([www.gks.ru](http://www.gks.ru); дата обращения: 24 августа 2012 г.)

<sup>2</sup> Байдерин П.В. Проблемы банкротства муниципальных предприятий // Налоговые вести, 2009, № 21-22. Режим доступа: <http://new.r74.nalog.ru/ns/3776004/> Дата обращения: 22.02.2011

Таким образом, специфика и формы государственного устройства России, а также уровень ее экономического потенциала, определяют необходимость создания условий, обеспечивающих как устойчивое развитие муниципальной экономики, так и поддержание на должном уровне конкурентоспособность территорий и экономическую безопасность страны в целом, как это принято в развитых федеративных государствах<sup>1</sup>. При этом эффективность антикризисного управления на муниципальном уровне предполагает, что общественные цели, достигнутые благодаря проведению институциональных преобразований и широкому внедрению рыночных механизмов хозяйствования, будут более значимы, чем затраты бюджетных ресурсов, направляемые на поддержание устойчивости муниципальной экономики.

**Степень научной разработанности проблемы.** Теоретические основы управления экономическими системами исследовались в той или иной степени в трудах И. Ансоффа, П. Дракера, М. Портера, С. Фишера, а также Л.И. Абалкина, И.Н. Дрогобыцкого, А.М. Лаврова, Д.С. Львова, Б.А. Райзберга и др., которые, однако, не раскрывают особенностей функционирования хозяйствующих субъектов в рамках территориальных образований.

Результаты исследования сущности и функций управления социально-экономическими региональными системами отражали в своих работах Р.А. Абрамов, Е.В. Балацкий, Н.Ю. Власова, А.Г. Гранберг, Н.Г. Иванова, И.О. Калиникова, А.Н. Коробов, Г.Р. Латфуллин, Т.П. Некрасова, О.М. Рой, А.В. Руднев, А.Э. Саак, А.Н. Ряховская, Ф.И. Шахмалов, Б.М. Штульберг и др., не рассматривая при этом, специфики управления на уровне отдельных муниципальных образований.

Особенности управления муниципальной экономикой подробно исследованы в трудах Д.П. Зеркина, В.Б. Зотова, В.В. Климанова, Э. Маркварта, В.А. Николаева, Э.В. Пешиной, К.Г. Чагина и др. Однако практические вопросы, связанные с эффективностью использования муниципальной собственности с учетом происходящих в стране институциональных преобразований, в их работах не рассмотрены.

---

<sup>1</sup> Calmes J., Zeleny J. Obama details plan to aid victims of fiscal crisis [WWW-документ] // The New-York Times: [http://www.nytimes.com/2008/10/14/us/politics/14campaign.html?\\_r=1&ref=politics&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2008/10/14/us/politics/14campaign.html?_r=1&ref=politics&oref=slogin). 2008. 13 октября. Дата обращения 22.02.2011.

Так, до настоящего времени недостаточно исследованы особенности процесса трансформации муниципальной собственности, обусловившие создание автономных учреждений, а также организации мониторинга их деятельности. Кроме того, требует совершенствования действующая система классификации бюджетных расходов и отсутствуют исследования по вопросам организации комплексной системы муниципального контроллинга, как важнейшего инструмента, обеспечивающего эффективность функционирования органов местного самоуправления.

Таким образом, актуальность и недостаточная научная разработанность проблемы управления муниципальными экономическими системами в условиях активизации деятельности, связанной с процессами трансформации муниципальной собственности, послужили основанием для выбора направления, цели и задач исследования.

**Цель исследования** заключается в разработке механизма реформирования бюджетных учреждений в автономные, совершенствовании процедур управления и контроля результатов их хозяйствования, развитии методического подхода к систематизации бюджетных расходов, формировании этапов и процедур подсистемы муниципального контроллинга, отслеживающей процессы трансформации муниципальной собственности, а также результативность деятельности органов местного самоуправления, функционирующих в рамках происходящих в стране институциональных преобразований.

Для достижения указанной цели в диссертации были поставлены и решены следующие задачи:

- исследовать особенности формирования социальной экономики на муниципальном уровне, определить границы, области регулирования и резервы рыночных преобразований, обусловленные действующим законодательством;
- разработать механизм реформирования муниципальных учреждений в автономную форму, включая этапы, процедуры, сферы ответственности, а также организацию обратной связи с населением, получателем социальных услуг;
- предложить инструмент управления результатами деятельности автономных учреждений (система сбалансированных показателей), а также структуриро-

вать процедуры контроля, направленного на достижение финансовой устойчивости субъектов муниципальной экономики, функционирующих на базе муниципальной собственности;

- усовершенствовать классификацию бюджетных расходов с выделением прямых и косвенных социальных расходов и ранжированием косвенных социальных расходов по нескольким уровням в целях мониторинга деятельности органов местного самоуправления, в том числе и связанной с трансформацией муниципальной собственности;
- предложить индикатор, позволяющий оценивать результативность функционирования органов местного самоуправления и разработать этапы и процедуры подсистемы комплексной системы муниципального контроллинга, обеспечивающей эффективность процессов трансформации муниципальной собственности.

**Объектом исследования** являются бюджетные учреждения, проходящие процедуру реформирования в целях повышения эффективности использования муниципальной собственности.

**Предметом исследования** являются методы эффективного управления процессом трансформации муниципальной собственности, направленные на результативное развитие региональных экономических систем.

**Теоретическую и методологическую основу** исследования составили основные положения экономической теории и системного анализа. Методологическую базу исследования образовали труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области общего менеджмента, теории управления, экономического анализа и других экономических наук. Выполненное исследование базируется на изучении, анализе и обобщении результатов классических концептуальных трудов, достижений ведущих научных школ в области управления региональной и муниципальной экономикой. При обработке фактического материала использовались традиционные научные подходы – диалектический и системный. В качестве инструментов исследования применялись методы сравнения, статистического анализа и ранжирования, структуризации целей и экспертных оценок.

