

0-793627



*На правах рукописи*

**КАРИМОВА Эльвира Рафисовна**

**РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА**

08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством  
(2.1 – теория управления экономическими системами)

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Саратов – 2009



Диссертация выполнена  
в Федеральном государственном образовательном учреждении  
высшего профессионального образования  
«Поволжская академия государственной службы  
имени П.А. Столыпина»

- Научный руководитель** доктор экономических наук, профессор  
*РОМАНЦОВ Александр Николаевич*
- Официальные оппоненты:** доктор экономических наук, профессор  
*СУЛЬДИНА Галина Алексеевна;*  
кандидат экономических наук, доцент  
*КУМАКОВА Светлана Васильевна*
- Ведущая организация** ГОУ ВПО «Саратовский  
государственный социально-  
экономический университет»

Защита состоится 23 мая 2009 года в 11.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 502.005.02 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» по адресу:

410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25, корп. 1, ауд. 336.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина».

Сведения о защите и текст автореферата размещены на сайте ПАГС  
<http://www.pags.ru/>

Автореферат разослан « 18 » апреля 2009 год НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000802318

Ученый секретарь  
диссертационного совета

В.В. Ваховский

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

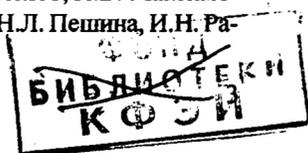
**Актуальность темы исследования.** В условиях реформы местного самоуправления особую актуальность и социальную значимость приобретают вопросы, связанные с повышением эффективности деятельности органов местного самоуправления и качеством оказываемых ими услуг на уровне муниципального образования.

Осуществление реформы требует новых подходов к выработке управленческих решений, соответствующих принципам рыночной экономики, поскольку отсутствие сбалансированности интересов федеральных, региональных и муниципальных образований и соответствующих им органов управления вызывает необходимость перераспределения власти и ресурсов между государством и муниципальными образованиями на основе демократизации всех сфер жизни российского общества, общегосударственной и региональной децентрализации.

В этой связи одной из самых острых проблем является построение эффективного механизма управления муниципальным образованием как сложной социально-экономической системой во всей совокупности составляющих его элементов, их свойств, связей и отношений, а также структурных и функциональных зависимостей, который способствовал бы задействованию потенциала самоорганизации и самоуправления населения в рамках данного образования.

Необходимость построения такого механизма управления муниципальным образованием с позиции системного подхода, а также востребованность его в условиях проводимой реформы местного самоуправления определяют актуальность диссертационного исследования.

**Степень разработанности проблемы.** В настоящее время в отечественной экономико-управленческой литературе вопросам управления муниципальным образованием уделяется немалое внимание. Так, проблемы, связанные с формированием системы местного самоуправления, взаимодействием органов государственной власти и местного самоуправления, отдельные аспекты их функционирования отражены в трудах Е.Г. Анимица, Г.В. Атаманчук, В.Г. Белова, А.О. Боумана, Т.А. Бялкиной, А.В. Герасимова, С.А. Голосовой, Е.М. Дугласа, Г. Еллинека, Г.Н. Еременко, Е.М. Ковешникова, В.И. Клиторина, Н. Лазаревского, Н.В. Максимова, Т.Н. Михеевой, В.С. Мокрого, О.В. Новиченко, Н.Л. Пешина, И.Н. Ра-



домской, Р.Ф. Сайфитдиновой, А.А. Сергеева, А.А. Уварова, Р.М. Усмановой, Дж. Фридмана, В.Е. Чиркина, А.Н. Широкова, С.Н. Юрковой, В.В. Яковлева и др.

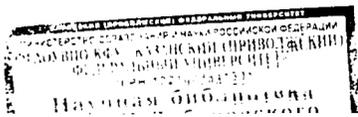
Формирование новой системы взглядов на муниципальное управление, основанной на совокупности накопленных знаний об управлении в условиях рынка, учитывающей динамизм внешних условий и соответствующие им особенности регулирования деятельности местных сообществ, выполнено в работах таких исследователей, как С. Вобленко, А.И. Волосов, А.Г. Воронин, Г.А. Воронов, А.Л. Гапоненко, В.В. Герасимова, В.А. Дербина, Б.С. Жихаревич, О.А. Журавлева, В.Б. Зотов, В.В. Иванов, В.Г. Игнатов, С. Исупова, А.Н. Коробова, В.А. Лапин, В.Л. Макаров, З.М. Макашева, Э. Маркварт, П.А. Ореховский, Т.В. Псарева, В.Е. Тюрин, Ю.А. Фролова, П.Г. Цизин, А.Н. Широков, С.Н. Юркова и др.

Однако практически отсутствуют научные разработки, посвященные комплексному рассмотрению теоретических аспектов управления муниципальным образованием как социально-экономической системой, несмотря на объективную необходимость такого рода исследований, что и послужило основанием для выбора темы, а также постановки цели и задач исследования.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является разработка теоретических и методических положений, а также практических рекомендаций по развитию управления экономической системой муниципального образования на основе разработки алгоритма ее взаимодействия с субъектами хозяйствования и органами государственной власти.

