

С.К. Абдувалиев

**УПРАВЛЕНИЕ
СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ**

**Обобщение опыта России
и Республики Узбекистан**

Под общей редакцией
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
доктора экономических наук, профессора Ю.Г. Одегова



ПАЛЕОТИП

Москва
2006

УДК 330.332(470)
ББК 65.9(2Рос)
A13

Абдувалиев, С.К.

A13

Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований: Обобщение опыта России и Республики Узбекистан : монография / под общ. ред. засл. деят. науки РФ, д-ра экон. наук, проф. Ю.Г. Одегова ; С.К. Абдувалиев . – М.: Издательство «Палеотип», 2006. — 160 с.

ISBN 5-94727-232-2

Подробно рассмотрены: актуальные вопросы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований; роль этих образований в Республике Узбекистан; муниципальная кадровая политика; механизм функционирования социально-экономической системы управления муниципального образования.

Особое внимание уделено становлению и развитию социального менеджмента, формированию муниципального рынка труда, оценке социально-экономического потенциала муниципального образования на основе показателей качества жизни населения, причинам возникновения социальной напряженности, организационной культуре и Кодексу поведения работников муниципалитетов.

Для студентов и преподавателей экономических, руководителей предприятий всех форм собственности, работников муниципальных органов управления.

УДК 330.332(470)
ББК 65.9(2Рос)

ISBN 5-94727-232-2

© Абдувалиев с.К., 2006
© Издательство «Палеотип», 2006

Содержание

Введение	4
Глава 1 Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований	6
1.1. Муниципальное образование как объект социально-экономического управления	6
1.2. Возрастные роли муниципальных органов управления в Республике Узбекистан: основные предпосылки.....	20
1.3. Муниципальная кадровая политика	36
Глава 2. Механизм функционирования социально-экономической системы управления муниципального образования	55
2.1. Становление и развитие социального менеджмента и формирование муниципального рынка труда	55
2.2. Оценка социально-экономического потенциала муниципального образования на основе показателей качества жизни населения.....	77
Глава 3. Развитие управления муниципальным образованием	101
3.1. Причины возникновения социальной напряженности и ее снижение работниками хокимиятов	101
3.2. Профессионализм и развитие компетенций работников муниципалитетов	111
3.3. Организационная культура и кодекс поведения муниципальных работников.....	123
Заключение	130
Литература	134
Приложения	142

Введение

Жизнь человека во всем ее многообразии протекает в рамках конкретного административно-территориального образования, структура которого определяется национальными традициями и практикой хозяйственного управления. Во многих экономически развитых странах, а в последние годы – также в России и Узбекистане, в качестве первичной ячейки организации экономической деятельности людей стали рассматриваться муниципальные образования – муниципалитеты (в Узбекистане – это называется махалля). В рамках муниципальных образований формируются местные сообщества, представляющие собой группу людей с социальными границами и достаточно развитым общением друг с другом. Таким образом, становится очевидным, что именно в муниципальных образованиях сегодня решаются практические вопросы граждан страны, именно они являются основным звеном социально-экономической системы общества, ориентированной в своем развитии и в России, и в Узбекистане на рост благосостояния населения.

Проблемы управления социально-экономическим развитием территорий находятся под постоянным вниманием руководителей обеих стран. В.Путин и И.Каримов в своих ежегодных посланиях законодательным органам власти на протяжении ряда лет освещают конкретные вопросы, затрагивающие интересы населения и местного самоуправления. В частности, Президент Российской Федерации В. Путин в своем послании Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 года обозначил главную причину низкого уровня доверия граждан страны к отдельным институтам государственной власти и крупному бизнесу, заключающуюся в том, что ни власть, ни бизнес не оправдали надежд миллионов людей, связанных с переменами начала 90-х годов XX века.

Президент РФ особо подчеркнул, что «...несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны понимать, что источником благополучия и процветания России является народ. ...Разумеется, мы и впредь будем стремиться к тому, чтобы поднять престиж государственной службы. Будем поддерживать российский бизнес. Но и бизнесмен с миллиардным состоянием, и чиновник любого ранга должен знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом». Обозначая приоритеты в построении взаимоотношений государства, бизнеса, граждан,

В. Путин указал, что авторитет государства должен основываться на способности принимать справедливые законы и твердо добиваться их исполнения.

Социальные аспекты развития территорий нашли достаточно широкое отражение в трудах российских и узбекских ученых. В частности, вопросы социальной политики освещены в работах Абдурахманова К.Х., Акимова А.К., Валентя С.Д., Волгина Н.А., Гонтмахера Е.Ш., Горелова Н.А., Жильцова Е.Н., Калашникова С.В., Кушлина В.И., Одегова Ю.Г., Смирновой Н.А., Шарифходжаева М.Ш. Взаимосвязь социального развития территории и динамики локального рынка труда исследуется в работах Акимова Г.И., Бреева Б.Д., Безденежных Т.И., Задорожной Л.И., Ивановой В.Н., Капельюшниковой Р.И., Карташова С.А., Колосовой Р.П., Муртозаева Б.Ч., Плакси В.И., Рахимовой Д.Н., Руденко Г.Г. Современные подходы к управлению административно-территориальными образованиями, в том числе муниципальными, описаны Авериным А.Н., Ахуновой Г.А., Глазыриным М.В., Гулямовым С.С., Жиделевой В.В., Маннаповым Р.Г., Рябовым В.М., Сычевым Н.Г., Таксиром К.И., Талоновым А.В. Турсунходжаевым М.Л., Холмуминовым Ш.Р. и рядом других ученых.

Несмотря на достаточно большой объем публикаций по различным аспектам управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне, комплексный подход к формированию соответствующего организационно-экономического механизма пока не реализован. Данное обстоятельство в совокупности с необходимостью конкретизации методологических основ и построения гибкой концептуальной модели управления развитием муниципальных образований обусловили выбор темы настоящей монографии.

Теоретическая и практическая значимость результатов настоящего исследования состоит в развитии теоретических и разработке прикладных аспектов проблемы развития управления муниципальными образованиями в условиях либерализации экономики в Российской Федерации и Республике Узбекистан. Практическая значимость работы определяется также тем, что содержащиеся в ней выводы и предложения могут быть использованы в управлении социально-экономическим развитием муниципальных образований, организации местного самоуправления в условиях реализации национальной модели рыночных реформ в Узбекистане и возможностей использования российского опыта в данной области.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке территориальных программ социально-экономического развития областей и внедрены в местных органах управления России и Узбекистана, а также найдут применение в учебном процессе в ходе профессиональной подготовки кадров государственных служащих, в том числе для местного самоуправления.

Глава 1

Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований

1.1. Муниципальное образование как объект социально-экономического управления

Жизнь человека во всем ее многообразии протекает в рамках конкретного административно-территориального образования, структура которого определяется национальными традициями и практикой хозяйственного управления. Во многих экономически развитых странах мира, а в последние годы – также в России и Узбекистане, в качестве первичной ячейки организации экономической деятельности людей стали рассматриваться муниципальные образования (муниципалитеты)¹.

Именно в рамках муниципальных образований формируются местные сообщества, представляющие собой «группу людей с географическими, политическими и социальными границами и достаточно развитым общением друг с другом»².

Группы людей (или их отдельные представители) взаимодействуют в рамках муниципальных образований для достижения совместных экономических, социальных и целого ряда других целей. При этом выход за рамки границ собственного муниципального образования равнозначен выходу во внешнюю среду, что чаще всего объективно необходимо местному сообществу для достижения обозначенных целей.

Сегодня большинство политиков и экономистов, представителей многих научных (преимущественно обществоведческих) школ признают значимость для развития страны тех процессов, которые протекают в рамках муниципальных образований. Ориентируются на это и руководители страны. В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию в 2002 году было отмечено, что «без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти считаю невозможным. Кроме того, именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью, и на этом уровне мы обязаны

¹ От лат. *municipium* – в римском государстве италийские, а с III века до нашей эры и провинциальные города, свободное население которых получало в полном или ограниченном объеме права римского гражданства или самоуправления (см.: Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1980, с. 855).