**Область исследования.** Диссертационное исследование соответствует п. 3.9. «Роль институциональных факторов в развитии региональных экономических систем. Региональные особенности трансформации отношений собственности, их влияние на структуру и эффективность функционирования и развития региональных экономических систем» и п. 3.21. «Организация и оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и администраций муниципальных образований, применение таких оценок в системе государственного управления и контроля» Паспорта специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством: региональная экономика (экономические науки).

**Информационная основа исследования.** Информационную базу исследования составили Федеральные законы, нормативно-правовые акты, связанные с вопросами совершенствования управления государственной (муниципальной) собственностью. Были также использованы отдельные статистические материалы Министерства экономического развития Российской Федерации и Федеральной службы государственной статистики, специальная отечественная и зарубежная литература, материалы научно-практических конференций, семинаров, периодические издания, электронные источники информации системы «Интернет», фактические данные по городу Орску Оренбургской области и собственные исследования автора.

**Научная новизна результатов исследования** состоит в разработке методических рекомендаций по реформированию объектов, функционирующих на базе муниципальной собственности и формированию отдельных элементов комплексной системы контроллинга как в рамках субъектов муниципальной экономики, так и органов местного самоуправления.

Наиболее существенные результаты работы, обладающие **научной новизной**, состоят в следующем:

- систематизированы факторы формирования социальной экономики на муниципальном уровне, определены границы, области регулирования и резервы даль-

- нейших рыночных преобразований, обусловленных законодательством, определяющим процесс трансформации муниципальной собственности;
- разработан механизм реформирования муниципальных бюджетных учреждений в автономные по этапам, процедурам и сферам ответственности, включающий создание вертикали взаимодействия заинтересованных субъектов, разработку нормативной базы планирования, выбор «пилотных» проектов, подготовку экономических субъектов к началу функционирования, разработку их финансового обеспечения, мониторинг деятельности автономных учреждений, а также организацию обратной связи с населением - получателем социальных услуг;
  - определен инструмент управления автономными учреждениями (система сбалансированных показателей) по ключевым индикаторам эффективности их деятельности, формирующим не только традиционные проекции (финансы, маркетинг, бизнес-процессы, обучение и рост), но и экологию, а также социальную ответственность; структурированы процедуры контроля, направленного на достижение финансовой устойчивости субъектов муниципальной экономики, функционирующих на базе муниципальной собственности;
  - предложена классификация бюджетных расходов с выделением прямых и косвенных социальных расходов и ранжированием косвенных социальных расходов по нескольким уровням, что дает возможность осуществлять мониторинг деятельности органов местного самоуправления, в том числе и связанной с трансформацией муниципальной собственности;
- формализован индикатор результативности функционирования органов местного самоуправления, позволяющий оценивать эффективность их деятельности, и разработаны этапы и процедуры подсистемы «Трансформация муниципальной собственности» комплексной системы муниципального контроллинга.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в адаптации методов трансформации государственной собственности применительно к муниципальным учреждениям и развитию методических рекомендаций по формированию отдельных элементов комплексной системы муниципального контроллинга, направленного на повышение эффективности функционирования экономических субъектов,

муниципальных образований и региональной экономики в целом.

**Практическая значимость результатов исследования.** Полученные в диссертационной работе результаты и предложения ориентированы на широкое использование в практической деятельности органов местного самоуправления при трансформации муниципальной собственности в целях повышения эффективности ее использования, а также при оценке эффективности деятельности, как отдельных автономных учреждений, так и муниципальных систем в целом и органов их управления. Самостоятельную практическую значимость имеют механизм создания автономных учреждений на базе муниципальной собственности, подход к формированию стратегии управления автономными учреждениями, индикатор эффективности деятельности органов местного самоуправления, а также процедуры отдельных элементов комплексной системы муниципального контроллинга.

Основные выводы и рекомендации диссертационной работы направлены на повышение эффективности процессов управления объектами муниципальной собственности и могут быть использованы субъектами муниципальной экономики для достижения устойчивых результатов хозяйствования. Материалы диссертационной работы целесообразно также использовать при подготовке учебных программ для студентов экономических факультетов высших учебных заведений и программ повышения квалификации сотрудников бюджетных учреждений.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Теоретические положения исследования докладывались и обсуждались на научно-практической конференции «Совершенствование системы муниципального управления» (г. Орск, Администрация г. Орска при поддержке Министерства финансов РФ, 2007-2008 гг.); IX-ой международной научной конференции «Новые концепции развития бухгалтерского учета, анализа и контроля в современных условиях» (Украина, г. Житомир, Житомирский технологический университет, 2010 г.); Международной научной конференции «Финансовое развитие государства: история, теория, политика» (г. Москва, Финансовый университет, 2010 г.); Международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие хозяйствующих систем в современных условиях: опыт, проблемы, перспективы» (г. Магнитогорск,

Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова, 2010 г.); Первой международной научно-практической конференции «Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития» (г. Москва, Финансовый университет, 2010 г.); Научно-практической конференции «Государственный финансовый контроль в современных условиях» (г. Москва, Финансовый университет, 2011 г.); Всероссийской заочной научно-практической конференции «Сервисный менеджмент» (г. Москва, Российский государственный университет туризма и сервиса, 2011 г.); научном семинаре «Индикаторы инновационной активности регионов» института инновационной экономики (г. Москва, Финансовый университет, 2012 г.).

Результаты работы внедрены и используются в практической деятельности Правительства Оренбургской области при организации системы планирования и мониторинга деятельности автономных учреждений, а также в работе администраций г. Орска (Оренбургская область) и г. Кузнецка (Пензенская область) при преобразовании бюджетных учреждений в автономные. Руководители автономных учреждений г. Орска, начиная с 2010 года, используют изложенные в диссертации рекомендации, проводя эффективную политику управления муниципальной собственностью, что позволяет им обеспечивать не только своевременное и качественное выполнение задания учредителя по оказанию населению муниципальных услуг, но и поддерживать необходимый уровень результативности хозяйствования, а также финансовой устойчивости.