Реализация поставленной цели обусловила необходимость решения следующих задач:

- обоснование объективной необходимости развития местного самоуправления в Российской Федерации;
- раскрытие особенностей управления муниципальным образованием как экономической системой;
- определение модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления;
- разработка комплекса мер по оптимизации организационной структуры управления муниципальным образованием как экономической системой;
- построение алгоритма взаимодействия экономической системы муниципального образования с субъектами хозяйствования и органами государственной власти;
- разработка модели организационно-экономического механизма управления экономической системой муниципального образования.



**Предметом исследования** являются социально-экономические и организационно-управленческие отношения, лежащие в основе управления функционированием и развитием муниципального образования.

**Объект исследования** – муниципальное образование как социально-экономическая система.

**Методологической основой работы** послужили общенаучные методы познания, системный, ситуационный, проектный и комплексный подходы, аналитическо-прогностический и статистический методы.

**Теоретическую основу исследования** составили законодательные и нормативные документы Российской Федерации по вопросам управления муниципальным образованием, а также научные положения и выводы, нашедшие свое отражение в работах отечественных и зарубежных авторов в области теории управления, теории систем, управления социально-экономическими процессами, государственного и муниципального управления.

В качестве **информационной базы** диссертационного исследования использованы материалы научно-практических конференций, научные, статистические и информационные ресурсы, опубликованные в печати, аналитические и программные материалы Института экономики переходного периода, Фонда «Институт экономики города», научные труды отечественных и зарубежных ученых, а также результаты практической работы и исследований, проведенных при непосредственном участии автора.

**Научная новизна результатов исследования.** Решение поставленных в исследовании задач нашло отражение в следующих основных положениях, выносимых на защиту и содержащих элементы научной новизны:

1. Теоретически обоснована возможность и необходимость управления муниципальным образованием с применением методологии системного подхода, поскольку муниципальное образование представляет собой открытую, сложную, локализованную в пространстве совокупность самостоятельных динамичных взаимодействующих объектов, функционирующих для достижения общесистемных целей и получения качественных общесистемных результатов в виде стабильного повышения качества жизни населения.

Как сложная социально-экономическая система муниципальное образование имеет территориальную границу, население, определенную материально-финансовую базу и органы местного самоуправления, является полноценным участником гражданско-правовых и социально-экономических отношений, проводит самостоятельную политику во многих областях и сферах местной жизни.

2. Раскрыты особенности управления муниципальным образованием как социально-экономической системой, которые заключаются в следующем:

– в отличии муниципального образования от других систем управления целью и миссией существования, что обуславливает восприятие процесса

управления социально-экономической системой муниципального образования как специфического вида управленческой деятельности, отличающегося от управления государством, регионом, хозяйствующим субъектом;

- необходимости разработки механизма согласования процессов функционирования каждого из множества взаимосвязанных и взаимодействующих элементов муниципального образования с работой других его элементов и всей системы в целом;

- изменчивости структуры связей и состава муниципального образования, которая обеспечивает многорежимный характер деятельности и обуславливает сложность ее адаптации к внешним воздействиям как в структуре, так и в алгоритме функционирования;

- неоднородности управляющего субъекта, обусловленная сложностью муниципального образования как объекта управления, проявляющаяся в сочетании органов местного самоуправления с формами непосредственной демократии;

- необходимости привлечения к участию в процессе управления муниципальным образованием различных структур, занимающихся планированием, прогнозированием, программированием и мониторингом, а также включения в систему управления различных подсистем обеспечения: нормативно-правовой, информационно-аналитической, организационной, финансовой и кадровой;

- сочетании централизованного управления с его автономностью в большом числе взаимосвязанных и взаимодействующих элементов муниципального образования, когда характер функционирования каждого из элементов требует его согласования с работой других элементов и всей системы в целом.

3. Разработана модель механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, элементами которой являются: органы государственной власти и органы местного самоуправления как выразители интересов местного сообщества; отношения между данными органами и принципы построения такого взаимодействия; обратная связь, обеспечивающая стабилизацию параметров развития системы местного самоуправления.

Основой взаимодействия является объединение материальных и нематериальных ресурсов и инструментов управления взаимодействующих органов на долговременной и взаимовыгодной основе, что может обеспечить достижение синергетического эффекта в устойчивом развитии экономической системы муниципального образования, региона и государства в целом.

Функционирование такого механизма направлено на повышение роли органов государственной власти, местного самоуправления и субъектов хозяйствования в управлении экономической системой муниципального

образования, а также на обеспечение условий для развития различных форм участия населения в управленческом процессе, стимулирование интереса и инициативы к самоорганизации.