² См. работы Рона Шиффера.

навести порядок»¹. В свою очередь, Президент Республики Узбекистан И. Каримов неоднократно подчеркивал в своих выступлениях, что «Построение гражданского общества предполагает последовательную, постепенную передачу ряда полномочных функций от государства местным органам власти, общественным структурам и органам самоуправления граждан»².

Таким образом, становится очевидным, что именно в муниципальных образованиях сегодня решается судьба страны, именно они являются основным звеном социально-экономической системы общества, ориентированной в своем развитии и в России, и в Узбекистане на рост благосостояния населения.

Границы муниципальных образований обычно формируются в процессе исторического развития административно-территориальных единиц. Однако в ряде случаев органы государственной власти идут на их преобразование с целью обеспечения принципов эффективного исполнения функций и формирования структур местного самоуправления на уровне, максимально приближенном к населению.

Существуют определенные различия в терминологии, касающейся муниципальных образований как объектов социально-экономического управления. Так, например, в российском законодательстве (по аналогии с законодательствами зарубежных стран) используются словосочетания «муниципальные органы власти», «органы власти муниципальных образований»³. Конституция Республики Узбекистан при характеристике подобных органов использует понятия «государственная власть на местах», «местные органы власти», «органы самоуправления»¹. За различиями терминологии можно увидеть различную степень централизации государственной власти – в России наблюдается тенденция к делегированию полномочий от центра в регионы и далее – на местный уровень. В Узбекистане признано целесообразным усилить централизованную власть – Президент Республики Узбекистан И. Каримов подчеркнул, что «Важнейшая задача в сфере государственного строительства и управления – усилить роль и влияние законодательной власти – Парламента страны, добиться более сбалансированного и устойчивого равновесия между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти»². Однако, провозглашая приоритеты и высокий уровень централизации государственной власти, Конституция Республики Узбекистан провозглашает и многообразие форм собственности, определяя достойное место муниципальной собственности. Этот факт обеспечивает

¹ Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. – М., 2002.

² Каримов И.А. Узбекистан, устремленный в XXI век. – Ташкент, 1999, с. 25.

³ См. Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета, 2003, 8 октября.

¹ См.: Конституция Республики Узбекистан. – Ташкент: Узбекистон, 1998.

² Каримов И. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирования и модернизация страны. – Ташкент: Узбекистон, 2005.

легитимность финансовых основ социально-экономического развития муниципальных образований страны и управления ими.

Рассматривая муниципальное образование как объект социально-экономического управления, необходимо разграничивать управление его различными подсистемами. Очевидно, что в качестве базовой следует рассматривать экономическую подсистему, так как развитие муниципальной экономики способствует формированию финансовых ресурсов муниципального образования, обеспечивающих решение социальных проблем населения.

В современной экономической литературе можно выделить три подхода к трактовке категории «муниципальная экономика».

Первая точка зрения относит к объекту муниципальной экономики всех хозяйствующих субъектов, действующих на территории муниципальных образований. Такой подход обусловлен тем, что местные органы власти проводят активную промышленную политику, помогают предприятиям выходить из прорыва, участвовать в процессе санации и т.д. Но следует отметить, что экономическое регулирование промышленности не является вопросом местного значения, поскольку основная часть продукции промышленных предприятий используется за пределами этого города или района. Деятельность местных органов власти, связанная с поддержкой этих предприятий, не может быть отнесена к предмету муниципальной экономики, а является составной частью государственной промышленной политики.

Другая точка зрения состоит в том, что предметом муниципальной экономики является управление только муниципальным хозяйством, объектами, находящимися в распоряжении местных органов власти (за пределами муниципальной собственности) и средствами местного бюджета. Необходимо отметить, что к вопросу местного значения относится оказание населению различных услуг, выполняемых хозяйствующими субъектами всех форм собственности, в том числе крупными государственными предприятиями. Поэтому вторая точка зрения не полностью раскрывает сущность муниципальной экономики.

Третья точка зрения предмет муниципальной экономики определяет не из перечня курируемых местной властью предприятий и объектов, а из перечня решаемых задач или выполняемых функций. Так как управление объектами собственности, деятельность предприятий и организаций не может быть целью, это лишь средство для оказания услуг населению на местном уровне, то, исходя из местного характера этих услуг, их можно назвать муниципальными услугами. К муниципальным услугам относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, социально-культурных услуг, обеспечение общественного порядка, обустройство и содержание территорий, обеспечение экологического и санитарного благополучия в границах городов и районов.

Признавая наличие «рационального зерна» в каждом из приведенных подходов, автор полагает, что муниципальную экономику можно определить как совокупность хозяйственных структур, охватывающих все звенья производства, распределения и обмена товаров и услуг в границах муниципального образования. Модель муниципальной экономики представлена на рис. 1.1.1.



Рис. 1.1.1. Модель муниципальной экономики

Управленческие воздействия, исходящие от органов власти муниципального образования и направленные на местные хозяйствующие субъекты, должны носить по преимуществу экономический характер, что соответствует модели рыночной экономики.

Регулирование деятельности предприятий и организаций осуществляется преимущественно экономическими методами, через механизм стимулирования рыночных отношений (налогообложение, госзаказ, кредит, централизованные инвестиции, целевые программы и др.). К экономическим функциям местных органов власти на современном этапе экономического развития Республики Узбекистан относятся следующие:

- государственная регистрация предпринимательских структур;
- установление местных сборов и пошлин, а также предоставление льгот по ним;
- предоставление во временное или постоянное пользование имущества, находящегося в распоряжении местных органов власти;

- предоставление во владение и использование, сдача в аренду земельных участков, приостановление права пользования, лишение этого права при нарушении требований землепользования;

- прием статистических отчетов о деятельности предприятий и организаций, расположенных на подведомственной территории и осуществление анализа экономических показателей;

- разработка прогнозов экономического и социального развития территориальных образований;

- изучение потребностей бюджетных организаций в финансировании, определение объемов финансирования, обеспечение своевременности поступления бюджетных средств на счета бюджетных организаций;

- осуществление контроля за соблюдением сроков выплат заработной платы предприятиями и организациями, находящимися на подведомственной территории, независимо их формы собственности;

- осуществление контроля за выполнением мероприятий по социальной защите населения;

- осуществление контроля за выполнением требований охраны окружающей среды хозяйствующими субъектами.

Эффективность деятельности местных органов власти зависит от объема финансовых ресурсов, которые находятся в их распоряжении. Главной финансовой базой деятельности местных органов является местный бюджет, в рамках формирования которого реализуется муниципальная финансовая политика.

Среди основных задач формирования научно обоснованной финансовой политики местного самоуправления, соответствующей требованиям нового механизма территориального хозяйствования, следует выделить:

- выявление и обоснование приоритетных с позиций местного общества проблем для первоочередного финансирования их решения;

- разработку целей и обоснование направлений укрепления финансовой основы местного самоуправления;

- формирование комплекса мер по обеспечению финансовой базы, достаточной для решения проблем социально-экономического развития местного самоуправления;

- выбор и обоснование системы финансовых регуляторов, определение для каждого из них сферы действия, механизма использования в практике местного самоуправления;

- организацию системы контроля движения ресурсов, составляющих финансовую базу местного самоуправления.

Анализ показывает, что при составлении и исполнении местных бюджетов практически повсеместно наблюдается баланс их расходных и доходных частей или не слишком значительный дефицит. Между тем за этой внешне благополучной картиной скрывается существенно заниженная

расходная часть бюджета, отражающая в основном затраты только на поддержание местного хозяйства, на решение далеко не в полном объеме важнейших проблем социального развития местного сообщества. Поэтому акцент в местной финансовой политике должен быть сделан на решение проблем, связанных с наращиванием массы финансовых ресурсов местного самоуправления, как за счет средств бюджета, так и путем привлечения средств отечественных и зарубежных инвесторов.