Результаты диссертационного исследования используются в Финансовом университете при подготовке бакалавров и магистров, а также при повышении квалификации государственных и муниципальных служащих.

Внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими документами.

**Публикации.** Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 11 научных статьях, общим объемом 4,99 п.л. (авторский объем 3,49 п.л.), в том числе четыре работы объемом 2,3 п.л. (авторский объем - 1,32 п.л.) опубликованы в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России.

**Объем и структура работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников из 168 наименований и трех приложений. Общий объем работы составляет 192 страницы и включает 10 рисунков, 18 таблиц, 20 формул.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во введении обоснованы актуальность темы диссертации, сформулированы ее цель и задачи, отражен уровень разработанности проблемы, определены объект, предмет и методы исследования, раскрыты научная новизна и практическая значимость выводов и предложений, полученных в результате рассмотрения основных вопросов, исследуемых в работе.

Основные положения работы, содержащие элементы научной новизны, полученные в результате исследования, следующие.

**1. Систематизированы факторы формирования социальной экономики на муниципальном уровне, определены границы, области регулирования и резервы дальнейших рыночных преобразований, обусловленных законодательством, определяющим процесс трансформации муниципальной собственности.**

Характерной чертой осуществляемых в России преобразований является то, что государственная (муниципальная) собственность претерпевает процесс, трансформации, соответствующий характеру развития рыночных отношений, формирующих социальную экономику как на муниципальном уровне, так и в рамках отдельных регионов и страны в целом.

На основании использования теоретических разработок российских и зарубежных учетных, а также собственного практического опыта работы, автором произведена систематизация важнейших факторов, определяющих возможности широкого распространения рыночных отношений в практику хозяйствования региональных (муниципальных) экономических систем (рис.1).

В диссертации рассмотрены институциональные особенности трансформации муниципальной собственности, как важнейшего направления осуществляемых в



Рисунок 1 – Важнейшие факторы повышения эффективности функционирования региональной (муниципальной) экономики

регионах рыночных преобразований. Это, прежде всего, принятие законов, определяющих состав собственности в Российской Федерации и формирующих общие принципы организации местного самоуправления в стране, а также разработка и реализация различных программ социально-экономического характера, направленных на достижение стратегических целей экономического развития государства. При этом обосновано, что институциональные факторы (условия) эффективности трансформации муниципальной собственности (рис. 2), должны быть положены в основу деятельности не только органов государственного и муниципального управления, но и непосредственно хозяйствующих субъектов, функционирующих на базе муниципальной собственности.

Учитывая особенности развития законодательства, определившего специфику происходящих в стране процессов трансформации государственной (муниципальной) собственности, в диссертации определены области регулирования органами местного самоуправления деятельности по созданию автономных учреждений, а также резервы (совершенствование организационных структур управления, использование современного инструментария менеджмента, мониторинг деятельности отдельных субъектов и т.п.) формирования социальной направленности региональной экономики посредством повышения эффективности хозяйствования ее субъектов, как в рамках отдельных муниципалитетов, так и территорий в целом.

**2. Разработан механизм реформирования муниципальных бюджетных учреждений в автономные по этапам, процедурам и сферам ответственности, включающий создание вертикали взаимодействия заинтересованных субъектов, разработку нормативной базы планирования, выбор «пилотных» проектов, подготовку экономических субъектов к началу функционирования, разработку их финансового обеспечения, мониторинг деятельности автономных учреждений, а также организацию обратной связи с населением, являющимся получателем социальных услуг.**



Рисунок 2 – Институциональные факторы эффективности трансформации муниципальной собственности

Несмотря на то, что в настоящее время законодательно определено право на существование трех видов учреждений, функционирующих на базе муниципальной собственности (казенных, бюджетных и автономных), в диссертации были исследованы методические особенности создания автономных учреждений, количество которых, за исключением сферы образования, продолжает оставаться крайне малым как в целом по России, так и в Оренбургской области (рис. 3). Следует отметить, что процесс трансформации государственной (муниципальной) собственности начался в Оренбургской области значительно раньше, чем в целом по России, поскольку регион был выбран Правительством Российской Федерации в качестве экспериментальной базы по созданию автономных учреждений в соответствии со ст. 69 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> и Федеральным законом от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> www.consultant.ru [дата обращения: 25.08.2012]

<sup>2</sup> www.consultant.ru [дата обращения: 25.08.2012]