4. Предложен комплекс мер по оптимизации организационной структуры управления муниципальным образованием, которые позволят обеспечить комплексность, внутреннюю координацию деятельности, усиление персональной ответственности всех структурных подразделений местной администрации и поступательность развития экономической системы муниципального образования в целом:

- оптимальное распределение функций между уровнями территориального управления на основе соблюдения принципов субсидиарности, достаточности полномочий, соответствия полномочий и ответственности, обеспеченности ресурсами;

- органичное сочетание представительной части местного самоуправления и исполнительной административной структуры в целях осуществления оптимального взаимодействия продуктивной инициативы населения с профессиональными действиями администрации при решении насущных задач управления муниципальным образованием;

- проведение гибкого и продуктивного взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти федерального и регионального уровней, предприятиями всех форм собственности и местным сообществом с целью концентрации усилий на развитии экономической системы муниципального образования, региона и государства в целом;

- четкое разграничение функций по оказанию услуг между органами местного самоуправления, оптимизация количества уровней управления с учетом норм управляемости;

- создание в структуре местной администрации программно-целевых структурных подразделений, нацеленных на решение стратегических задач развития муниципального образования и внедрение инноваций;

- формирование в структуре администрации муниципального образования крупных профильных административно-управленческих блоков, руководители которых несут ответственность за формирование и реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах;

- сокращение количества отраслевых структурных подразделений администрации муниципального образования, имеющих статус юридического лица, преобразование таких подразделений в муниципальные учреждения на основе разделения властных и хозяйственных функций;

- переход от административных методов руководства хозяйственными отношениями в муниципальном образовании к экономическим методам на основе активизации различных видов частно-государственного партнерства;

– стандартизация общественных услуг, связанная с нормативным методом планирования общественных услуг и индикативным подходом к измерению их эффективности, которая создаст базу для объективного соизмерения уровней достижения целей и задач муниципальной политики, станет стимулом к повышению эффективности управления экономической системой муниципального образования.

5. Разработан алгоритм взаимодействия экономической системы муниципального образования с субъектами хозяйствования и органами государственной власти, в соответствии с которым такое взаимодействие может осуществляться в следующем порядке:

– жесткое разграничение предметов ведения и полномочий, позволяющее органам власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления строго следовать законодательству, не вмешиваясь в компетенцию друг друга;

– регулирование межбюджетных отношений и внедрение в органах государственной власти и органах местного самоуправления принципов и процедур управления по результатам;

– активное стимулирование субъектов хозяйствования к увеличению доли их участия в развитии экономической системы муниципального образования и выполнении социальных функций с помощью механизма муниципального заказа, а также налоговых, кредитных и бюджетных механизмов;

– развитие частно-государственного партнерства при взаимодействии органов государственной власти и муниципального образования с хозяйствующими субъектами, направленном на реализацию общественно значимых социальных проектов;

– аутсорсинг не свойственных органам местного самоуправления хозяйственных функций путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе.

6. Предложена модель организационно-экономического механизма управления экономической системой муниципального образования, представляющая собой совокупность целей управления, трансформированных в критерии управления (количественный аналог целей); факторов управления (элементы объекта управления и их связи, на которые осуществляется воздействие в интересах достижения поставленных целей); методов воздействия на факторы управления (инструментарий, способы и технологии достижения поставленных целей); ресурсов управления (материально-технических, финансовых, социальных, институциональных и других, при использовании которых реализуется избранный метод управления и обеспечивается достижение поставленной цели).

Данный механизм может обеспечить повышение конкурентных преимуществ экономической системы муниципального образования путем

создания условий для жизнедеятельности населения, формирования благоприятной среды для развития предпринимательства и межхозяйственного взаимодействия различных заинтересованных сторон, объектов и субъектов управления.

**Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования** заключается в том, что оно дополняет теорию управления экономическими системами, расширяет ее методологический аппарат, вносит определенный вклад в разработку методов управления социально-экономической системой муниципального образования.

Результаты и основные положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Государственное и муниципальное управление», «Муниципальное управление», «Местное самоуправление», «Региональная экономика и управление», «Финансовые инструменты регионального управления» и других.

**Апробация работы.** Результаты исследования прошли апробацию на научно-практических конференциях: «Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества, бизнеса» (Саратов, 2006); «Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации» (Саратов, 2006); «Проблемы социально-экономической устойчивости региона» (Пенза, 2007); «Экономическое и социальное развитие регионов России» (Пенза, 2007); «Перспективы инновационного развития региональной и отраслевой экономики» (Санкт-Петербург, 2007); «Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов» (Саратов, 2007); «Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия» (Саратов, 2008); в ходе чтения лекций по дисциплинам: «Финансовые инструменты регионального управления», «Государственные и муниципальные финансы». Наиболее важные положения диссертации отражены в публикациях автора общим объемом 4,2 п.л.

**Структура диссертации** обусловлена целью и задачами исследования, содержит введение, две главы, включающие шесть параграфов, заключение, библиографический список.

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

На защиту выносятся результаты исследования, которые сгруппированы автором в соответствии с решаемыми в диссертации задачами.