Другой подход к определению целей развития местной финансовой базы исходит из принципа «чем больше, тем лучше». Такой внешне привлекательный подход совсем не безобиден, ибо ориентирует на практически недостижимые цели, «перенапрягает» экономику, отвлекает ресурсы от других потенциально возможных направлений развития.

В общем случае требования к выдвигаемым целям развития местной финансовой базы муниципального управления состоят в том, что они должны быть определены качественно, количественно и во времени. Исходя из этого может быть обоснована принципиальная схема разработки предложений по системе целей укрепления финансовой базы местного самоуправления, представленная на рис. 1.1.2.

Признавая экономическую подсистему базовой для обеспечения развития социальной инфраструктуры муниципального образования, автор допускает возможность приоритетности социальной подсистемы, обоснованной рядом российских ученых (см. рис. 1.1.3).

Процесс социально-экономического развития города раскрывается через содержание основных связей и зависимостей между подсистемами СЭС муниципального образования.

Следует отметить особую роль социальной подсистемы в развитии города. Взаимосвязь уровня развития социальной сферы и возможностей собственного стабильного, сбалансированного функционирования и развития не всегда воспринимается руководителями хозяйствующих субъектов как основополагающая. Социальная подсистема является одновременно и фактором эффективности функционирования предприятий и организаций, и фактором развития экономической подсистемы города и СЭС в целом. Это влияние реализуется через формирование структуры потребностей индивидов, структуры целей развития личности и пр. С другой стороны, структура, состояние, уровень и направления развития социальной подсистемы являются следствием функционирования и развития экономических субъектов.

Взаимосвязи, взаимозависимости и взаимообусловленность подсистем социально-экономической системы муниципального образования поддерживаются на уровне хозяйствующих субъектов различных отраслей экономики. От того, насколько сознательно координируются процессы функционирования в общественном разделении труда, насколько эффективно обеспечивается со-

ответствие целей функционирования и развития хозяйствующих субъектов объективным целям социально-экономического развития муниципального образования, настолько возможно удовлетворение потребностей населения и бизнеса на территории муниципального образования.

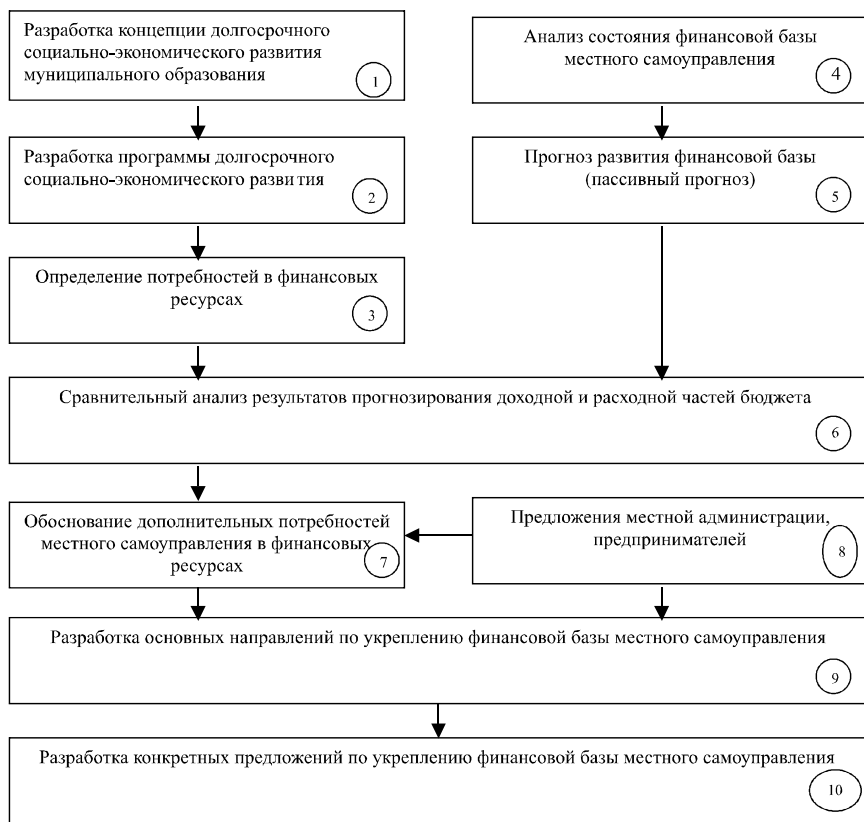


Рис. 1.1.2. Принципиальная схема разработки системы целей укрепления финансовой базы местного самоуправления¹

Формирование системы взаимосвязанных целей и обеспечение их достижения в условиях переходной экономики не представляется возможным без управления социально-экономическим развитием со стороны органов местного самоуправления, органов государственной власти при участии субъектов

¹ Финансово-экономические проблемы муниципальных образований / Под ред. Сычева Н.Г. и Таксира К.И. – М.: Финансы и статистика, 2002, с. 17-20.

хозяйствования, расположенных либо имеющих интересы на территории муниципального образования. В противном случае складываются объективные условия возрастания неустойчивости и неопределенности развития.

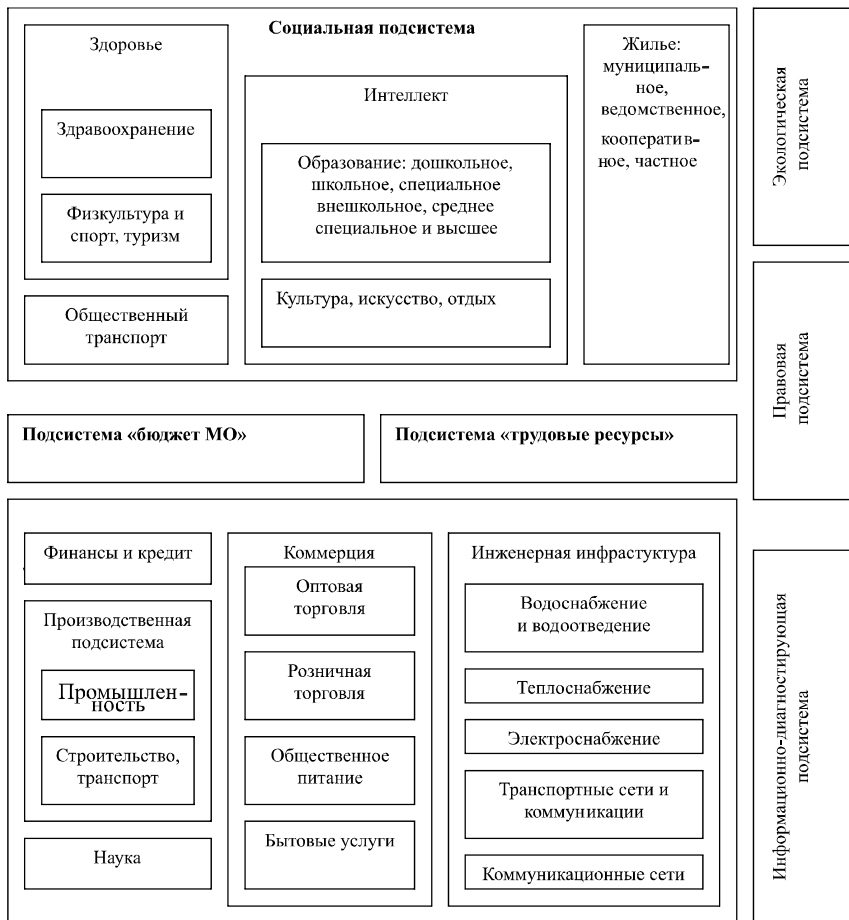


Рис. 1.1.3. Функциональное строение социально-экономической системы (СЭС) муниципального образования¹

¹ Чуркин В.Г. Функциональное строение социально-экономической системы города // Реформирование экономики региона: опыт, проблемы, перспективы: Тезисы докладов второй Международной научно-практической конференции. Ч.II. Секция 2. Реструктуризация угольной промышленности и преобразования в региональном хозяйственном комплексе. Секция 3. Становление регионального рынка. – Кемерово. Кузбассвуиздат, 1996. – С.107-109.