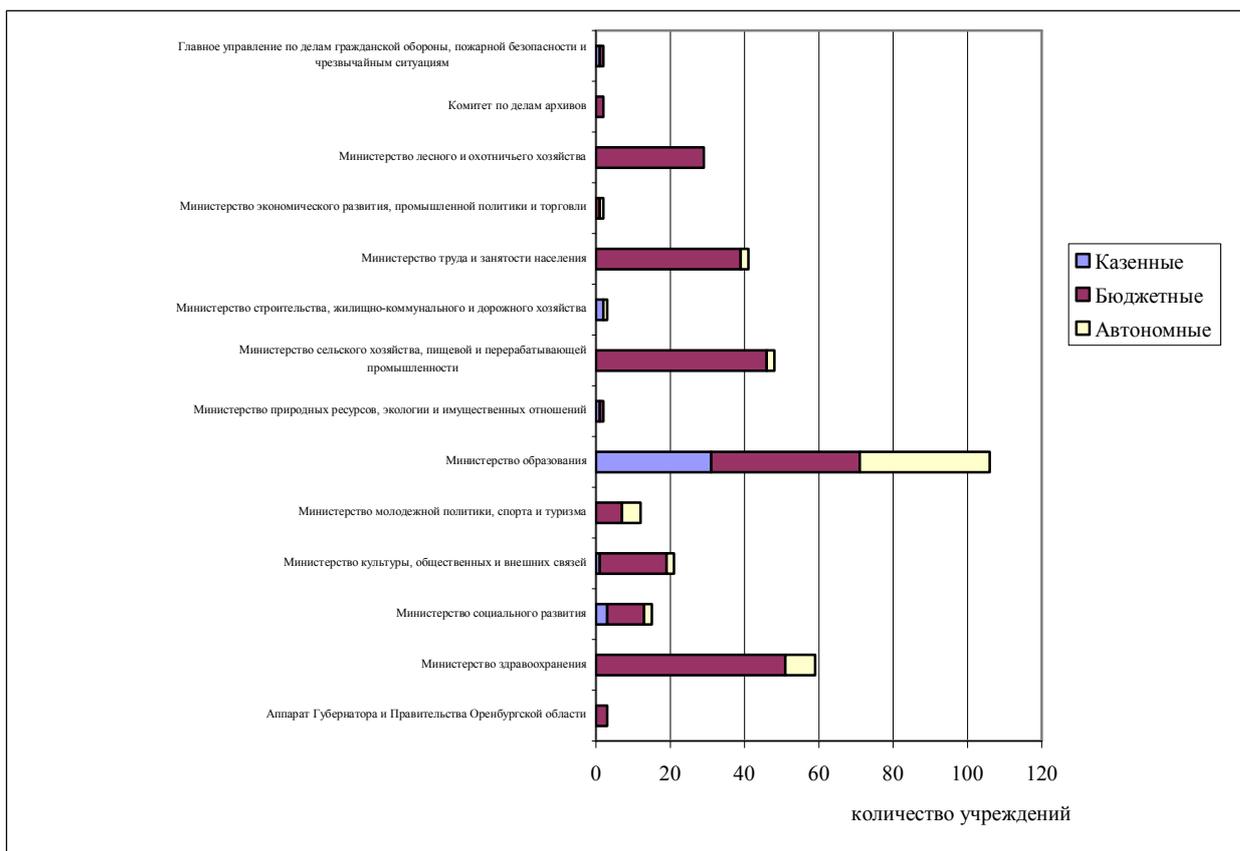


Рисунок 3 – Сведения о количестве государственных учреждений подведомственных министерствам и ведомствам Оренбургской области, изменивших правовой статус по состоянию на 01.04.2012 г.

Результатом выполненных в диссертации исследований явилась формализация процесса перевода муниципальных учреждений в автономную форму (табл. 1), подкрепленная системой нормативных документов, принятие которых на уровне органов местного самоуправления позволило минимизировать возможные риски, сопровождающие процесс трансформации муниципальной собственности.

В рамках осуществляемых в Оренбургской области мероприятий, связанных с трансформацией муниципальной собственности, было проведено анкетирование жителей муниципального образования г. Орск для получения информации о том, за какими услугами население обращается в коммерческие организации и какие в этой связи муниципальные учреждения целесообразно переводить на автономную форму функционирования.

## Процесс реформирования бюджетных учреждений в автономные

Этапы создания автономных учреждений	Условия и процедуры реформирования
1	2
1) Определение приоритетности создания автономных учреждений для органов государственной власти и органов местного самоуправления	<p>1. Давление «сверху» (влияние административных или финансовых рычагов воздействия в форме бюджетных посланий Президента РФ, указов Президента РФ, приказов Минфина России, прямо или косвенно предписывающих или стимулирующих определенные инновационные действия в части создания и развития автономных учреждений).</p> <p>2. Инициатива «снизу» (в лице руководителей бюджетных учреждений или иных хозяйствующих субъектов, выражающих интерес к работе в статусе автономных учреждений).</p> <p>3. Инициатива «внутри органа власти» (в лице руководителей высшего и среднего звена региональных и местных органов власти, в инициативном порядке активно содействующих процессу создания и развития автономных организаций).</p> <p>4. Исходное состояние органов власти (наличие практического опыта проведения реформ в части реструктуризации бюджетной сферы).</p>
2) Разработка и утверждение плана мероприятий, определения ответственных органов и лиц	<p>1. Создание автономных учреждений - это точечный эксперимент или масштабная кампания.</p> <p>2. Статус запланированных мероприятий (когда, кем, в какой форме утверждены, одобрены, приняты к сведению указанные мероприятия, насколько они детализированы, обоснованны по срокам).</p> <p>3. Определение вертикали взаимодействия заинтересованных субъектов (бюджетное учреждение - отраслевой орган, орган по управлению имуществом, финансовый орган, уполномоченный орган, глава исполнительной власти).</p> <p>4. Координация процесса создания автономных учреждений с бюджетным циклом, мероприятиями административной реформы, другими мероприятиями реструктуризации бюджетного сектора.</p> <p>5. Мониторинг деятельности автономных учреждений по выполнению задания (определение полномочий и обязанности органов власти: кто, как, с какой периодичностью, кому, зачем и в какой форме предоставляет результаты).</p>
3) Разработка нормативной правовой базы	<p>1. Степень детализации нормативной базы по объектам и субъектам регулирования (варианты: регламентировать только то, что явно предписано федеральными документами, или все, что не запрещено федеральным законодательством, или регламентировать локальными актами, действующими в отношении конкретных автономных учреждений).</p> <p>2. Использование (или не использование) в практике работы органов власти системы соглашений (между органами власти и подведомственными им автономными учреждениями, дополнительно к заданию учредителя регулируемыми отношения по оказанию последними государственных или муниципальных услуг в рамках задания).</p> <p>3. Передача полномочий учредителя на уровень отраслевых органов (в каких случаях, для каких целей и функций, в какой форме, каким документом, с условиями согласования своих действий с другими органами или без таковых, на какой срок и т.п.).</p>
4) Отбор и анализ «пилотных» отраслей и учреждений органами власти	<p>1. Определить принципы отбора указанных отраслей и учреждений (т.е. или «назначать», или находить желающих), а также критерии отбора («разрешающие» и «ограничивающие») бюджетных учреждений для изменения их типа на автономные учреждения.</p> <p>2. Оценить целесообразность определения формы ходатайства бюджетного учреждения об изменении его типа на автономное учреждение, наличия в ходатайстве бюджетного учреждения планируемой структуры, численности, штатного расписания после изменения типа учреждения на автономное.</p> <p>3. Определить свое отношение к так называемым «нежелательным желающим» (настойчиво выражающим инициативу бюджетным учреждениям, прямо или косвенно не удовлетворяющим рекомендуемым критериям изменения их типа на автономные учреждения, а также бюджетным учреждениям, не получающим прямого бюджетного финансирования для текущего осуществления своей деятельности).</p>