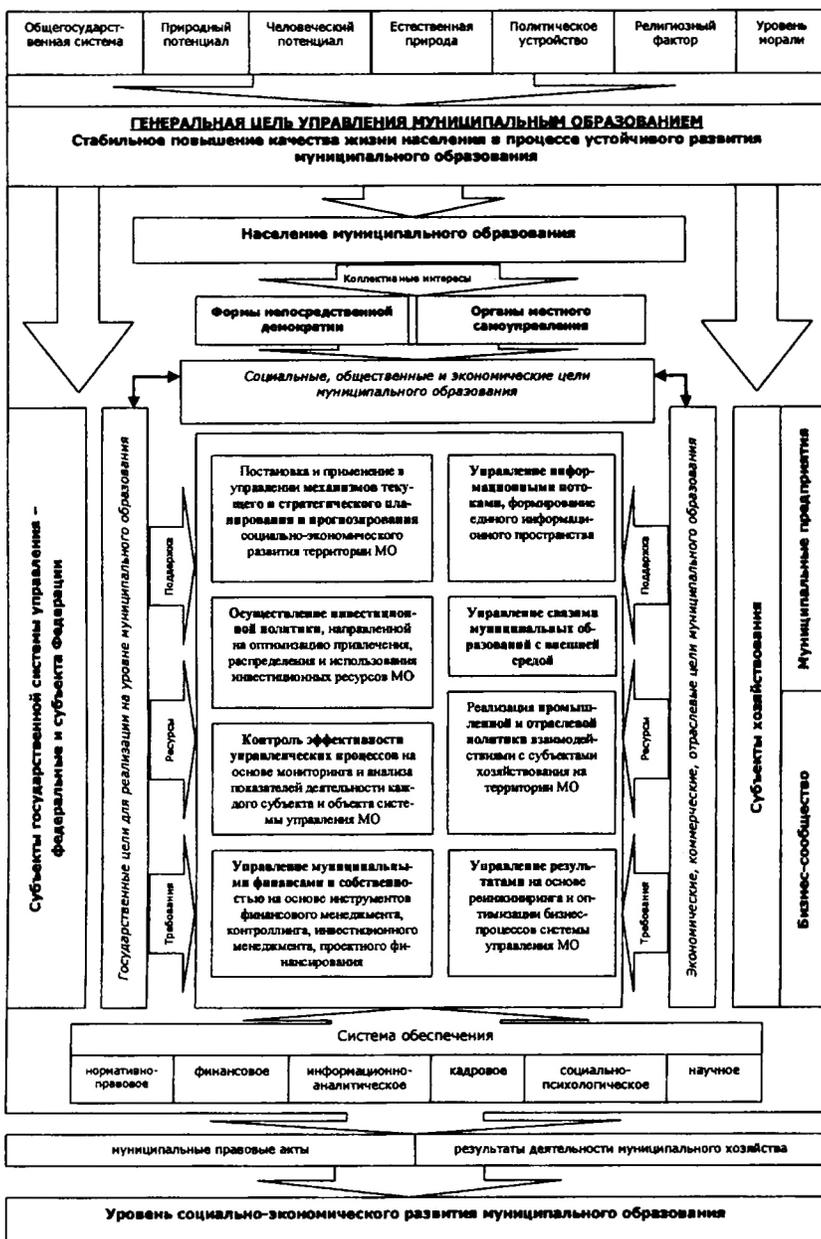
**Первая группа результатов диссертации** касается исследования теоретико-методологических основ управления муниципальным образованием как экономической системой. Доказывается, что необходимость

развития местного самоуправления в России вызвана потребностью решения новых задач управления муниципальным образованием на основе новых концептуальных идей и принципов реформирования местного самоуправления в условиях рынка и формирования гражданского общества. При этом развитие местного самоуправления рассматривается как сложный и длительный процесс, который позволяет органам государственной власти освободиться от решения текущих вопросов, позволяя сконцентрироваться на решении общегосударственных проблем, тем самым, способствуя оптимизации государственного управления. Данный процесс понимается как режим функционирования муниципальной системы, ориентированный на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, которая обеспечивается устойчивым, сбалансированным и многофакторным воспроизводством социально-демографического, хозяйственного, ресурсного и экономического потенциалов территории.

С опорой на системный анализ автором диссертации установлена качественная определенность социально-экономической системы муниципального образования, выявлены ее свойства. Изучение природы местного самоуправления и закономерностей его развития путем декомпозиции данной системы позволило выделить подсистемы социально-экономической системы муниципального образования. В диссертационном исследовании представлены результаты анализа функций, выполняемых каждым элементом системы, описаны связи, возникающие в социально-экономической системе муниципального образования между ее отдельными компонентами, и виды данных связей (рис. 1).

Определена генеральная цель управления экономической системой муниципального образования как стабильное повышение качества жизни населения в процессе устойчивого развития муниципального образования. Степень достижения данной цели в результате функционирования рассматриваемой системы характеризует ее оптимальность. При этом результаты проведенного системного анализа позволяют утверждать, что муниципальное образование является сложной, динамичной, открытой экономической системой, функционирующей для достижения общесистемных целей и получения качественных общесистемных результатов, оказывающей решающее воздействие на устойчивое социально-экономическое развитие как отдельных регионов, так и страны в целом.

В диссертации отмечается, что проблемы управления экономической системой муниципального образования связаны не столько с ограниченными ресурсами, сколько с неэффективным использованием потенциала, имеющегося на территории конкретного муниципального образования, и трансформацией этого потенциала в соответствующее качество жизни.