Под управлением социально-экономическим развитием муниципального образования понимается процесс целенаправленного изменения состояния и структуры социально-экономической системы муниципального образования, схема которого представлена на рис. 1.1.4¹.

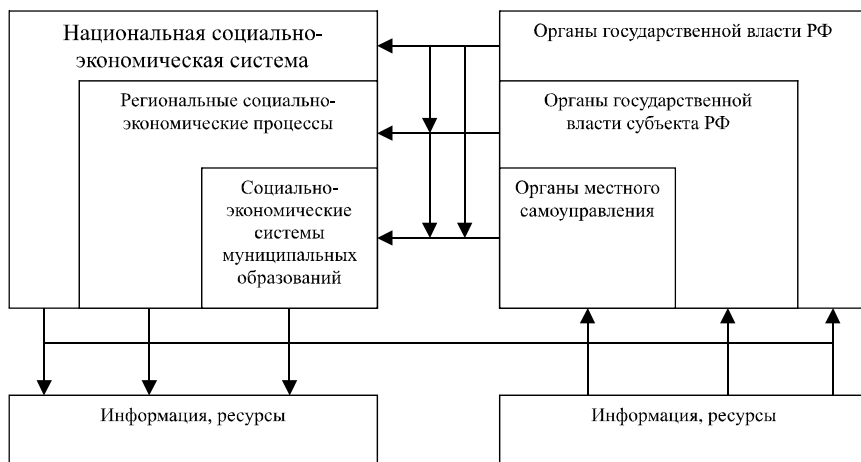


Рис. 1.1.4. Схема системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования

При признании приоритетности развития социальной сферы муниципального образования следует учитывать и социально-психологические факторы роста, базирующиеся на идеях национального самосознания. Поэтому при формировании властных структур органов местного самоуправления следует сформировать их положительный образ в глазах людей, то есть по сути трансформировать в желательном для общества направлении тот образ социального мира, который обеспечивает адекватную социализацию личности. Определяющими моментами в имидже местных органов власти должны стать нравственные идеалы служения общему делу гармоничного развития на пользу народу. Как показывает исторический опыт России и Узбекистана, идея солидарной заботы о будущем может объединить людей, подвигнуть их на созидательную деятельность в рамках своего местного сообщества. Поэтому в рамках муниципальных образований столь важно соблюдение принципов демократизации власти, что обеспечивает преодоление ее обособленности от народа, возлагает на нее всю пол-

¹ Нестеров А.Ю., Шабашев В.А., Чуркин В.Г. Управление промышленным развитием города. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 2000. – 140 с.

ноту ответственности за результаты принимаемых управленческих решений, обеспечивает общественный контроль за ее деятельностью.

Развитие местного самоуправления – это развитие демократии.

В системе государственной власти обязательно присутствуют элементы подчинения, отчетности, назначаемости. Но при слишком жесткой системе государственная власть может стремиться к узурпации. Опасность таких устремлений должна быть сбалансирована процессами самоорганизации граждан. Это тоже власть, но в ее дела государство не может вмешиваться, хотя помогать обязано. В обязанности государственной и муниципальной властей входит взаимодействие в интересах гражданина. Государственная власть и местное самоуправление несут ответственность перед избирателями.

Комплексный анализ теоретических положений и сложившейся в Российской Федерации и Республике Узбекистан практики социально-экономического управления муниципальными образованиями позволяет перейти к анализу наиболее существенных в данной сфере проблем и определению путей их решения.

Муниципальные образования в своей совокупности весьма неоднородны, они различаются не только размерами и численностью населения, но и типом: это могут быть города и поселки, сельские и городские районы или округа. В ряде случаев можно говорить о соподчиненности муниципальных образований – например города и городского округа. Поэтому важно разграничить властные полномочия и сферы, а также обозначить механизмы взаимодействия между уровнями муниципального управления (см. Приложение 1).

Распределение сфер ответственности между уровнями муниципального управления будет, по мнению автора, способствовать гармонизации экономических интересов и преодолению противоречий между административно-территориальными образованиями, соседствующими друг с другом. Одновременно будет интенсифицирован процесс формирования конкурентной среды, способствующей развитию предпринимательства. Органы местной власти могут и должны обеспечить создание ряда условий для формирования и стабилизации такой среды: наличие экономической стабильности и, прежде всего, финансовой, предопределяющей доступность финансовых средств и свободное их перераспределение; формирование полноценных субъектов рыночных отношений, соответствующей институциональной базы и т.п. В формировании конкурентных условий особая роль должна отводиться государству; в этом вопросе государство должно разрабатывать и проводить осознанную и эффективную конкурентную политику. Значение и роль такой политики в процессе становления и функционирования экономики муниципальных образований очень велики, поскольку без конкуренции, как известно, не может быть и рынка.

Конкурентность муниципального образования зависит и от темпов создания условий для запуска новых механизмов регулирования социально-трудовых отношений. Основой для этого является расширение экономической свободы хозяйствующих субъектов – снятие ограничений на экономическую деятельность, раскрепощение предпринимательства, распространение отношений демократизации на все сферы и уровни хозяйственной деятельности. Кроме того, важным моментом является наличие у каждого субъекта хозяйственного процесса возможности осуществлять определенное воздействие на экономическую среду муниципального образования. Так, домашние хозяйства могут воздействовать на структуру экономической системы посредством развития малого, семейного предпринимательства; предприятия и организации – посредством увеличения интенсивности инвестиционного процесса; профсоюзы вовлекаются в процесс формирования и реализации экономической политики посредством воздействия на нее через коллективные переговоры с правительством либо с работодателями по заработной плате, общеотраслевым и социальным проблемам.

Органы местного самоуправления могут использовать меры социального воздействия на субъектов социально-трудовых отношений, а также на конкурентную среду через создание условий для развития мелкого и среднего бизнеса (например, упрощение процесса регистрации новых предприятий), причем все осуществляемые меры должны быть тщательно выверенными в направлении создания оптимального варианта действия, основанного на дифференцированном подходе, постепенности и продуманности принимаемых решений в области регулирования социально-трудовых отношений.

В системе мер по совершенствованию социально-экономического управления муниципальным образованием немаловажное значение приобретает оптимизация структуры органов местного самоуправления. При этом для Республики Узбекистан наиболее значимыми автору представляются следующие меры:

1. Укрепление роли главы муниципального образования за счет формирования его активной позиции в контексте общих целей развития страны;

2. Наделение главы местного самоуправления действенными рычагами контроля, поощрения и наказания подведомственных ему должностных лиц и организаций по вопросам реализации программ социально-экономического развития муниципального образования;

3. Привлечение к разработке программ социально-экономического развития муниципального образования независимых консультантов и экспертов, объединение их в рабочие группы (временные трудовые коллективы) для выработки альтернативных проектов;

4. Обеспечение программно-целевой направленности и социальной ориентации проектов и программ социально-экономического развития муниципальных образований, конкурсный подход в принятии решений о целесообразности их реализации.

Наряду со стратегическим планированием, успешное управление деятельностью муниципального формирования в республике Узбекистан во многом обеспечивается, благодаря умелому руководству оперативной работой муниципальных органов власти.

Оперативное управление, базирующееся на правильно организованном тактическом планировании, имеет дело с распределением ресурсов областного, городского или районного хокимиятов для достижения стратегических целей муниципальных формирований. При этом оно обычно охватывает краткосрочный и среднесрочный периоды деятельности муниципального формирования и является предметом особых забот среднего и нижнего управленческого звена.