5) Подготовка к созданию и началу функционирования автономных учреждений	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Рассмотрение ходатайства бюджетного учреждения об изменении его типа.</li> <li>2. Подготовка и утверждение предложения о создании автономного учреждения.</li> <li>3. Внесение изменений в учредительные документы.</li> <li>4. Отнесение движимого имущества к особо ценному.</li> <li>5. Закрепление имущества за автономным учреждением.</li> <li>6. Формирование наблюдательного совета.</li> <li>7. Распределение функций и полномочий учредителя между структурными подразделениями органов власти.</li> <li>8. Формирование задания учредителя.</li> </ol>
6) Финансовое обеспечение функционирования автономных учреждений	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Определение используемых методик расчета финансового обеспечения и степени детализации порядка финансового обеспечения задания учредителя.</li> <li>2. Возможность и целесообразность финансирования дополнительных расходов, ранее не предусмотренных в смете бюджетного учреждения.</li> <li>3. Финансирование расходов на развитие учреждения.</li> <li>4. Определение порядка, периодичности, сроков и условий перечисления средств.</li> <li>5. Установление зависимости финансового обеспечения от степени выполнения (перевыполнения, невыполнения) задания.</li> <li>6. Нормативное закрепление системы нормативов финансового обеспечения и корректирующих коэффициентов, учитывающих условия и особенности оказания услуг.</li> </ol>
7) Мониторинг деятельности автономных учреждений	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Полнота и своевременность предоставления установленных отчетов.</li> <li>2. «Узкие» места в используемых процедурах создания и функционирования автономных учреждений, сбора и анализа их отчетности.</li> <li>3. Определение степени достижения задач, установленных на этапе подготовки к созданию автономных учреждений, применительно к процессу оказания муниципальных услуг.</li> <li>4. Определение степени выполнения автономным учреждением количественных и качественных параметров задания учредителя.</li> <li>5. Целесообразность сохранения учреждения в ранге автономного и расширения сфер и объемов услуг, оказываемых через автономные учреждения.</li> <li>6. Анализ вопросов сохранности муниципального имущества и не нарушения конституционных прав граждан в социально-культурной сфере.</li> </ol>

Результаты данного опроса позволили формировать общую картину мнений жителей города Орска по предоставляемым муниципальным услугам в различных сферах, что постоянно учитывалось при проведении реформы. Кроме того, было получено подтверждение, что процесс преобразования учреждений в автономные позволяет решить вопрос внедрения в бюджетной сфере новых экономических механизмов, обеспечивающих повышение качества оказываемых социальных услуг при сохранении социальных гарантий населению.

**3. Определен инструмент управления автономными учреждениями (система сбалансированных показателей) по ключевым индикаторам эффективности их деятельности, формирующим не только традиционные проекции (финансы, маркетинг, бизнес-процессы, обучение и рост), но и экологию, а также социальную ответственность; структурированы со стороны органов местного самоуправления процедуры контроля, направленного на достижение финансовой устойчивости субъектов муниципальной экономики, функ-**

## ционирующих на базе муниципальной собственности.

В диссертации разработана система ключевых показателей эффективности автономных учреждений, функционирующих на базе муниципальной собственности (табл. 2), формирующих стратегическую карту руководителя, отвечающего за результативность хозяйствования. Кроме того, в работе предложен комплекс мероприятий по мониторингу деятельности автономных учреждений, что позволило, начиная с 2010 года, контролировать динамику отдельных показателей, которые руководители автономных учреждений определяли в качестве стратегических целей развития (рис.4).

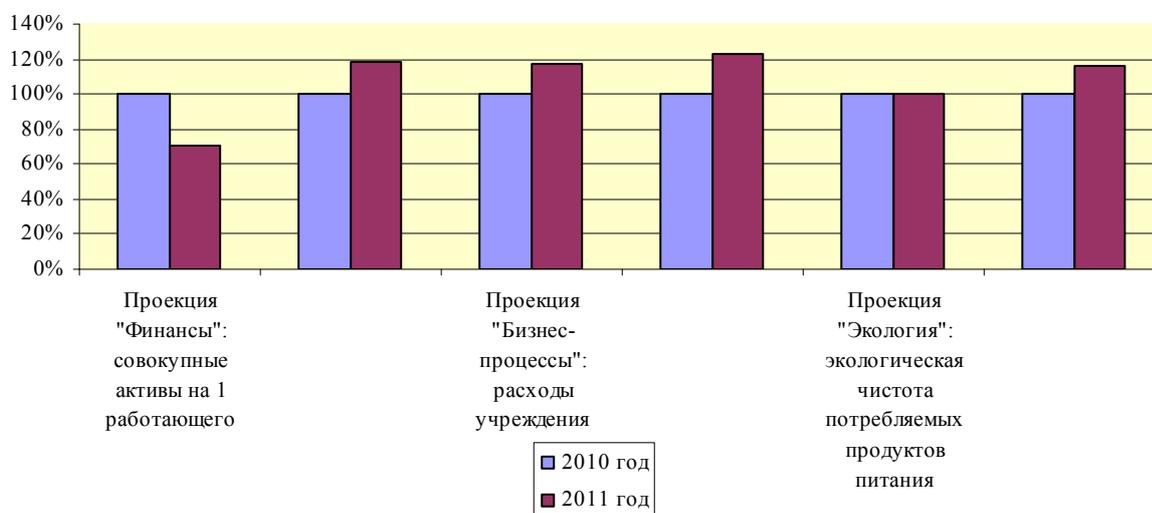


Рисунок 4 – Динамика отдельных показателей<sup>1</sup> ССП МДОАУ «Детский сад № 123 «Гармония» в 2010-2011 годах