**Рис. 1. Муниципальное образование как социально-экономическая система**

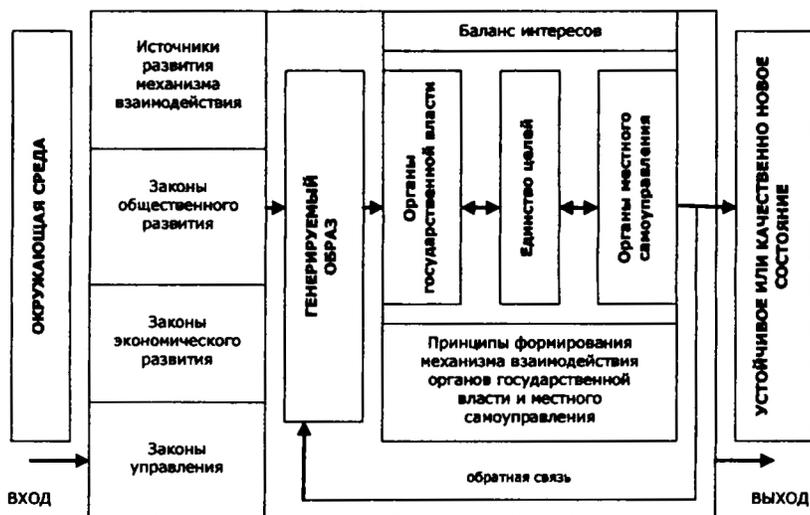
Сложившаяся ситуация требует комплексного подхода к развитию системы управления муниципальным образованием, заключающегося в соединении научных знаний, методологий и методик с новейшими управленческими технологиями, призванными обеспечить повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления. Это предполагает внедрение в управление экономической системой муниципального образования системного подхода, элементов управления по результатам, механизмов реинжиниринга административных процессов, инновационных технологий, способствующих более качественному предоставлению муниципальных услуг; использование инструментов стратегического и индикативного планирования; разработку систем оценки эффективности и результативности деятельности; повышение эффективности взаимодействия органов местного самоуправления и населения.

Вторая группа результатов диссертационного исследования, выносимая на защиту, связана с определением модели взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления и направлений развития данного взаимодействия на основе системного подхода путем построения алгоритма взаимодействия экономической системы муниципального образования с субъектами хозяйствования и органами государственной власти.

Автор отмечает, что местное самоуправление позволяет оптимизировать использование общенациональных ресурсов, поэтому реально действующее местное самоуправление позволяет органам государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровней, способствует повышению эффективности государственного управления. Местное самоуправление в системе современного менеджмента приобретает ключевую позицию, поскольку обеспечивает социальное партнерство между обществом, государством и частным сектором, заинтересованными в развитии соответствующей территории. Подобное взаимодействие позволит развивать приоритетные направления для конкретного муниципального образования и сосредоточить имеющиеся у него ресурсы на решение конкретных задач.

В диссертации отмечается, что поиск эффективных путей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления является главным условием построения эффективной системы управления, направленной на формирование новых и развитие имеющихся жизнеобеспечивающих структур местного самоуправления.

Автор диссертации считает, что организационно-экономический механизм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления должен строиться на принципиально иной качественной основе (рис. 2).

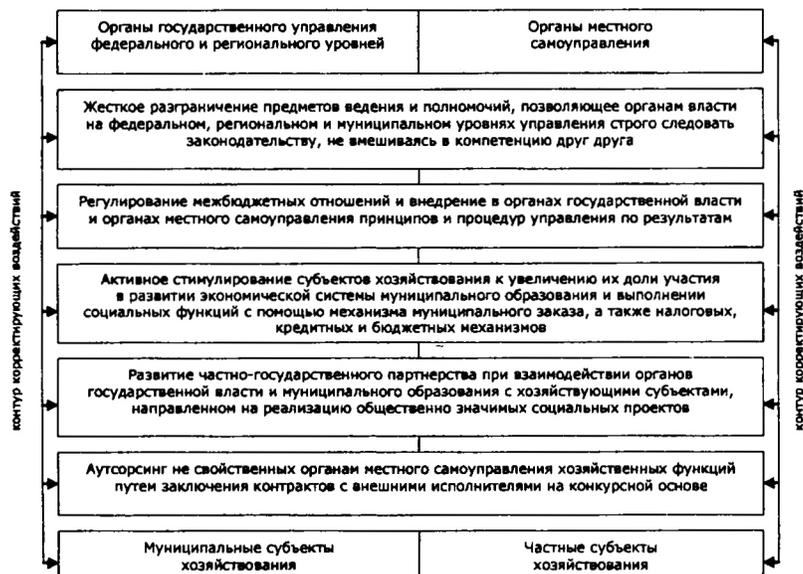


**Рис. 2. Модель механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления**

Формирование нового механизма взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти необходимо направить не на изменение структуры и поэлементного состава, а на изменение характера отношений, взаимодействий между структурными элементами механизма и их роли в процессе управления экономической системой муниципального образования. Действия органов государственной власти должны быть направлены на формирование функциональной системы местного самоуправления, способной решать вопросы местного значения. Непременными условиями этой работы, по мнению автора, являются: максимально возможная прозрачность отношений между органами государственной власти и местного самоуправления; равная направленность стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях. В отношениях между региональной и муниципальной уровнями управления должен действовать принцип оптимального распределения ответственности и соответствующих ресурсов для жизнеобеспечения региона и муниципального образования.