Основополагающими принципами оперативного управления деятельностью муниципальных органов власти являются:

- принцип единства, означающий, что планирование и управление в муниципальных органах власти должно иметь системный характер, то есть основываться на взаимосвязи отдельных элементов, наличии единого направления развития всех составных частей муниципального формирования;

- принцип участия, гласящий, что каждый работник муниципально-го формирования становится активным участником его развития, независимо от должности и выполняемой им функции;

- принцип непрерывности, суть его заключается в том, что процесс планирования и управления в муниципальном органе власти призван осуществляться постоянно, в рамках установленного цикла;

- принцип гибкости, взаимосвязанный с принципом непрерывности, он заключается в обеспечении возможности для планов и процессов управления менять направленность в связи с возникновением непредвиденных обстоятельств¹.

Основным методом регулирования предпринимательской деятельности в границах муниципального образования должно стать, по мнению автора, налоговое регулирование, реализуемое с учетом специфики формирования финансовых ресурсов в рамках конкретного административно-территориального образования. В контексте разграничения функций субъектов, хозяйствующих на территории муниципального образования, это позволит расширить права местных органов власти по установлению перечня и размеров налогов и сборов, штрафных санкций и льгот в области налогообложения. При этом целесообразен переход:

¹ Котов В.А. Муниципальный менеджмент. – Ташкент, 2003, с. 60.

- от отношений подчиненности хозяйствующих субъектов органам управления муниципальных образований к отношениям партнерства;
- от территориальной замкнутости муниципальных образований к открытости во всех сферах хозяйственной деятельности;
- от построения отношений между органами местной власти и предпринимательским корпусом на основе иерархии к выявлению точек пересечения экономических интересов.

По мнению российских ученых, необходимо развивать собственные источники финансирования муниципальных образований и более эффективно их использовать. Нужен механизм, позволявший бы на долгосрочной основе закреплять определенные налоговые источники финансирования за муниципальными образованиями по решению субъектов Федерации. Например, транспортный налог закреплен за субъектами РФ, хотя его предлагали передать на муниципальный уровень.

В настоящее время у муниципальных образований есть налог на вмененный доход, который надо эффективнее использовать. Необходимо сделать более гибкой схему для подоходного налога, а дополнительные средства от сбора этого налога перечислять на муниципальные нужды.

Следует с ближайшее время за муниципальными образованиями закрепить налог на недвижимость в качестве основного и хорошо собирающегося. Для муниципальных образований он будет прозрачным, так как все в поселении знают, у кого сколько стоит дом, какой земельный участок, сколько человек в доме проживает. Следует также внести корректировки в налог на землю. Нужно, чтобы регионы, взвесив все за и против, самостоятельно принимали решение относительно перечисленных проблем.

Ведь главная цель реформы – чтобы население само могло управлять своей жизнью, финансовыми ресурсами, которые для него аккумулирует бюджетная система в целом и муниципального образования в частности, развитием социальной сферы¹.

С целью интенсификации процесса реформирования муниципальным образованиям, имеющим прочную финансово-экономическую базу, целесообразно предоставить максимум самостоятельности в решении местных проблем. Другим же необходима государственная поддержка, так как отсутствие или недостаток финансовых и материальных средств у органов местного самоуправления значительно снижает их возможности в решении вопросов местного значения. О необходимости «государственного присутствия» в вопросах финансового обеспечения указывает и отечественный опыт работы земств и городского самоуправления еще в дореволюционной России¹.

¹ Бабич А. Финансово-экономические основы местного самоуправления // Социальная политика и социальное партнерство, 2006, № 1, с. 69.

¹ Нахров Ю., Овчинников С. Социальное развитие муниципального образования в новых условиях (опыт Калужской области) // Социальная политика и социальное партнерство, 2006, № 2, с.72.

В Республике Узбекистан уже в современных условиях накоплен положительный опыт привлечения средств негосударственных некоммерческих организаций для решения проблем муниципальных образований.

Негосударственные некоммерческие организации создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии и философии муниципального образования, без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к общественному сектору, и, вместе с тем, их взаимоотношения с ним строятся иначе, чем у обычных частных предприятий.

Некоммерческие негосударственные организации являются наиболее подходящим партнером для государства при использовании государственных средств в зонах изъятий (провалов) рынка. Получив общественные средства, негосударственные некоммерческие организации смогут лучше распорядиться ими, достичь необходимого эффекта от их использования, избавляя государство от необходимости организации требуемых мероприятий внутри общественного сектора.

Негосударственные некоммерческие организации, по сравнению с организациями общественного сектора, точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию методов работы. Общественные средства дополняются в них частными, а оплачиваемый труд наемного персонала – добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии; то есть возможно удешевление достижения поставленных государством целей. Кроме того, негосударственные структуры не так бюрократизированы, как государственные.

Использование финансовой поддержки, исходящей от негосударственных некоммерческих организаций позволяет обеспечивать в рамках муниципального образования:

- привлечение дополнительных ресурсов общества в сферу социального воспроизводства, при помощи иных, помимо налоговых, механизмов и дополнительных источников их аккумуляции;
- мобилизацию имеющихся ресурсов на более адекватных с общественной точки зрения принципах и направлениях их распределения;
- воздействие на оперативное перераспределение средств в соответствии с меняющейся социальной ситуацией и возникновением новых проблем;
- реализацию новаторских социальных программ, т.е. программ, которые еще не имеют общепризнанного статуса и всеобщей поддержки.

Таким образом, в Республике Узбекистан на уровне муниципальных образований реализуются принципы социального партнерства.

При этом наиболее сложным и трудоемким является процесс формирования низовых, территориальных институтов социального партнерства, образуемых по инициативе и с участием самих граждан, т.е. того, что называется благотворительными организациями. Уровень развития и способы

функционирования новых инициатив социального партнерства являются индикатором успешности перехода к гражданским (в противовес только административно-государственным) методам социальной защиты населения. Именно на возрастание этого уровня указывает Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов как на одну из важнейших задач построения нового гражданского демократического общества.

На современном этапе развития местного самоуправления в условиях становления гражданского общества в Российской Федерации и Республике Узбекистан совершенствование соответствующих систем управления должно затрагивать, прежде всего, администрации муниципальных образований как исполнительных органов. Через изменение структур исполнительных органов местного самоуправления возможно будет целенаправленное, последовательное, постепенное совершенствование всей системы управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

1.2. Возрастание роли муниципальных органов управления в Республике Узбекистан: основные предпосылки

Президент Республики Узбекистан И. Каримов в своем докладе на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан 28 января 2005 года подчеркнул, что «долгосрочная цель, которую мы ставим перед собой в реформировании и обновлении государственной и общественной структуры, – это реализация важнейшего принципа избранной нами модели модернизации страны – переход от сильного государства к сильному гражданскому обществу»¹. В контексте приведенного высказывания руководителя страны формируются основные предпосылки возрастания роли муниципальных органов управления в Узбекистане.

Предпосылки социально-политического свойства обусловлены ролью муниципального образования в жизни любого гражданина. Именно в рамках «малой родины» человек впервые осознает себя причастным не только к жизни своей семьи, но и к жизни местного сообщества. Начальный этап социализации личности также проходит в рамках относительно замкнутого административно-территориального образования. От того, насколько эффективен процесс социализации, зависит, насколько активной будет жизненная позиция человека, будет ли он достойным гражданином своей страны, способствующим построению гражданского общества.

¹ Каримов И. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. – Ташкент, Узбекистон, 2005, с. 11.