Разработанная система контроля введена в действие Постановлением Главы Администрации г. Орска и является действенным инструментом одного из элементов муниципального контроллинга, комплексная система которого создается в рамках каждого муниципального образования.

<sup>1</sup> Значения показателей 2010 года приняты за 100%

Основные показатели в системе сбалансированных показателей  
МДОАУ «Детский сад № 123 «Гармония» за 2011 год

Проекция ССП	Наименование показателей, ед. измерения	Факт. знач. <sup>1</sup>
1	2	5
1) Финансовые показатели (Проекция «Финансы»)	1) Совокупные активы (на конец периода), млн. руб.	11,08
	2) Совокупные активы на 1 работающего (на конец периода), млн. руб. / чел.	0,17
	3) Доходы / совокупные активы, руб. / руб.	1,06
	4) Доходы на 1 работающего, млн. руб. / чел.	0,18
	5) Размер пожертвований, млн. руб.	1,58
2) Маркетинговые показатели (Проекция «Задание учредителя»)	1) Доходы учреждения (всего), млн. руб.	11,73
	2) Субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания, млн. руб.	9,72
	3) Доходы от оказания платных услуг, млн. руб.	0,43
	4) Доходы от оказания платных услуг на 1 работающего, тыс. руб.	6,75
	5) Удовлетворенность получателей услуг, % от числа опрошенных	90,0
3) Показатели, характеризующие внутренние бизнес- процессы (Проекция «Бизнес-процессы»)	1) Расходы учреждения (общая сумма), млн. руб.	11,66
	2) Приобретение работ, услуг (общая сумма расходов), млн. руб.	2,29
	в т.ч.: услуги связи, млн. руб.;	0,05
	коммунальные услуги, млн. руб.;	1,44
	работы, услуги по содержанию имущества, млн. руб.;	0,59
	прочие работы, услуги, млн. руб..	0,20
	3) Расходы на приобретение нефинансовых активов (общая сумма), млн. руб.	2,57
	в т.ч. приобретение основных средств, млн. руб.,	0,06
	приобретение материальных запасов, млн. руб.	2,51
	4) Возврат денежных средств (возврат род. платы), млн. руб.	0,05
5) Прочие расходы, млн. руб.	0,01	
4) Показатели, характеризующие обучение и рост (Проекция «Обучение и рост»)	1) Среднесписочная численность работников, чел.	64
	2) Общие затраты на персонал (общая сумма расходов), млн. руб.	6,74
	в т.ч. оплата труда, млн. руб.,	5,47
	прочие выплаты, млн. руб.,	0,03
	начисления на выплаты по оплате труда, млн. руб.	1,23
	3) Затраты на 1 работающего (общая сумма расходов), тыс. руб. / чел.	105,29
	в т.ч. оплата труда, тыс. руб. / чел.,	85,52
	прочие выплаты, тыс. руб. / чел.,	0,50
	начисления на выплаты по оплате труда, тыс. руб. / чел.	19,28
	4) Удовлетворенность сотрудников работой учреждения, %	70,0
5) Экологические показатели (Проекция «Экология»)	1) Экологическая чистота потребляемых продуктов питания, %.	90,0
	2) Состояние территории, на которой находится учреждение.	«хорошее»
6) Показатели социальной ответственности (Проекция «Соц. ответственность»)	1) Среднемесячная заработная плата 1 работника, тыс. руб.	7,13
	2) Прожиточный минимум по г. Орску Оренбургской области, тыс. руб.	5,35
	3) Коэффициент социальной стабильности <sup>2</sup> .	0,67
	4) Сумма социальных инвестиций, тыс. руб.	0,00

<sup>1</sup> План выполнен на 100%.

<sup>2</sup> Коэффициент социальной стабильности был предложен д.э.н. Харитоновой Е.Н. Формула его расчета: фактическая заработная плата за 1 мес., руб. / ((1 чел. + количество иждивенцев, чел.) \* прожиточный минимум в городе, регионе, руб.). Значение коэффициента, больше 4, отражает хорошее социальное положение; меньше 1 – плохое.

**4. Предложена классификация бюджетных расходов с выделением прямых и косвенных социальных расходов и ранжированием косвенных социальных расходов по нескольким уровням, в целях осуществления мониторинга деятельности органов местного самоуправления, в том числе и связанной с трансформацией муниципальной собственности.**

В диссертации усовершенствована классификация бюджетных расходов в целях оценки социальной направленности бюджетов всех уровней и определения эффективности функционирования местных органов самоуправления.

Для расходов, связанных с содержанием традиционных объектов социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение и культура), было введено понятие «прямые социальные расходы» (*DSBE (direct social budgetary expenses)*). А для систематизации совокупности расходов, направленных на функционирование всех субъектов хозяйствования, которые каким-либо образом способствуют удовлетворению социальных потребностей общества (достойный уровень жизни, стабильная занятость, экологическая безопасность, уверенность в завтрашнем дне и проч.) предложено использовать понятие «косвенные социальные расходы» (*ISBE (indirect social budgetary expenses)*).