По мнению автора диссертации, в настоящее время единство целей генерирует тенденцию сближения органов местного самоуправления и субъектов хозяйствования к интеграции усилий в одном направлении. В связи с этим становится обоснованным применение концептуального алгоритма взаимодействия, который адекватно описывал бы совокупность муниципальных процессов, в том числе взаимодействие с внешней средой. Подобный алгоритм взаимодействия экономической системы муни-

ципального образования с субъектами хозяйствования и органами государственной власти, по мнению автора, должен строиться таким образом, чтобы встречные движения, действия и импульсы сливались в единый поток, улучшали результаты усилий, целью которых является повышение уровня экономического развития территории и качества жизни населения муниципального образования (рис. 3).



**Рис. 3. Алгоритм взаимодействия экономической системы муниципального образования с субъектами хозяйствования и органами государственной власти**

Автором обосновывается необходимость активного привлечения субъектов хозяйствования к решению местных проблем, стимулирования их интереса и инициативы к самоорганизации на основе применения различных форм хозяйственного партнерства органов местного самоуправления и частного сектора – важных звеньев в формировании концепции устойчивого развития экономической системы муниципального образования.

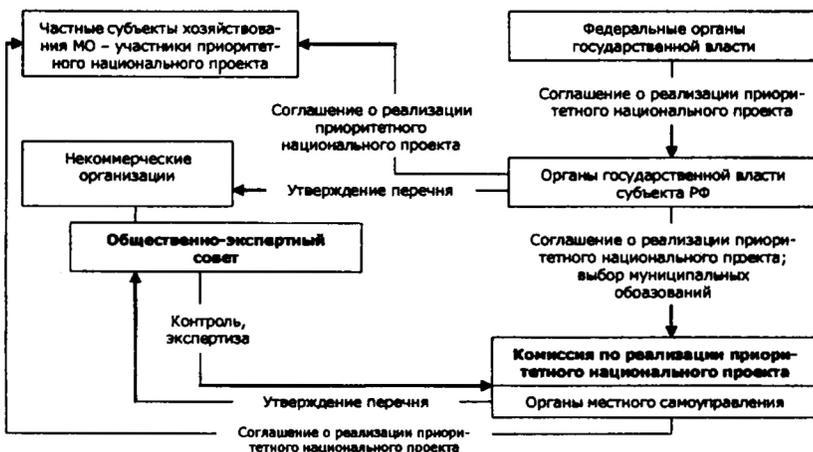
В диссертации отмечается, что наиболее эффективным подходом к организации взаимодействия экономической системы муниципального образования с органами государственной власти и субъектами хозяйствования представляется алгоритм стратегического планирования развития муниципального образования в соответствии со стратегическими приоритетами региона. Поэтому автором предлагается алгоритм разработки программы комплексного социально-экономического развития

муниципального образования на основе согласования интересов экономической системы муниципального образования с органами государственной власти и субъектами хозяйствования.

Поскольку конкретные методы и инструменты устойчивого повышения качества жизни населения реализуются на уровне муниципальных образований, то от государства зависит создание на институциональном уровне благоприятных условий для этой деятельности органов местного самоуправления, в том числе в рамках реализации приоритетных национальных проектов. Результативность приоритетных национальных проектов зависит от активности региональных и муниципальных органов управления, где эти проекты непосредственно реализуются.

С точки зрения автора диссертации, причинами недостаточного развития механизма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления при реализации приоритетных национальных проектов являются: недостаток опыта разработки подобных проектов; отсутствие системы мотивов и стимулов экономического интереса субъектов хозяйствования со стороны государства; высокие риски проектов, неразвитость отечественных финансовых рынков; отсутствие единых стандартов отчетности, разграничения полномочий и ответственности; преобладание не всегда прозрачных схем проведения конкурсов на реализацию проектов.

В работе предлагается форма организационного механизма взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления, который представлен новыми организационными структурами и соглашениями в сфере реализации приоритетных национальных проектов (рис. 4).



**Рис. 4. Организационный механизм взаимодействия органов государственной власти и муниципального образования при реализации приоритетных национальных проектов**

**Третья группа результатов** диссертационного исследования, выносимая на защиту, связана с определением направлений развития управления экономической системой муниципального образования на основе системного подхода путем разработки комплекса мер по оптимизации организационной структуры управления муниципальным образованием и модели комплексного организационно-экономического механизма управления экономической системой муниципального образования.

Современное развитие российской экономики требует разработки дееспособных управленческих структур, в том числе и на уровне муниципальных образований, ориентированных на задачу реформирования хозяйственного механизма в связи с его переориентацией на рыночный тип хозяйствования. Основой взаимодействия администрации муниципального образования с субъектами хозяйствования всех форм собственности, по мнению автора, становятся договорные отношения, что ставит их в положение равноправных партнеров. В этой связи отмечается, что необходим переход от административных методов руководства хозяйственными отношениями к экономическим методам, от механизмов прямого руководства – к механизмам координации социально-экономических процессов на территории муниципального образования, то есть внедрение частно-государственного и хозяйственного партнерства органов местного самоуправления и частного сектора.

В диссертации подчеркивается, что нерешенность вопросов о соблюдении единых подходов к формированию организационных структур управления на муниципальном уровне связана также с проблемой формирования стандартов общественных услуг. Автором предлагается модель стандарта общественной услуги, необходимыми условиями которой являются четко описанный результат (муниципальная общественная услуга) и разграниченная персонализированная ответственность за достижение данного результата (идентификация предмета ответственности). Это означает, что в обязательном порядке должна быть проведена работа по описанию услуг, предоставляемых муниципальным образованием его жителям (реестр муниципальных услуг), а также четкое разграничение функций и услуг между органами местного самоуправления, установление целевых показателей достижения конкретных результатов в деятельности структурных подразделений администрации муниципального образования.