Сильное гражданское общество невозможно создать, опираясь только на политическую волю руководства страны. Для достижения этой цели должны быть сформированы достаточно многочисленные контингенты граждан, активно участвующих в жизни страны, в том числе и в рамках муниципальных образований. Более того, муниципальные образования могут и должны стать своеобразной стартовой площадкой для воспитания и становления руководителей более высокого ранга. По мнению автора, руководитель, не прошедший опыта управления организационными структурами низшего уровня, не сможет понять нужд и чаяний народа, окажется неспособным отстаивать его интересы в высших эшелонах власти. В этом контексте значимость муниципальных органов управления в Республике Узбекистан должна возрасти.

Гармонизация социально-политических процессов и построение сильного гражданского общества возможно лишь в условиях стабильного экономического роста. В условиях глобализации роль муниципальных образований в реализации факторов экономического роста (как это ни покажется парадоксальным) возрастает. По мнению автора, не может быть страна признана благополучной, если ее административно-территориальные единицы развиваются неравномерно, если между ними формируются антагонистично-конкурентные взаимоотношения. На преодоление подобных тенденций и искоренение возможностей их формирования должны быть нацелены усилия не только верховной, но и местной власти. В этом также будет проявляться возрастание роли муниципальных органов управления.

Для Республики Узбекистан характерно наличие ряда особенностей формирования и функционирования государственной власти, включая исторические традиции взаимоотношения властных структур различных уровней. Кроме того, как и всем ныне самостоятельным государствам, ранее входившим в состав СССР, Узбекистану потребовался период перехода от государственного устройства с жестко централизованной системой управления к развитому многоукладному гражданскому обществу. По мнению автора, уровень развития и сила гражданского общества во многом определяются тем, какие именно властные полномочия и ответственность делегированы местным органам власти и учреждениям самоуправления граждан.

Отличительной особенностью становления муниципальных органов управления в Республике Узбекистан является стабильность государственного и общественного устройства, всемерная поддержка местных органов управления, а также то обстоятельство, что своеобразные черты такого управления издревле присущи культуре и традициям узбекского народа. Ярким примером являются махалли и махаллинские советы, являющиеся своеобразной ячейкой гражданского общества. С их помощью органы го-

сударственной власти на местах более эффективно решают проблемы стабилизации социально-экономического развития муниципальных образований. Со своей стороны, махалли испытывают постоянную поддержку высшего руководства страны, в первую очередь Президента Республики Узбекистан И. Каримова, который потребовал «... на деле усилить роль и полномочия органов самоуправления – махалли, махаллинских комитетов и сельских сходов»¹.

Приоритетными направлениями муниципальной политики в Республике Узбекистан являются:

- формирование демократического государства с многоукладной экономикой и децентрализованным управлением хозяйственной жизнью страны;

- качественно новая экономическая самостоятельность регионов и расширение полномочий органов власти на местах;

- превращение органов местной власти в главного реформатора экономической и социальной политики государства в регионах.

Успешная реализация вышеназванных направлений муниципальной политики позволила не только расширить масштабы деятельности муниципальных органов власти по ускорению социально-экономических преобразований на местах, но и поднять уровень их ответственности:

- за обеспечение своевременного и максимального поступления денежных средств в государственный бюджет;

- за рациональное использование бюджетных ресурсов, выделяемых территории;

- за эффективность общественного производства (регистрация, ликвидация, координация, контроль за деятельностью субъектов хозяйствования);

- за поддержание работы органов социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение);

- за опережающее развитие рыночной инфраструктуры в масштабе территориального образования (транспорт, связь, инженерно-коммунальная и финансовая инфраструктура);

- за формирование благоприятного инвестиционного климата в регионе и привлечение иностранных инвесторов;

- за рациональное использование имеющихся трудовых ресурсов и создание новых рабочих мест.

Возрастание роли муниципальных органов управления в Республике Узбекистан базируется на надежной правовой основе. В XXI главе Конституции Республики Узбекистан, которая называется «Основы государственной

¹ Каримов И. Наша главная цель – демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. – Ташкент, Узбекистон, 2005, с. 12.

власти на местах», сформулированы наиболее важные принципиальные положения, определяющие основные цели и задачи местного самоуправления; роль местного самоуправления в механизме осуществления народовластия; основы деятельности населения по решению задач местного значения.

Местное самоуправление осуществляется в Республике Узбекистан, кроме вышеупомянутой Конституции Республики Узбекистан, в соответствии с Законом Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» от 02.09.1993 г. с дополнениями и изменениями.

Данный закон определяет:

- а) общие принципы организации местного самоуправления;
- б) организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления;
- в) правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления;
- г) основные полномочия органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Во многом положения данного Закона имеют большую перспективу, так как осуществляется поиск наиболее эффективных форм и методов реализации местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется и в соответствии с другими законодательными актами Республики Узбекистан, перечень которых приведен в Приложении 2.

Исходя из того, что местное самоуправление является самостоятельной формой народовластия, в статье 105 Конституции Республики Узбекистан закрепляются только наиболее принципиальные, важные для органов самоуправления (муниципальных образований) правовые положения (основы) его организации. В соответствии с данной статьей принимаются законы или другие подзаконные акты, содержащие правовые нормы, детализирующие и конкретизирующие положения Основного Закона Республики Узбекистан.

Правовые нормы Конституции Республики Узбекистан и других законодательных актов, через которые основы местного самоуправления получают непосредственное закрепление, имеют:

- а) основополагающий, фундаментальный, обобщающий характер;
- б) нормативность и верховенство по отношению к актам, принимаемым (издаваемым) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления;
- в) определенность и категоричность;
- г) постоянство действия;
- д) общепризнанность;
- е) сжатость, концентрированность положений;
- ж) устойчивость.

Основы местного самоуправления можно определить как совокупность правовых норм, содержащихся в конституции, законах и закрепляющих наиболее принципиальные, важные, общие для всех административных образований территориальные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения.

В статье 99 Конституции Республики Узбекистан говорится о том, что представительными органами власти в областях, районах и городах являются Советы народных депутатов, возглавляемые хокимами, которые, исходя из интересов государства и граждан, решают вопросы, отнесенные к их компетенции. На местах имеются два органа местной власти, исходя из принципа разделения властей: представительная и исполнительная, а также институт хокимов, которые осуществляют свою деятельность на основе единовластия. Здесь необходимо отметить, что институт хокимов организован с учетом национальных традиций. Для успешной реализации социально-экономических и политических реформ необходима сильная представительная и исполнительная власть. В связи с этим и был восстановлен институт хокимов. Первый шаг в этом направлении был сделан на основе Постановления Верховного Совета Узбекской ССР от 18 ноября 1991 года «О статусе и системе управления столицы Узбекистана – города Ташкента». В данном постановлении речь шла об организации института хокима (градоначальника, мэра) в городе Ташкенте, который воплотил бы в себе и представительную, и исполнительную власть. В начале 1992 года такая практика была распространена на всю республику. 4 января 1992 года Верховный Совет республики принял Закон «Об организации местных органов в Республике Узбекистан», в соответствии с которым провели реорганизацию местных органов власти и во всех областях, районах, городах. Учредили должности хокимов.

В данном законе с учетом исторических, национальных особенностей государственного строительства, положительного опыта работы местных органов власти других государств, без всякого слепого подражания чужому опыту, получил новую правовую поддержку институт хокимов.

Согласно положениям Конституции Республики Узбекистан местные Советы народных депутатов считаются органами государственной власти на местах и создаются в областях, районах, городах, в городах районного подчинения, районах, входящих в состав городов и в городских районах г. Ташкента (не создаются представительные органы государственной власти в кишлаках, поселках). Руководящая структура хокимията г. Ташкента приведена в Приложении 3.

Органы представительной и исполнительной власти на местах ведут самостоятельную работу в пределах предоставленной им компетенции. Местные Советы считаются представительными органами, принимают свои решения на коллективной основе.