Данная классификация позволяет определить социальную направленность бюджетов всех уровней (табл.3), и может использоваться при планировании и контроле исполнения бюджетов, исходя из стратегии развития как страны в целом, так и отдельных регионов и муниципальных образований.

Моделирование расходов бюджетов всех уровней с учетом расширенной классификации позволяет выявить приоритетные направления социального развития как отдельных муниципальных образований, так и регионов, а также страны в целом, что позволяет более достоверно оценивать результативность принимаемых управленческих решений.

## Структура социальных расходов в бюджетах различных уровней, в процентах

Сгруппированные статьи бюджета	Условные обозначения	город Орск		Оренбургская область		Федеральный бюджет	
		2010 г.	2012 г.	2010 г.	2012 г.	2010 г.	2012 г.
Прямые социальные расходы <sup>1</sup>	<i>DSBE</i>	79,7	83,7	26,0	66,6	12,5	46,4
Косвенные социальные расходы 1-го порядка <sup>2</sup>	<i>ISBE-1</i>	13,1	10,0	14,7	21,6	17,2	17,6
Косвенные социальные расходы 2-го порядка <sup>3</sup>	<i>ISBE-2</i>	7,1	6,1	7,5	3,0	15,3	18,1
Косвенные социальные расходы 3-го порядка <sup>4</sup>	<i>ISBE-3</i>	0,1	0,2	51,7	8,7	45,5	8,5
Косвенные социальные расходы 4-го порядка <sup>5</sup>	<i>ISBE-4</i>	-	-	-	-	1,7	0,9
Косвенные социальные расходы 5-го порядка <sup>6</sup>	<i>ISBE-5</i>	-	-	0,1	0,1	7,8	8,5
<b>Всего:</b>	<b>x</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**5. Формализован индикатор результативности функционирования органов местного самоуправления, позволяющий оценивать эффективность их деятельности, и разработаны этапы и процедуры подсистемы «Трансформация муниципальной собственности» комплексной системы муниципального контроллинга.**

В диссертации в развитие общегосударственной системы контроля деятельности муниципальных образований, утвержденной указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»<sup>7</sup>, предложен индикатор эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (*EAG<sub>C</sub>*), позволяющий перейти от 32 разнонаправленных показателей к систематизированным десяти группам, исходя из следующего выражения (1):

<sup>1</sup> Статьи бюджета: здравоохранение; культура, кинематография; образование; соц. политика; физ. культура и спорт.

<sup>2</sup> Статьи бюджета: жилищно-коммунальное хозяйство; национальная экономика; охрана окружающей среды; СМИ.

<sup>3</sup> Статьи бюджета: национальная безопасность и правоохранительная деятельность; общегосударственные вопросы.

<sup>4</sup> Статьи бюджета: межбюджетные трансферты; обслуживание государственного и муниципального долга.

<sup>5</sup> Статьи бюджета: международные отношения и международное сотрудничество.

<sup>6</sup> Статьи бюджета: национальная оборона.

<sup>7</sup> www.consultant.ru дата обращения: 25.08.2012]

$$EAG_C = HR_1 \cup QL_1 \cup PH_{1-4} \cup Ed_{1-5} \cup \\ \cup CP \& LU_{1-8} \cup TI_{1-3} \cup CS_{1-5} \cup EnS_{1-3} \cup SB_{1-2} \cup EP_{1-2}, \quad (1)$$

где  $HR_1$  (*Human Resources*) – «Человеческий капитал, здоровье населения»;  $QL_1$  (*Quality of Life*) – «Качество жизни, социальная напряженность»;  $PH_{1-4}$  (*Public Health*) – «Здравоохранение»;  $Ed_{1-5}$  (*Education*) – «Образование»;  $CP \& LU_{1-8}$  (*Construction Policy & Land Use*) – «Жилищно-строительная политика, землепользование»;  $TI_{1-3}$  (*Transport Infrastructure*) – «Транспортная инфраструктура»;  $CS_{1-5}$  (*Communal Services*) – «Жилищно-коммунальное хозяйство»;  $EnS_{1-3}$  (*Energy Safety*) – «Энергетическая безопасность»;  $SB_{1-2}$  (*Small Business*) – «Малое предпринимательство» и  $EP_{1-2}$  (*Economic Potential*) – «Общий экономический потенциал».

В каждой группе рассматриваются несколько показателей, определенных как соотношение фактического значения к плановому (нормативному, среднему или лучшему значению по региону). Поскольку предложенные коэффициенты по значению варьируются в пределах от 0 до 1, представляется целесообразным для комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов использовать аддитивную модель следующего вида (2-3):

$$K_{EAG_C} = \omega_1 k_{HR_1} + \omega_2 k_{QL_1} + \omega_3 k_{PH_{1-4}} + \omega_4 k_{Ed_{1-5}} + \omega_5 k_{CP \& LU_{1-8}} + \\ + \omega_6 k_{TI_{1-3}} + \omega_7 k_{CS_{1-5}} + \omega_8 k_{EnS_{1-3}} + \omega_9 k_{SB_{1-2}} + \omega_{10} k_{EP_{1-2}}, \quad (2)$$

$$\text{при } \sum_{i=1}^{10} \omega_i = 1, \quad \omega_i > 0 \forall i \in [1;10], \quad i = N, \quad (3)$$

где  $K_{EAG_C}$  (*efficiency of activity of local governments of city*) – коэффициент комплексной оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;  $\omega_n$  – весовые коэффициенты для отдельных показателей, отражающие степень значимости отдельных направлений для определения эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

В диссертации рассмотрен вариант, когда все направления оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов являются равнозначными. Учитывая, что каждый из рассмат-

риваемых коэффициентов даже при очень высокой степени соответствия нормативным (плановым) величинам не превысит значение, равное единице, значение комплексного индикатора эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов будет стремиться к 10 баллам (табл. 4). Результаты выполненных расчетов за 2010-2011 год позволили оценить уровень и динамику предложенного индикатора для муниципального образования г. Орск, значение которого в 2011 году составило 9,15 баллов.