При установлении показателей результатов в части исполнения функций структурными подразделениями администрации муниципального образования должны соблюдаться следующие принципы: количествен-

ная измеримость и экономичность использования показателя; своевременность получения информации о значениях показателя; точность и объективность информации о значениях показателя; полнота отражения целевыми показателями плановых изменений характеристиках исполнения функций структурного подразделения администрации муниципального образования.

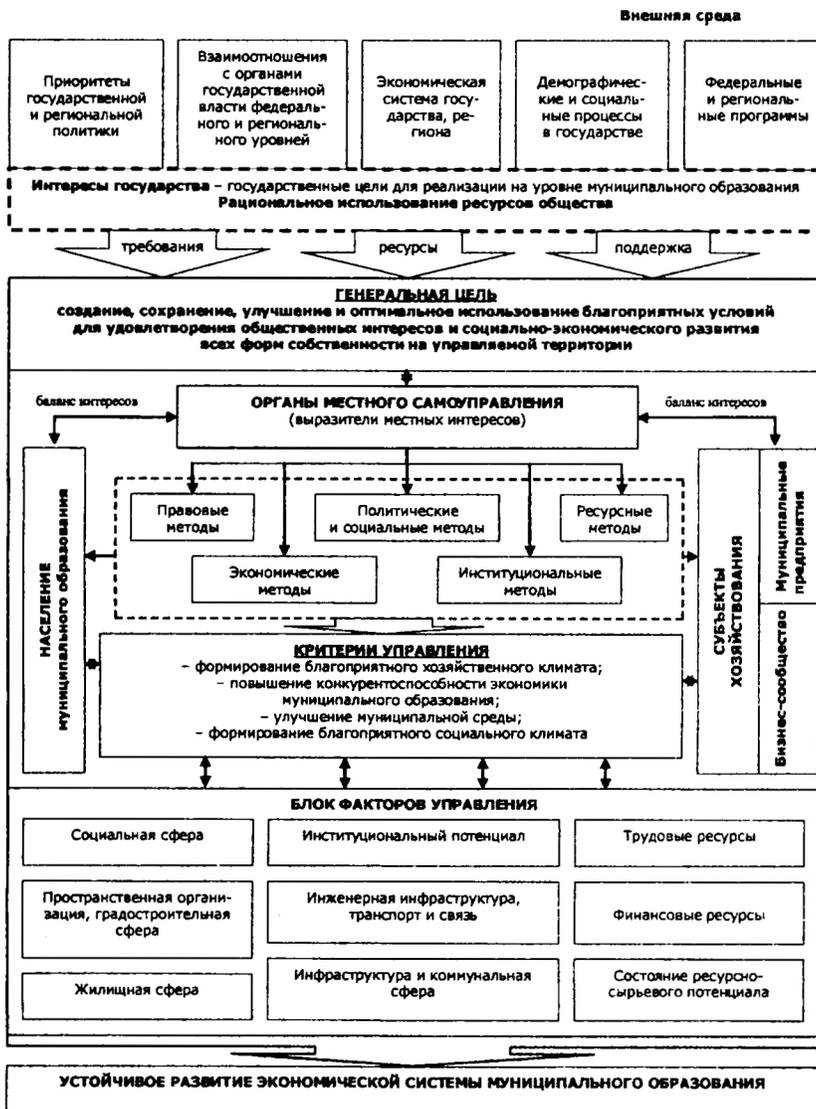
В работе проводится анализ особенностей реализации функций местного самоуправления, характерных для этого класса управленческих систем, на основе которого разрабатываются принципы формирования организационной структуры управления муниципальным образованием как экономической системой. Эти принципы могут уточняться, а формы и методы их использования изменяются в связи с новыми внешними условиями, целями и задачами.

Отмечается, что становление муниципального образования как самостоятельного социально-экономического образования, развитие предпринимательства и межхозяйственного взаимодействия обуславливают необходимость формирования комплексного механизма управления экономической системой муниципального образования, в котором должны учитываться интересы населения территории, органов местного самоуправления, органов государственной власти, субъектов, осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность на территории муниципального образования.

В связи с этим автором определен комплексный механизм управления экономической системой муниципального образования как совокупность ресурсов, методов, средств и инструментов воздействия на процессы, происходящие в муниципальном образовании, применяемые органами местного самоуправления в пределах выделенных полномочий, для достижения целей устойчивого развития экономической системы муниципального образования (рис. 5).

Процесс формирования комплексного механизма управления экономической системой муниципального образования представлен в диссертации в виде конкретной последовательности шагов: определение объектов управления и целей трансформации их состояния; выявление факторов управления, подвергающихся управленческому воздействию; установление методов воздействия на факторы управления; выявление совокупности необходимых ресурсов управления.

В качестве объектов управления рассматриваются население, первичные звенья сферы производства и услуг (отдельные предприятия – существующие и вновь создаваемые); определенные отрасли; территории, инвестиционные процессы и др.



**Рис. 5. Модель организационно-экономического механизма управления экономической системой муниципального образования**

Автором отмечается, что для организации воздействия на факторы управления различной природы необходимо выявить их совокупность и степень соответствия факторов критериям управления с тем, чтобы оце-

нить потребность и возможность мобилизации ресурсов для приведения факторов управления в соответствие с поставленной целью (критерием).

Степень согласованности критериев управления и факторов управления, по мнению автора, можно оценить сопоставлением планируемых и достигнутых показателей состояния факторов и показателей результатов (затрат, эффектов, эффективности), достижение которых обеспечивается мобилизацией указанных факторов.

Темпы происходящих изменений во внутренней и внешней среде функционирования экономической системы муниципального образования значительно превышают темпы совершенствования и адаптации комплексного механизма управления.

В данной ситуации представляются целесообразными непрерывный постоянный контроль и диагностика происходящих изменений в среде функционирования муниципального образования с целью своевременного реагирования на происходящие изменения через совершенствование и адаптацию комплексного механизма управления экономической системой муниципального образования.

В диссертации отмечается, что особую актуальность приобретают вопросы оптимизации бюджетных расходов муниципального образования и применение в управлении экономической системой муниципального образования процесса бюджетирования, ориентированного на результат, поскольку ресурсы, как правило, являются ограниченными в рамках конкретного механизма управления экономической системой муниципального образования, и соответственно возникает проблема оптимального их использования. Результаты проведенного системного анализа затратной и результативной моделей бюджетирования позволили автору разработать базовую модель процесса бюджетирования, ориентированного на результат в муниципальном образовании.

Автор осознает, что предлагаемые результаты диссертационного исследования не исчерпывают всех сторон проблемы управления экономической системой муниципального образования, однако они, безусловно, будут полезны при решении научно-практических задач, связанных с дальнейшим развитием системы местного самоуправления.

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в публикациях автора.

*Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Перечнем ВАК:*

1. Каримова Э.Р. Управление социально-экономической системой муниципального образования // Региональная экономика: теория и практика. 2007. № 7 (46) (0,6 п.л.).

2. *Каримова Э.Р.* Внедрение бюджетирования в бюджетный процесс муниципального образования // *Финансы и кредит.* 2007. № 33 (273) (0,4 п.л.).

### *Публикации в иных изданиях:*

3. *Якупова Э.Р.* Оптимизация в планировании деятельности предприятий в современных условиях // *Развитие партнерских отношений государства, гражданского общества и бизнеса:* сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2006 (0,2 п.л.).

4. *Якупова Э.Р.* Роль местных бюджетов в управлении муниципальным образованием // *Оптимизация механизмов государственного и муниципального управления в условиях глобализации:* сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2006 (0,2 п.л.).

5. *Каримова Э.Р.* Совершенствование организации бюджетирования в управлении муниципальным образованием // *Проблемы социально-экономической устойчивости региона:* сб. мат-лов IV Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: РИО ПГСХА, 2007 (0,2 п.л.).

6. *Каримова Э.Р.* Местное самоуправление в России: сущность и необходимость развития // *Экономическое и социальное развитие регионов России:* сб. мат-лов III Всерос. науч.-практ. конф. Пенза: РИО ПГСХА, 2007 (0,2 п.л.).

7. *Каримова Э.Р.* Формирование организационной структуры в управлении муниципальным образованием // *Актуальные проблемы социокультурной трансформации российского общества:* сб. статей Всерос. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский дом знаний, 2007 (0,4 п.л.).

8. *Каримова Э.Р.* Управление финансами в муниципальном образовании // *Налоговые известия Саратовской губернии.* 2007. № 7 (0,2 п.л.).

9. *Каримова Э.Р.* Механизм взаимодействия экономической системы муниципального образования с субъектами хозяйствования и с органами государственной власти // *Инновационные процессы в менеджменте:* сб. статей IV Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский дом знаний, 2007 (0,4 п.л.).

10. *Каримова Э.Р.* Некоторые проблемы взаимодействия муниципального образования и хозяйствующего субъекта в современных условиях // *Качество государственного и муниципального управления как фактор конкурентоспособности российских регионов:* сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2007 (0,3 п.л.).

11. *Каримова Э.Р.* Роль государства в управлении муниципальным образованием // *Современные проблемы экономического и социального развития:* межвуз. сб. науч. тр. / под общ. ред. Г.Я. Беляковой. Красноярск: Сибирский гос. аэрокосмич. ун-т, 2007 (0,8 п.л.).

12. *Каримова Э.Р., Якупова В.Р.* Некоторые проблемы оценки эффективности регионального развития на основе бюджетных инструментов // Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия: сб. науч. трудов. Саратов: ПАГС, 2008 (0,4 / 0,3 п.л.).

**КАРИМОВА Эльвира Рафисовна**

**РАЗВИТИЕ УПРАВЛЕНИЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМОЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
НА ОСНОВЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА**

08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством  
(2.1 – теория управления экономическими системами)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

---

Подписано к печати 17.04.2009 г. Формат 60x84<sup>1/16</sup>.  
Бумага офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,3. Тираж 100. Заказ 123.

---

ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы  
им. П.А. Столыпина».  
410031, Саратов, ул. Соборная, 23/25.



10<sup>2</sup>