В соответствии с Конституцией Республики Узбекистан и вышеназванным законодательным актом, хоким является высшим должностным лицом области, района, города. Он же возглавляет на соответствующей территории представительную и исполнительную власть, руководит работой по подготовке к сессии Советов народных депутатов, созывает сессии, извещает депутатов о предстоящей сессии, руководит ее работой, а также подписывает принятые на ней решения.

Советы народных депутатов – это представительный орган, так как граждане избирают в эти органы своих представителей – депутатов, которые получают полномочия от избирателей и от их имени осуществляют свою деятельность.

Далее в статье 100 Конституции Республики Узбекистан выделен круг вопросов, которые отнесены к ведению местных органов власти. В этой статье четко определены общие обязанности местных органов власти. К ним относятся: обеспечение законности, правопорядка и безопасности граждан; вопросы экономического, социального и культурного развития территорий; формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов, сборов, формирование внебюджетных фондов; руководство местным коммунальным хозяйством, охрана окружающей среды; обеспечение регистрации актов гражданского состояния; принятие нормативных актов и иные полномочия, не противоречащие Конституции и законодательству республики. Эти задачи совместно выполняют местные органы исполнительной и представительной власти.

Местные органы власти руководят на своих территориях экономическим, социальным, культурно-просветительским развитием. Кроме этого, они утверждают программы перспективного развития территорий, генеральной застройки области, района и города. Эти вопросы выносятся хокимом на утверждение соответствующего Совета народных депутатов.

Хокимы областей и города Ташкента назначаются и освобождаются от должности Президентом и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов. Хокимы районов и городов назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующей области и утверждаются соответствующим Советом народных депутатов. Хокимы районов в городах назначаются и освобождаются от должности хокимом соответствующего города и утверждаются городским Советом народных депутатов. Хокимы городов районного подчинения назначаются и освобождаются от должности хокимом района и утверждаются районным Советом народных депутатов.

Статья 103 Конституции определяет, что хоким области, района и города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия и несет персональную ответственность за решения и действия руководимых им органов.

Хоким осуществляет руководство хозяйственным и социально-культурным строительством на территории соответствующего Совета, организует исполнение законодательных актов высших органов государственной власти, указов Президента, решений соответствующих Советов народных депутатов, осуществляет меры по обеспечению общественного порядка и борьбы с преступностью, безопасности граждан, защиты их прав и свобод, отменяет решения нижестоящих хокимов и вносит предложения в Совет народных депутатов об отмене данных актов, если они входят в противоречие с положениями Конституции и другими нормативными актами высших органов государственной власти, с решениями вышестоящего Совета народных депутатов, содействует развитию самоуправления, направляет деятельность органов самоуправления.

Положения Конституции определяют, что хоким в пределах предоставленных ему полномочий принимает решения, которые обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, объединениями, а также должностными лицами и гражданами на соответствующей территории.

Далее в статье 105 Конституции Республики Узбекистан определены основные положения для функционирования органов самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, в махаллях городов, поселков, кишлаков и аулов. Прежние представительные органы государственной власти в поселках, кишлаках, аулах выведены из системы органов государственной власти и получили статус органов местного самоуправления. Имеются ввиду сходы граждан, которые сами избирают на 2,5 года председателя Совета (аксакала) и его советников. Органы самоуправления содействуют гражданам в реализации их конституционного права на участие в общественном и государственном управлении; способствуют решению социальных и хозяйственных задач на своей территории; проводят массовые культурно-оздоровительные мероприятия; помогают соответствующим органам власти в процессе надлежащего исполнения и соблюдения законов республики, указов Президента, постановлений Кабинета Министров, решения Советов народных депутатов и хокимов.

Статьей 7 закона определены органы самоуправления граждан – это: сход (собрание представителей) граждан поселка, кишлака и аула, а также махалли города, поселка, кишлака и аула; кенгаш схода граждан; комиссии по основным направлениям деятельности схода граждан; ревизионная комиссия схода граждан; административная комиссия, образуемая в случаях, предусмотренных законодательством, в труднодоступных и отдаленных от районного центра поселках, кишлаках и аулах.

При этом органы самоуправления граждан не входят в систему органов государственной власти. Они пользуются правами юридического лица, имеют печать установленного образца и подлежат учету в органах государственной власти на местах.

В соответствии с положениями Конституции Республики Узбекистан махалля, имеющая многовековую историю, получила правовой статус, и как форма самоуправления населения превратилась в современных условиях в подлинно демократичный элемент гражданского общества, обладающий правами юридического лица и выражающий повседневные интересы народа. Как отмечал Президент И. Каримов на шестой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан, «принимая во внимание исторические традиции и менталитет узбекского народа, махалле было возвращено достойное положение – признанного органа самоуправления граждан».

Махалля как проверенная историческая форма самоуправления соответствует характеру и потребностям народа Узбекистана, является надежным фактором сохранения и укрепления в республике обстановки мира и согласия, общественной стабильности. Этому способствует процесс расширения полномочий махаллинских сходов и аксакалов.

В правовом государстве и гражданском обществе махалля становится эффективной социальной средой для решения экономических, общественно-политических, культурных и просветительских проблем на соответствующей территории, а также в ходе воспитания у людей, особенно у молодежи чувства уважения и милосердия по отношению друг к другу, создания обстановки дружелюбия и согласия.

Активное содействие органам самоуправления граждан на местах оказывает Республиканский благотворительный фонд «Махалля».

Положениями Закона «Об органах местного самоуправления граждан» предусмотрено, что на уровне республики, в областях, городах, районах соответствующую работу проводят кенгаши аксакалов. В ноябре 1999 года был сформирован Республиканский Кенгаш. В его состав вошли самые авторитетные аксакалы и махаллинские активисты, актив областных отделений фонда «Махалля».

Республиканский фонд «Махалля» и Кенгаш аксакалов уделяют большое внимание улучшению положения населения и просветительской деятельности.

Руководство Республики Узбекистан всегда открыто к использованию прогрессивного опыта других стран в области государственного строительства, если этот опыт не противоречит целям и принципам развития Узбекистана. Опыт России в этом отношении представляет особый интерес, так как с этой страной Узбекистан связывает продолжительный период развития в рамках единого государства – СССР.

В РФ законодательно достаточно четко разделены предметы ведения и полномочия различных органов управления развитием муниципального образования. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти России. Органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность призваны осуществлять социально-экономическое развитие территории.

Согласно Конституции РФ (ст. 131, п. 1.) структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создаются выборные (представительный орган, глава муниципального образования) и другие органы (как правило, исполнительные (исполнительно-распорядительные) в зависимости от специфических особенностей социально-экономической системы муниципального образования и целей ее развития).

Глава муниципального образования, являясь высшим должностным лицом, возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Глава муниципального образования наделен исполнительными, распорядительными и контрольными функциями, которые осуществляются на принципе единоначалия. По всем вопросам своей деятельности глава подотчетен представительному органу местного самоуправления, а вопросы деятельности включают все вопросы городского значения (за исключением отнесенных законодательными актами к исключительной компетенции представительных органов).

Представительный орган является выборным коллегиальным органом местного самоуправления, состоящим из депутатов и возглавляемым либо главой муниципального образования, либо избранным из числа депутатов председателем. Основными функциями представительного органа местного самоуправления являются: правотворчество; контроль за исполнением принятых правовых актов, за соблюдением законов и правовых актов органов государственной власти на территории муниципального образования, за исполнением местного бюджета, за деятельностью исполнительного органа местного самоуправления (администрации) и должностных лиц местного самоуправления (в пределах своей компетенции). В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в Уставе муниципального образования закреплены исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления. Перечень вопросов исключительной компетенции представительного органа может существенно отличаться в зависимости от механизма построения взаимоотношений с администрацией муниципального образования, но в любом случае он не может быть шире списка предметов ведения местного самоуправления. Для реализации функций представительный орган местного самоуправления вправе образовывать постоянные и временные комиссии. Постоянные комиссии являются постоянно действующими органами. Создание их производится, как правило, по проблемному принципу.