В диссертации рассмотрены этапы (формализация системы показателей результативности деятельности муниципального образования по направлениям, разработка регламента реализации отдельных процедур, мониторинг, оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления, принятие корректирующих управленческих решений) и разработаны основные процедуры подсистемы «Трансформация муниципальной собственности» комплексной системы муниципального контроллинга, позволяющей отслеживать и контролировать эффективность процессов, связанных с реформированием бюджетных учреждений в автономные.

Таблица 4

«Шкала» оценки уровня соответствия комплексного индикатора эффективности деятельности органов местного самоуправления

№ п/п	Значения коэффициентов	Экономический смысл	Уровень соответствия нормативному (плановому) значению
1	$10,0 \geq k_{EAG_c} \geq 9,0$	Исследуемый показатель достигает 90,0% и более от нормативных (плановых) величин	Очень высокий
2	$9,0 > k_{EAG_c} \geq 8,0$	Исследуемый показатель достигает 80,0 – 90,0% от нормативных (плановых) величин	Высокий
3	$8,0 > k_{EAG_c} \geq 6,0$	Исследуемый показатель достигает 60,0 – 80,0% от нормативных (плановых) величин	Средний
4	$6,0 > k_{EAG_c} \geq 3,0$	Исследуемый показатель достигает 30,0 – 60,0% от нормативных (плановых) величин	Низкий
5	$3,0 > k_{EAG_c} > 0,0$	Исследуемый показатель менее 30,0% от нормативных (плановых) величин	Очень низкий

**Заключение** диссертационной работе содержит основные выводы и предложения по реализации проведенного исследования, имеющие прямое отношение к достижению поставленной цели и решению задач ее конкретизирующих.

### III. Публикации по теме диссертации.

#### Работы, опубликованные в журналах, определенных ВАК Минобрнауки России:

1. Левинсон Н.Л. Особенности организации финансовой работы автономных учреждений [Электронный ресурс] / Н.Л. Левинсон // Сервис в России и за рубежом. – 2011. – № 3. Режим доступа: [http://www.rguts.ru/files/electronic\\_gournal/number\\_22/27.doc](http://www.rguts.ru/files/electronic_gournal/number_22/27.doc). Дата обращения: 8 сентября 2012. (0,5 п.л.);
2. Левинсон Н.Л. Современная концепция формирования механизма антикризисного управления муниципальной экономикой [Текст] / Н.Л. Левинсон, Н.А. Харитонова // Эффективное антикризисное управление. – 2011. – № 1. С.72-79. (0,8/0,4 п.л.);
3. Левинсон Н.Л. Об автономных учреждениях на муниципальном уровне [Текст] / Н.Л. Левинсон, Е.А. Свиненкова // Финансы . – 2008. – № 11. С. 22-25. (0,5/0,25 п.л.);
4. Левинсон Н.Л. Моделирование социальных расходов и источников их финансирования в бюджете города (региона) [Текст] / Н.Л. Левинсон, Н.А. Харитонова, Е.Н. Харитонова // Известия вузов. Черная металлургия. – 2007. – № 3. С. 62-66. (0,5/0,17 п.л.).

#### Работы, опубликованные в других научных журналах и изданиях:

5. Левинсон Н.Л. Актуальные проблемы формирования и эффективного использования муниципального имущества [Текст] / Н.Л. Левинсон // Управление: традиции и инновации. Выпуск № 1. Часть 1. – М.: Издательство Спутник , 2011. С.55-62. (0,45 п.л.);
6. Левинсон Н.Л. Организация муниципального контроля деятельности автономных учреждений [Текст] / Н.Л. Левинсон //Сборник научных трудов участников научно-практической конференции 18 февраля 2011г./ под ред. проф. Н.З. Кунца и проф. П.Ф. Савинского. – М.: Финансовый университет, 2011. С. 110-116. (0,31 п.л.);
7. Левинсон Н.Л. Опыт создания автономных учреждений в Оренбургской области [Текст] / Н.Л. Левинсон, Н.А. Харитонова // Сборник научных статей по материалам Пятой Всероссийской (Первой Международной) научно-практической конференции "Система государственного и муниципального управления: проблемы и перспективы развития Раздел II Региональное и муниципальное управление". – М.: ООО «ПКЦ Альтекс», 2010. С.188-193. (0,32/0,16);

8. Левинсон Н.Л. Основы формирования комплексной системы социального контроллинга отдельных предприятий и города (региона) в целом [Текст] / Н.Л. Левинсон, Н.А. Харитонова, Е.Н. Харитонова // Сборник трудов Международной научно-практической конференции «Социально-экономическое развитие хозяйствующих систем в современных условиях: опыт, проблемы, перспективы». Том 1. – Магнитогорск- Москва, 2010. С. 170-174. (0,45/15 п.д.).
9. Левинсон Н.Л. Задачи и тревоги нового года [Текст] / Н.Л. Левинсон // Бюджет. – 2008. № 12. С.16-17. (0,25 п.л.);
10. Левинсон Н.Л. Некоторые аспекты создания автономных учреждений в г. Орске [Текст] / Н.Л. Левинсон // Новые подходы к финансированию государственных услуг в социальной сфере. Сборник статей под ред. В.В. Климанова. – М.: ИРОФ, 2008. Выпуск 3 (17). С. 80-88. (0,46 п.л.);
11. Левинсон Н.Л. К вопросу о стоимостной оценке, анализе и контроле интеллектуального капитала организации, города (региона) [Текст] / Н.Л. Левинсон, Н.А. Харитонова, Е.Н. Харитонова // Новые концепции развития бухгалтерского учета, анализа и контроля в условиях Труды IX-ой международной научной конференции. – Житомир, ЖДТУ, 2010. С. 259 – 261. (0,24/ 0,08 п.л.).