Администрация муниципального образования является исполнительным (исполнительно-распорядительным) органом местного самоуправления. Возглавляет ее глава администрации или глава муниципального образования.

Анализ схем организационных структур исполнительных органов местного самоуправления муниципальных образований РФ (администраций, управ и пр.) позволяет сделать вывод о наличии некоторых общих характеристик. В составе администраций создаются функциональные, территориальные (районные) и отраслевые подразделения, которые выполняют исполнительно-распорядительные, учетные и контрольные функции. Структурные подразделения администрации, как правило, находятся в строгом иерархическом подчинении. Широко распространен механизм согласования.

В структуре администрации можно выделить подразделения общей, отраслевой, межотраслевой и функциональной компетенции. Несмотря на развитие различных видов собственности, звенья управления в администрации, как правило, по-прежнему образуются по отраслевому признаку. Как следствие, управление социально-экономическим развитием может реально осуществляться только по отношению к объектам, находящимся в муниципальной собственности. В отношении объектов государственной, частной и смешанной формы собственности применяются механизмы регулирования и согласования.

Кроме того, создаются коллегиальные структурные подразделения (коллегия администрации, временные и постоянные комиссии, советы и другие структуры, основной функцией которых является координация деятельности различных по статусу структурных подразделений).

В зависимости от источника финансирования деятельности можно выделить структурные подразделения, финансируемые из бюджета муниципального образования, и подразделения, имеющие возможность извлекать доход от оказания платных услуг или имеющие другие источники финансирования (бюджеты субъекта Федерации, РФ, средства различных фондов, добровольных взносов и пр.).

Изучение прогрессивного мирового опыта и законодательства Российской Федерации и Республики Узбекистан по вопросам регламентации деятельности муниципальных органов управления позволяет сделать вывод о необходимости разработки организационно-экономического механизма координации функционирования органов власти и органов местного самоуправления. При этом основное внимание должно быть уделено управлению региональными экономическими системами.

Развитие и функционирование региональных экономических систем невозможно только на основе законов рыночного саморегулирования. Поэтому неперменной функцией любого государства должна быть постоянная забота о пространственной организации хозяйства страны. В развитых странах активизация деятельности в этом направлении отражает понимание того, что без своевременного решения проблем местных сообществ нельзя достигнуть провозглашаемых правительством национальных целей, в частности: обеспечения занятости населения, улучшения качества и условий

жизни, стабильного экономического роста, выравнивания уровня экономического развития отдельных регионов страны и т.п.

Как свидетельствует мировой опыт, а также развитие событий в отдельных странах Средней Азии, политика государственного невмешательства в процессы становления муниципальных формирований неизбежно приводит к нарастанию разного рода противоречий, способных разрушить целостность национальной экономики и общества.

Специфические особенности Республики Узбекистан, ее масштабы, региональное многообразие, состояние переходной экономики требуют формирования своеобразных подходов к становлению муниципальных образований, отличающихся от типичной мировой практики муниципального строительства. Такое отношение обусловлено необходимостью устранения диспропорций в национальном экономическом пространстве, своевременного разрешения сложных проблем местного масштаба, создания условий для устойчивого развития всех регионов и республики в целом.

Основные предпосылки регулирования экономической деятельности муниципальных образований в Республике Узбекистан представлены на рис. 1.2.1.

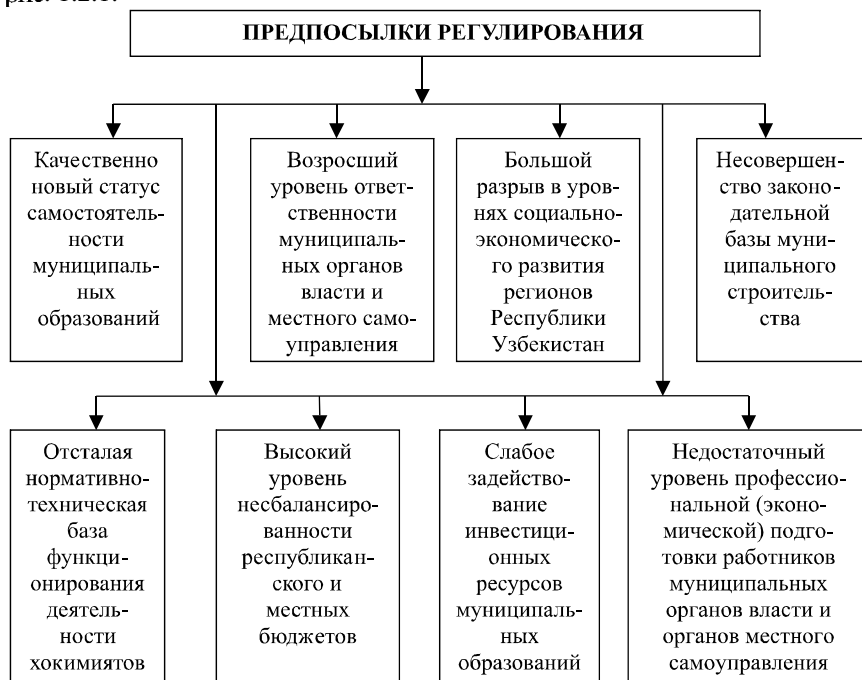


Рис. 1.2.1. Основные предпосылки регулирования муниципальной деятельности в Республике Узбекистан

Однако обеспечение органического единства качественно нового масштаба самостоятельности и возросшего уровня ответственности регионов за конечные результаты социально-экономического развития территорий требует формирования эффективной системы координации усилий республиканских территориальных органов государственного управления, обеспечивающей гармоничное развитие муниципальных образований в Республике Узбекистан, на основе соответствующих принципов (см. рис. 1.2.2.)¹.



Рис. 1.2.2. Принципы регулирования муниципальной деятельности в Республике Узбекистан

Регулирование муниципальной деятельности, по мнению автора, следует рассматривать в нескольких аспектах, как:

¹ Муниципальная экономика и менеджмент: Учебник. /Под ред. Гулямова С.С., Холмуминова Ш.Р., Калановой М.З. – Ташкент: Изд-во Литературного фонда Союза писателей Узбекистана, 2003, с. 94–98.

— упорядочение деятельности муниципальных органов управления, осуществляемое вышестоящими органами государственной власти;

— упорядочение деятельности хозяйствующих субъектов в рамках муниципального образования, осуществляемое муниципальными органами управления;

— взаимодействие органов местного самоуправления и местных органов государственной власти в решении проблем развития муниципального образования.

Как показывает опыт реструктуризации государственного управления в странах с переходной рыночной экономикой, одним из актуальных направлений повышения качества работы муниципальных органов является формирование эффективного механизма контроля и координации их деятельности со стороны государства в лице республиканских органов управления.

Процесс государственного регулирования деятельности муниципальных органов власти в Республике Узбекистан включает в себя:

— выработку долгосрочной стратегии развития муниципального строительства, как составной части реформирования государственного устройства;

— обеспечение полного соответствия целей общегосударственной политики в области муниципального строительства интересам развития территорий;

— реализацию курса на достижение оптимального сочетания общегосударственных и региональных интересов;

— стимулирование более эффективного использования природно-сырьевых ресурсов и социально-экономического потенциала самих регионов;

— значительную децентрализацию процессов управления общественным производством на уровне территорий;

— более четкое отделение общегосударственных, отраслевых целей, стоящих перед хозяйствующими субъектами, от реальных социально-экономических целей развития регионов, где они функционируют;

— расширение самостоятельности муниципальных органов власти в решении проблем сбалансированного социального развития своих территорий;

— обеспечение условий для сокращения региональных различий в уровне и качестве жизни населения.

К основным формам государственного регулирования муниципальной деятельности относятся: