

TYE EURAZIA FOUNDATION



МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ

Ташкент
2003

**МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО
И СРЕДНЕГО СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН**

**ФОНД «ЕВРАЗИЯ»
ТАШКЕНТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

«МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ»

Рекомендовано на учебно - методическом Совете ТГЭУ
в качестве учебника

Издательство Литературного фонда
Союза писателей Узбекистана

Учебник под редакцией:

акад. Гулямова С.С., проф. Холмунинова Ш.Р.,
доц. Калановой М.З.

Авторы, в составе:

проф. Алимова Р.Х., Ганиходжаева С.А.,
ст. преп. Джумаева З.А., доц. Калановой М.З.,
доц. Котова В.А., доц. Ли А.Н., доц. Муртазаева Б.Ч.,
доц. Рахимовой М.А., доц. Ташпулатовой Л.М.,
доц. Тешаева Ш.Ж., проф. Холмунинова Ш.Р.,
доц. Щербаковой Г.Л.

Рецензенты:

Директор Ташкентского филиала РЭА им. Г.В. Плеханова
акад. Абдурахманов К.Х.
Зав. кафедрой менеджмента Ташкентского
Государственного Экономического Университета
д.э.н., проф. Зайнутдинов Ш.Н.

Поддержка данного проекта была осуществлена Фондом Евразия за счёт средств, предоставленных Агентством по Международному Развитию Соединённых штатов Америки (USAID). Точка зрения, отражённая в данном документе и самими авторами, может не совпадать с точкой зрения Агентства по Международному развитию или Фонда Евразия.

ОГЛАВЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I Правовые основы управления муниципальной деятельностью.....	9
Глава II Государственная политика Республики Узбекистан в области муниципальной деятельности.....	39
Глава III Формирование и развитие муниципальной экономики... ..	66
Глава IV Регулирование муниципальной экономики.....	94
Глава V Оценка социально-экономического потенциала муниципальных образований.....	117
Глава VI Прогнозирование социально-экономического развития муниципального образования.....	168
Глава VII Концептуальные основы муниципального менеджмента.....	191
Глава VIII Муниципальный финансовый менеджмент.....	214
Глава IX Муниципальный кадровый менеджмент.....	243
Глава X Стратегическое планирование и оперативное управление деятельностью хокимиятов.....	275
Глава XI Управление ресурсами негосударственных некоммерческих организаций в муниципальных формированиях.....	299
Глава XII Муниципальный инновационный менеджмент.....	327

ВВЕДЕНИЕ

Успешное развитие суверенного Узбекистана как светского государства, основанного на многоукладном гражданском обществе, цивилизованных экономических отношениях и демократических традициях, невозможно без всемерного повышения роли и статуса органов местного управления, которые на Западе называют «муниципальные органы управления».

Как показывает мировой опыт, в период перехода от государства со сверхцентрализованной системой управления к развитому многоукладному гражданскому обществу многие полномочия от высших государственных учреждений постепенно передаются в муниципальные органы власти, а от них - в учреждения самоуправления граждан.

Осуществляемые в Республике Узбекистан социально-экономические реформы показали необходимость радикального обновления всей системы управления муниципальными органами власти, т.к. именно система местных органов составит основу механизма управления государством, создав тем самым прочную основу формирования правового демократического общества.

Правовой основой развития местного управления в Республике Узбекистан является Конституция, закрепившая принципы демократии, политического плюрализма, широкого участия граждан в социальных процессах. Принятием в ее развитие ряда законов Олий Мажлиса, указов Президента И. Каримова и постановлений правительства в стране создана достаточно структурированная система управления на местах, которая, образно говоря, «подпитывает» деятельность органов государственной власти мудростью и опытом народа.

За годы независимости в Республике Узбекистан созданы новые правовые нормы, направленные на значительное укрепление финансовых основ самоуправления путем привлечения средств юридических и физических лиц, расположенных на их территории, на нужды благоустройства, озеленения, саночистки, развитие социальной инфраструктуры территории, создание малых и других предприятий бытового обслуживания населения.

Создаваемая в настоящее время национальная система муниципальных органов управления призвана составить стержень всего государственного и общественного обустройства, базу для

дальнейшей реструктуризации экономики и обновления всех сторон жизни общества.

Тенденция к росту авторитета и ответственности муниципальных органов управления отражает мировой опыт, показывающий, что данный государственный институт управления дееспособен и наиболее эффективно функционирует в условиях рыночной экономики и при многообразии форм собственности.

Однако, проведенные в ходе подготовки данного учебника исследования показывают, что при возрастании масштабов участия органов местного управления в хозяйственной жизни Узбекистана качество и уровень их работы еще не соответствует реальному уровню развития экономических отношений и возросшим потребностям территорий, что заметно снижает эффективность государственного управления и сдерживает весь процесс углубления экономических реформ в стране.

Мировой опыт учит, что максимальный эффект от функционирования муниципальных формирований достигается только при оптимальном соотношении усилий государственных (республиканских) и местных органов управления, а также - при наличии соответствующего уровня социально-экономического развития страны, сложившихся в обществе традиций, обеспечивающих демократизм местного управления и надежную социальную защиту населения.

Все это требует принятия неотложных мер по расширению в нашей стране масштабов муниципализации проводимых экономических и социальных реформ, расширения самостоятельности муниципальных органов власти и повышения уровня их компетенции в решении задач сбалансированного социально-экономического развития своих территорий.

Мировая практика муниципального строительства выработала немало подходов к совершенствованию работы муниципальных органов в условиях переходной экономики. Данные проблемы и пути их решения уже известны специалистам в области муниципальной экономики и менеджмента, часть из них находит отражение в отдельных директивных и нормативных документах. Однако информация об этом слишком разрознена, ею владеют только узкие специалисты, часто она еще недоступна многим руководителям и специалистам муниципальных органов власти на местах.

Опыт реструктуризации органов государственного управления в странах с переходной рыночной экономикой показывает, что в мировой практике имеется немало эффективных направлений повышения качества работы муниципальных формирований. Однако большинство из имеющихся направлений совершенствования деятельности муниципальных органов управления требует для своей реализации больших затрат финансовых и материальных ресурсов, а также длительного периода времени.

Наиболее перспективным и менее капиталоемким направлением решения данной проблемы является наращивание профессионального потенциала руководителей и персонала муниципальных формирований за счет подготовки и переподготовки кадров, дающей значительно более высокую отдачу и в гораздо более короткие сроки. Однако, несмотря на очевидную выгоду и перспективность такого подхода, вопросам качественной подготовки и переподготовки персонала муниципальных органов (особенно из числа среднего руководящего состава и специалистов) в нашей стране, в силу целого ряда объективных и субъективных обстоятельств долгое время не придавалось должного значения.

В результате такого отношения к проблеме повышения профессионального потенциала муниципальных работников масштабы и качество подготовки и переподготовки муниципальных кадров остается на недостаточно высоком уровне. Ее организация до сих пор базируется чаще всего на традиционных образовательных технологиях, не учитывающих новейшие достижения в области муниципального менеджмента. Негативно сказывается острый дефицит высококвалифицированных преподавателей данного профиля, имеющих базовое образование, стаж практической работы в муниципальных органах и свободно владеющих международными стандартами муниципального менеджмента.

Одним из важнейших факторов, сдерживающих процесс подготовки высококвалифицированных кадров, является отсутствие качественной конкурентоспособной учебно-методической и справочно - информационной литературы по основным направлениям современного муниципального менеджмента, базирующейся на тщательном анализе лучшего зарубежного опыта и учитывающей специфические условия и ограничения, в которых функционируют местные органы государственного управления.

Учитывая вышеизложенные трудности, авторы попытались в рамках образовательной программы Фонда ЕВРАЗИЯ восполнить данный пробел, организовав выпуск первого в Центральной Азии учебника по вопросам муниципальной экономики и муниципального менеджмента.

Главной задачей авторов в процессе работы над данным учебно - методическим материалом стала попытка систематизировать и обобщить накопленный за годы независимости опыт становления и развития в Республике Узбекистан муниципальных формирований и освоения ими навыков муниципального менеджмента.

В основных разделах предлагаемого читателям учебника раскрываются и анализируются такие актуальные для Узбекистана проблемы, как:

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

- повышение статуса и превращение органов местной власти в главного проводника государственной политики на местах;

- принципы и механизм разграничения полномочий между республиканскими, региональными и муниципальными органами государственного управления;

- возрастание ответственности муниципальных органов власти за мобилизацию денежных средств в различные уровни бюджета и их рациональное использование;

- повышение роли местных органов управления в процессах регионализации экономических преобразований, включая внедрение прогрессивных форм собственности, развитие рыночной инфраструктуры и создание конкурентной обстановки;

- активизация деятельности муниципальных органов в сбалансированном развитии социальной сферы и обеспечении устойчивого функционирования жилищно-коммунального хозяйства;

- роль местных органов власти в формировании благоприятного инвестиционного климата в регионе и привлечение иностранных инвесторов;

- участие муниципальных органов власти в обеспечении развития производительных сил, рациональном использовании трудовых ресурсов и создании новых рабочих мест;

- роль местных органов власти в развитии малого и сред-

него бизнеса, защите прав частных предпринимателей и формировании обстановки здоровой конкуренции;

- повышение роли местных органов власти в развитии сети неправительственных общественных организаций и других форм демократического управления на местах;

- современное состояние и пути становления муниципального менеджмента в Республике Узбекистан;

Данный учебник создан в соответствии с утвержденной учебной программой подготовки бакалавров по специальности «Муниципальная экономика и менеджмент» на основе изучения особенностей практики рыночных преобразований в Республике Узбекистан, материалов проведенных в этой области исследований. Основной упор сделан на освещение механизма действия и результатов использования современных инструментов и методов муниципального менеджмента, прежде всего тех, которые призваны сыграть главенствующую роль в коренном усовершенствовании науки и практики управления деятельностью муниципальных формирований, способны существенно повысить экономическую и социальную эффективность муниципального строительства в нашей стране.

Западный опыт менеджмента привлечен в той мере, в которой он подходит к сегодняшним реалиям Узбекистана и перспективе его использования с учетом исторических и других особенностей нашего государства.

Данный учебник рассчитан на студентов, осваивающих специализации «Муниципальная экономика и менеджмент». Он одновременно представляет интерес для ученых и специалистов в области муниципальной экономики и муниципального менеджмента, руководителей общественных ассоциаций органов самоуправления, руководителей и ведущих специалистов научных институтов, а также преподавателей высших учебных заведений, специализирующихся на проблемах муниципальной экономики и муниципального менеджмента.

Успешное разрешение поднимаемых авторами проблем и своевременная реализация внесённых ими предложений призваны ускорить темпы и повысить качество институционального и функционального развития муниципальной экономики, внедрения в практику работы местных органов власти лучших достижений муниципального менеджмента.

Построение гражданского общества предполагает последовательную, постепенную передачу ряда полномочных функций от государства местным органам власти, общественным структурам и органам самоуправления граждан.»¹

И.А. Каримов

ГЛАВА I

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

I.1. Понятие муниципального права

Понятие «муниципальное право» является новым в отечественном государствоведении. Слово «муниципалитет» происходит от латинского *municipium*. В Древнем Риме так назывались города. По латыни *munus* означает «обязанность, служба, бремя, тягота», а *capio* - «беру, принимаю».

Таким образом, муниципалитетом называют городское и сельское самоуправление, которое избирается населением и принимает от государства на себя бремя, тяготы по решению вопросов местного значения.

Выделение отрасли права, регулирующей общественные отношения, с самостоятельной (и под свою ответственность) деятельностью населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, связано с тем, что:

- местное самоуправление составляет самостоятельную систему власти народа на местах, а органы местного самоуправления полномочны решать все вопросы местного значения;

- органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а значит, их деятельность не охватывается осуществляемым государственным строительством.

В отличие от законодательства зарубежных стран, в котором органы власти на местах именуется «муниципалитетами» и «муниципальными органами» Конституция Республики Узбекистан при характеристике подобных органов использует понятия «государственная власть на местах», «местные органы власти», «органы самоуправления».

¹ Каримов И.А. «Узбекистан, устремленный в XXI век». – Т., 1999. с 25.

Вместе с тем, Конституция Республики Узбекистан определяет различные формы собственности, из чего следует, что в качестве одной из форм собственности она определяет и муниципальную собственность.

Согласно статьи 1 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других, целевое назначение, которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Соответственно, муниципальное право можно определить как право местного самоуправления.

Муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, установленных и санкционированных государством.

В юридической науке основными критериями деления права на отрасли являются предмет и метод правового регулирования. Под предметом правового регулирования понимаются качественно однородные общественные отношения, под методом - специфические приемы, способы воздействия на общественные отношения со стороны государства (его органов), а также органов местного самоуправления.

Предметом муниципального права являются общественные отношения, возникающие в связи с закреплением и регулированием:

1) территориальных, финансово-экономических, правовых основ местного самоуправления и государственных гарантий его осуществления;

2) организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления (формы прямого волеизъявления, органы местного самоуправления, органы территориального общественно-го самоуправления);

3) полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Под методом правового регулирования муниципально-го права следует понимать совокупность приемов, способов, средств воздействия на участников общественных отношений, возникающих в процессе деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Наиболее существенными из них являются:

1) установление конкретных правомочий и обязанностей участников отношений, например, в ходе организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума, деятельности органов местного самоуправления и т.д.;

2) метод властеотношений, выражающийся в наделении органов местного самоуправления (в соответствии с законом) отдельными государственными полномочиями, например, в области обороны по законам Российского государства и соответственно возложении на другую сторону обязанностей подчиняться их установлениям;

3) классические способы воздействия на участников общественных отношений - предписание, дозволение, запрет, возложение обязанностей, установление равенства сторон в отношениях.

Предписание характерно для императивного (властного) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. С учетом того, что местное самоуправление - это форма народовластия, законодательство определяет обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законом.

Дозволение предоставляет субъектам правоотношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признает равенство сторон и лежит в основе диспозитивного регулирования. Дозволение как метод муниципального права применяется при регулировании общественных отношений, связанных с реализацией органами местного самоуправления права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Например, при передаче его в постоянное или временное пользование, сдаче в аренду, приватизации, совершении иных сделок, предусмотренных законом. Заключаемые при этом договоры и соглашения закрепляют равноправие сторон.

Запреты используются в муниципальном праве прежде

всего с целью обеспечения самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения. Так, в ст. 3 Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» записано, что «ограничение прав граждан на самоуправление запрещается», а в ст. 5 вышеназванного законодательного акта записано, что по предложению граждан хокимом района, города определяется территория, на которой действуют органы самоуправления, то есть - не ограничиваются права населения городского и сельского поселения независимо от его численности на осуществление местного самоуправления. А, например, в ст. 17 Закона Российской Федерации «Об общих принципах местного самоуправления» содержится запрет на образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

При правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления используются два способа: позитивный (разрешительный) и негативный (запретительный).

Позитивный способ предполагает, что конституции и другие нормативно-правовые акты устанавливают, что органы местного самоуправления могут делать в решении вопросов местного значения.

Негативный исходит из признания заданными органами права осуществлять деятельность, прямо не запрещенную законом. Например, Закон Российской Федерации «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995г. представляет муниципальным образованиям право принимать к своему рассмотрению также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Муниципальное право как отрасль права имеет свои особенности, связанные с тем, что оно не относится к числу основных отраслей права. Его место в системе национального права определяется тем, что муниципальное право - это вторичное, производное образование, возникшее в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем. Такие образования в науке именуются комплексными отраслями (например, хозяйственная, морская, банковская и другие отрасли права). Комплексный характер муниципального права, проявляется в том,

что оно регулирует отношения, связанные с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др.

Из всего вышесказанного можно вывести определение понятия *«муниципальное право»* - это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, в которых закреплены территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться.

Муниципальное право как отрасль права имеет свою систему. Система муниципального права строится с учетом законодательства государства о местном самоуправлении и включает в себя:

1. территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления и гарантии его осуществления.
2. организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления.
3. полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.
4. отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

I. 2. Источники муниципального права

Конституция Республики Узбекистан содержит начала всех правовых актов и закрепляет в Главе XXI «Основы государственной власти на местах» 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.

Конституционные нормы обладают верховенством и высшей юридической силой в отношении всех иных законодательных актов. При этом Конституция Республики Узбекистан не только представляет совокупность правовых норм, регулирующих наиболее

важные общественные отношения, но и признает за собой «безусловное верховенство...».¹ В статье 16 вышеназванной Конституции указано, что ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции.

Закрепленное в Конституции Республики Узбекистан положение о высшей юридической силе и прямом действии основного Закона Республики Узбекистан означает, что все конституционные нормы, в том числе и по вопросам организации местного самоуправления, имеют верховенство над законами и подзаконными актами.

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

- Закон Республики Узбекистан от 05.05.1994г. с изменениями и дополнениями «О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов»;

- Указ Президента Республики Узбекистан от 26.11.1996 г. № УП-1651 «О совершенствовании структуры органов управления хокимиятов городов районного подчинения»;

- Указ Президента Республики Узбекистан от 13.01.1999 г. № УП-2177 «О повышении роли органов самоуправления граждан в обеспечении адресной социальной поддержки населения»;

- Указ Президента Республики Узбекистан от 17.04.2001 г. № УП-2832 «О новом этапе углубления экономических реформ в сфере коммунального обслуживания»;

- Указ Президента Республики Узбекистан от 26.02.2002 г. № УП-3038 «О дополнительных мерах по развитию деятельности товариществ собственников жилья»;

- Постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 05.06.1997 г. № 443а-I «Об исполнении Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» в Ташкентской области»;

- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18.08.1997 г. № 405 «О мерах по совершенствованию управления местной промышленностью»;

- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 07.02. 2003 г. № 70 «О программе «Год махалли»;

- Положение «О порядке стимулирования органов самоуправления граждан и товариществ собственников жилья за обеспечение своевременной и полной оплаты населением коммунальных услуг», утвержденное Приказом Министра финансов Республики Узбекистан от 27.04. 2001 г. № 38;

- Приказ Министерства финансов Республики Узбекистан от 13.05.2002 г. № 54 «О внесении изменений в Положение о порядке стимулирования органов самоуправления граждан и товариществ собственников жилья за обеспечение своевременной и полной оплаты населением коммунальных услуг». И другие.

Общественные отношения в области местного самоуправления регулируются также Указами Президента Республики Узбекистан, постановлениями Правительства Республики Узбекистан, постановлениями Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан, ну, и, конечно, постановлениями высших судебных инстанций (Верховного Суда, Конституционного Суда, Высшего Хозяйственного суда).

В качестве примера такого рода нормативно-правовые акты приведены выше.

Следующая группа источников муниципального права - это нормативно-правовые акты, принятые путем прямого волеизъявления населения (местные органы власти) муниципального образования, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Важнейшим такого рода актом является устав муниципального образования, который разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается либо представительным органом местного самоуправления, либо населением непосредственно. Устав муниципального образования принимается в обязательном порядке и подлежит государственной регистрации. Он должен соответствовать Конституции и законам государства. В случае противоречия положений устава муниципального образования положениям указанных нормативно-правовых актов в его регистрации может быть отказано. Устав муниципального образования вступает в силу только после его официального опубликования (обнародования).

В зависимости от своих юридических свойств правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления подразделяются на нормативные акты, т.е. содержащие общие правила поведения и индивидуальные акты.

Правовые акты представительных органов местного самоуправления именуются *решениями*. Порядок их принятия и вступления в силу устанавливаются в уставе муниципального образования. В этих актах традиционно определяются кворумы для принятия решений и для преодоления «вето» главы муниципального образования.

Руководитель исполнительного органа местного самоуправления (глава администрации), а также глава муниципального образования (если такая должность предусмотрена в уставе муниципального образования) в пределах своих полномочий издают постановления и распоряжения.

В форме постановлений издаются акты, имеющие нормативное содержание, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также связанные с решением крупных вопросов экономического и социального развития, охраны общественного порядка, использованием муниципальной собственности и финансовых ресурсов.

Правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления определяются, как правило, соответствующими положениями об этих органах. Обычно руководители структурных подразделений исполнительного органа местного самоуправления (администрации) издают по вопросам своего ведения *приказы*.

Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены этими органами и должностными лицами либо признаны недействительными по решению суда.

Правовое положение местного самоуправления как самостоятельной формы в механизме осуществления народовластия обусловило необходимость полного охвата всех сторон его организации и деятельности единой отраслью научных знаний. Такой отраслью является наука муниципального права. Целостный характер этой отрасли знаний определяется единством ее объекта - местного самоуправления.

I. 3. Муниципальные системы других государств

Основы правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США и Японии были заложены в ходе муниципальных реформ в XIX веке, хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков, к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

В зарубежных странах при характеристике публичной власти на местах используются два понятия: местное управление и местное самоуправление.

Местное управление - это управленческая деятельность в местной территориальной единице, осуществляемая центральной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня управления.

Осуществляется местное управление через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Так, во Франции в регионе органом управления является префект республики, который назначается правительственным декретом и представляет Правительство и его членов в отношениях с населением. Он наделяется государственными полномочиями в сферах финансов, безопасности, социальной помощи, экономического развития, пространственного планирования и т.д. Таково же функциональное предназначение и префекта в департаменте, который представляет интересы государства в другой территориальной единице - департаменте. Супрефект представляет интересы

государства на территории округа - промежуточной территориальной единице между департаментом и коммуной.

Местное самоуправление - это деятельность самого населения местной территориальной единицы - территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами.

Т.е. в отличии от органов местного управления органы местного самоуправления не являются государственными органами, и государство не может возложить на них какие-либо обязанности.

По мнению зарубежных ученых, понятие «**самоуправление**» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением уже в годы Великой французской революции и было связано утверждением самостоятельности общины по отношению к государству. По мнению немецких ученых автором термина является прусский министр барон фон Штейн (1757-1831), который считал местное самоуправление активной формой участия граждан в управлении делами государства.¹

Существуют две системы демократической организации власти на местах: англо-американская и европейская.

В Великобритании местные органы власти получили большие полномочия еще на рубеже XIX -XX вв., но в 1970-1980-е годы центральная власть вновь ввела ряд ограничений местного самоуправления (особенно в вопросах финансов и налогообложения).

В США местные органы власти практически полностью самостоятельны в подведомственных им областях, многие полномочия и сферы деятельности переданы на уровень местного самоуправления и осуществляются без какого-либо вмешательства со стороны не только федеральных органов власти, но и руководящих структур штатов. При этом деятельность местных органов регулируется исключительно законодательством штатов, так как федеральная власть во взаимоотношения руководства штатов и местной власти практически не вмешивается еще с 1868 года. В конституциях всех штатов введены статьи, которые закрепляют права и обязанности органов местного самоуправления, но в разных штатах эти права и обязанности далеко не одинаковы. Например, в Миссисипи и в Алабаме перечень законодательных норм

¹ «Прусское уложение об уставе городов», принятое в 1808г. //Сборник международных терминов из области права и управления. Бонн-Мюнхен. 1995.

весьма ограничен, а в других штатах вопросы местного самоуправления освещаются в их конституциях всесторонне.¹

Англо-американская система характеризуется наличием местного самоуправления на всех уровнях ниже государства, субъекта федерации или государственно-автономного региона. При этом отсутствуют административно-территориальные единицы общего характера. Законодательная власть осуществляется муниципальной палатой, а исполнительная - префектами, супрефектами, муниципальными префектами. Органы местного самоуправления издают нормативно-правовые акты, устанавливая и взимают местные налоги, организуют местные услуги, включая транспорт, торговлю и т.д., организуют строительство, охраняют памятники культуры, истории и т.д.

Европейская система сочетает в себе местное самоуправление и местное управление. Согласно части 1 статьи 3 Европейской Хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года, под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

При этом местное управление наделяется полномочиями по осуществлению административной опеки или административного надзора, который заключается в проверке законности актов органов местного самоуправления. Оспорить их законность можно только в судебном порядке. В свою очередь, органы местного самоуправления могут также защищать свои права в судебном порядке.

В целом ряде государств успешно функционируют так называемые смешанные модели самоуправления, включающие в себя элементы как англо-американской, так и европейской, поэтому европейская система организации местного самоуправления имеет свои разновидности.

1) соединение местного самоуправления и местного управления на всех уровнях (например в Италии):

- **ниже области** - в провинциях и коммунах создаются только органы местного самоуправления в лице Советов. Выполнение задач государственного управления возлагается на префекта, назначаемого Советом Министров;

¹ Современные Соединенные Штаты Америки. М., 1988. с.79.

- в коммуне функции государственного управления осуществляет синдик - назначаемый государственный служащий.

2) Сочетание самоуправления на низовом уровне территориального деления с государственным управлением на высшем (например в Польше):

- в такой единице как **община (гмина)** действует только местное самоуправление в лице избираемых населением Советов, которые из своего состава избирают правление общины и исполнительные органы - Бургомистра, Президента, Войта и т.д.;

- на вышестоящем уровне - **в воеводствах** действует только местное управление в лице Воевод, их заместителей, которые назначаются и отзываются Председателем Совета Министров.

3) На зависимых территориях, не имеющих государственного статуса (нидерландские, британские владения, французские колонии), местное самоуправление характеризуется жесткой административной опекой метрополии над органами местного самоуправления:

- управление осуществляют губернаторы, верховные комиссары, назначаемые главой государства - метрополии;

- избираемый местным населением представительный орган принимает акты, которые вступают в действие только после подписи губернатора, который также может наложить на них вето или распустить этот орган.

Исходя из порядка формирования и распределения полномочий, можно выделить две основные модели местного самоуправления: парламентарную и президентскую.

Парламентарная модель характеризуется тем, что избрание главы местной администрации осуществляется местным представительным органом из своего состава.

Президентская модель характеризуется тем, что избрание главы местной администрации, а также других должностных лиц местного самоуправления (казначея, прокурора, мирового судьи, шерифа) осуществляется населением или представительным органом местного самоуправления. Такая модель действует в США, где мэры городов избираются депутатами Городского Совета и осуществляют представительские функции, а главы администраций городов являются управляющими, нанятыми Советом и осуществляющими исполнительные функции.

1. 4. Правовые основы местного самоуправления

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 образований территориальные, правовые, финансово-экономические основы деятельности населения по решению задач местного значения.

В Главе III Конституции Республики Узбекистан закреплено важнейшее положение о том, что Республика Узбекистан есть правовое государство, для которого характерными признаками являются: во-первых, верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни (статья 15), строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами; во-вторых, реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности.

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

Правовую основу местного самоуправления составляют:

1. Конституция Республики Узбекистан;
2. Законы и другие подзаконные акты Республики Узбекистан;
3. Акты органов местной власти;

Глава XXI Конституции Республики Узбекистан посвящена вопросам основ государственной власти на местах. В статье 99 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 воплощал 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).

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 вышеперечисленным 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 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 перспектив-

ного развития территории, генеральной застройки области, района и города. Эти вопросы выносятся хокимом на утверждение соответствующего Совета народных депутатов.

Советы народных депутатов утверждают отчет о местном бюджете и его исполнении. Они определяют согласно закону размеры местных налогов и сборов, они представляют льготы по местным налогам, сборам и выплатам, поступающим в местный бюджет. Если подготовка проекта бюджета, отчета об их исполнении входит в компетенцию хокимиятов, то утверждение бюджета и отчета о его исполнении - в компетенцию Совета народных депутатов. Контроль за исполнением бюджета входит в обязанности каждого из них.

Основные полномочия органов местной власти перечислены выше, а кроме выше перечисленного, в процессе своей деятельности местные органы власти могут в рамках своих полномочий принимать нормативные документы. При этом выполнение принятых ими решений обязательно на данной территории.

Согласно статье 101 местные органы власти обеспечивают реализацию решений вышестоящих органов власти и являются основной опорой в реализации решений, принятых вышестоящими органами. На них возложена ответственность за обеспечение неукоснительного выполнения законов, указов Президента и решений правительства.

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 соци-

ально-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.

Все ступени местных представительных органов в нашей республике организуются путем выборов. В Законе Республики Узбекистан «О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов» говорится, что:

- выборы проводятся на основе многопартийности;
- возможно избрание в местные Советы граждан по достижении ими 21 года;
- сокращено число депутатов, избираемых в местные представительные органы (в советы областные и города Ташкента - по 60, Советы районные и городские - по 30 депутатов);
- право выдвигать кандидатов в депутаты имеют политические партии, местные органы власти, а также органы самоуправления граждан.

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 определены основные положения для функционирования органов самоуправления в поселках, кишлаках и аулах, в махаллах 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 советни-

ков. 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, решений Советов народных депутатов и хокимов.

В истории развития законодательства о местном самоуправлении можно выделить несколько этапов.

Первый этап формирования основ организации местного самоуправления в Республике Узбекистан.

В первые годы после распада СССР независимости были приняты законодательные акты о местном самоуправлении. Среди них, например, Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах», «Об органах самоуправления граждан» (новая редакция). В данных законодательных актах местное самоуправление определялось как «самостоятельная деятельность граждан по решению вопросов местного значения, исходя из своих интересов, исторических особенностей развития, а также национальных и духовных ценностей, местных обычаев и традиций».

Определены основные принципы деятельности органов самоуправления граждан: демократизм, гласность, социальная справедливость, гуманизм, самостоятельность в решении вопросов местного значения, общественная взаимопомощь.

Определены территории самоуправления граждан. Самоуправление граждан осуществляется на всей территории республики, при этом территориальными единицами самоуправления граждан являются поселки, кишлаки, аулы и махалли. При этом, образование, упразднение поселков, кишлаков, аулов, изменение их границ, наименование и переименование осуществляются с учетом мнения соответствующих органов самоуправления граждан в порядке, предусмотренном законодательством.

Образование, слияние, разделение и упразднение махалли, установление и изменение ее границ осуществляются органами государственной власти на местах по инициативе органов самоуправления граждан.

Данный законодательный акт еще раз подчеркивает, что орга-

ны государственной власти и управления создают необходимые условия для становления и развития органов самоуправления граждан, не допускают вмешательства в их дела, оказывают содействие гражданам в осуществлении права на самоуправление.

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.

Примерное положение о сходе граждан утверждается Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Согласно положениям Конституции республики и законодательным актам, регулирующим правовое положение органов местного самоуправления сход граждан - высший орган самоуправления граждан, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на соответствующей территории. Согласно статье 9 вышеуказанного закона в сходе граждан участвуют лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста и постоянно проживающие на территории поселка, кишлака, аула и махалли. Сход граждан поселка, кишлака, аула и махалли города правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный законодательством к ведению органов самоуправления граждан соответственно поселка, кишлака, аула и махалли города. Сход граждан определяет основные направления деятельности кенгаша, ревизионной и административной комиссий, утверждает программу деятельности и смету расходов органа самоуправления граждан, планы мероприятий, направленные на обеспечение комплексного развития территории, благоустройство и улучшение санитарного состояния населенных пунктов; осуществляет общественный контроль за исполнением законов и иных актов законодательства, а также своих решений; представляет соответствующим окружным избирательным комиссиям кандидатуры членов

участковых избирательных комиссий по выборам, вносит в соответствующие представительные органы власти предложения по кандидатурам граждан для выдвижения кандидатами в депутаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан и областных Советов народных депутатов; дает рекомендации по проведению свадеб и иных обрядов; ежеквартально заслушивает отчеты руководителей районных, городских и областных хокимиятов по вопросам, входящим в сферу деятельности органов самоуправления принимает решения о добровольном сборе с населения средств на проведение благоустроительных работ, осуществляет ремонт мест общего пользования, оказание помощи малообеспеченным семьям в ремонте их жилых домов и квартир; принимает решения по вопросам кооперирования на добровольной основе средств юридических и физических лиц для развития социальной инфраструктуры своей территории; организует контроль за расходованием денежных средств; содействует охране окружающей среды; рассматривает вопросы создания гузаров; вносит в соответствующие государственные органы предложения об изменении границ административно-территориальных единиц, махаллей, о переименовании махаллей, улиц, площадей и других объектов; направляет своего представителя в районную комиссию по рассмотрению вопросов предоставления (реализации) земельных участков; осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

В статье 23 впервые закреплено такое понятие как «собственность органов самоуправления граждан», которое включает в себя построенные, приобретенные ими или переданные им в установленном законом порядке объекты общественного, социально-бытового и иного назначения, транспортные средства, хозяйственный инвентарь и другое движимое и недвижимое имущество.

Органы самоуправления граждан вправе передавать объекты своей собственности во временное или постоянное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с этим имуществом иные сделки в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии с положениями нашей Конституции 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 вы-

ражающий повседневные интересы народа. Как отмечал наш Президент 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.

Второй этап реформирования системы местного самоуправления, сложился на основе прежде всего указов Президента Республики Узбекистан, постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан по вопросам местного самоуправления, которые были направлены на реализацию положений законодательных актов Республики Узбекистан в области местного самоуправления в республике.

Например, Указ Президента Республики Узбекистан от 23

апреля 1998 года № УП-1990 «О поддержке органов самоуправления граждан», Указ Президента Республики Узбекистан от 13 января 1999 года № УП -2177 «О повышении роли органов самоуправления граждан в обеспечении адресной социальной поддержки населения», Указ Президента Республики Узбекистан от 17 апреля 2001 года «О новом этапе углубления экономических реформ в сфере коммунального обслуживания», Указ Президента Республики Узбекистан от 26 февраля 2002 года «О дополнительных мерах по развитию деятельности товарищества собственников жилья», Указ Президента Республики Узбекистан, Распоряжение Президента Республики Узбекистан 16 декабря 2002 г. № Р-1679 «О создании Республиканской комиссии по разработке и реализации Программы «Год махалли», Приказ Министерства финансов Республики Узбекистан от 13 мая 2002 года № 54 «О внесении изменений в Положение о порядке стимулирования органов самоуправления граждан и товариществ собственников жилья за обеспечение своевременной и полной оплаты населением коммунальных услуг», Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 30 сентября 1997 года № 459 «О совершенствовании структуры аппарата хокимиятов городов и районов», Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 7 февраля 2003 года № 70 «О Программе «Год махалли», Приказ Министерства финансов «Об утверждении Положения о порядке стимулирования органов самоуправления граждан и товариществ собственников жилья за обеспечение своевременной и полной оплаты населением коммунальных услуг», Постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 5 июня 1997 года № 443а-I «Об исполнении Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» в Ташкентской области», Закон Республики Узбекистан от 5 мая 1994 года «О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов» (с изменениями и дополнениями).

В статье 1 вышеупомянутого законодательного акта сформулированы основные принципы выборов в областные, районные и городские Советы народных депутатов. Выборы проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Статья 3 гарантирует равное избирательное право для граждан Республики Узбекистан, что означает, каждый гражданин - (избиратель) имеет один голос и

независимо от социального происхождения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, личного, общественного и имущественного положения обладает равным избирательным правом. Кроме того, статьей 4 оговорено, что депутаты областных, районных и городских Советов народных депутатов избираются гражданами непосредственно.

В законе регламентированы образование избирательных округов (статья 7), порядок и норма образования избирательных участков, окружных комиссий (статья 8, 13), полномочия областной, районной, городской, окружной избирательных комиссий, регламент работы и срок полномочий избирательных комиссий (статья 17), регистрация кандидатов в депутаты (24) и другие и вопросы, касающиеся выборов.

I. 5. Структура и организационные основы деятельности местных органов представительной власти

Глава V («Структура и организационные основы деятельности местных органов исполнительной власти на местах») Закона Республики Узбекистан (с изменениями и дополнениями от 02.09.93 года) «О государственной власти на местах» определяет структуру и организационные основы деятельности местных органов исполнительной власти на местах.

Согласно положениям статьи 21 исполнительную власть в области, районе, городе возглавляет хоким. Хоким имеет первого заместителя и заместителей в количестве, определяемом Кабинетом Министров.

Заместители хокима назначаются и утверждаются, как правило, из числа депутатов соответствующего Совета народных депутатов.

Первый заместитель, заместители хокима области, города Ташкента назначаются и освобождаются от должности хокимом по согласованию с Президентом Республики Узбекистан с последующим представлением принятого решения на утверждение соответствующего Совета народных депутатов.

Заместители хокима района, города назначаются и освобождаются от должности соответствующим хокимом по согласованию с вышестоящим хокимом с последующим представлением

принятого решения на утверждение Совета народных депутатов района, города.

Заместители хокима района в городе и города районного подчинения назначаются и освобождаются от должности соответствующим хокимом по согласованию с вышестоящим хокимом.

Заместители хокима выполняют функции в соответствии с распоряжением обязанностей, установленным хокимом. В случае отсутствия хокима или невозможности выполнения им своих обязанностей его полномочия осуществляет первый заместитель или по поручению хокима один из заместителей.

Хоким, его заместители, другие работники хокимията и должностные лица органов государственной власти на местах не могут занимать другую оплачиваемую должность.

Далее положения статьи 22 вышеназванного законодательного акта определяет структуру и штаты органов исполнительной власти на местах. Органы исполнительной власти на местах (хокимияты) состоят из управлений, отделов и других подразделений, структура, порядок организации и деятельности которых определяются соответствующими положениями, утверждаемыми Кабинетом Министров Республики Узбекистан.

Структура и штаты органов исполнительной власти областей и города Ташкента устанавливаются и изменяются хокимом по согласованию с Кабинетом Министров Республики Узбекистан в пределах бюджета, утвержденного соответствующим Советом народных депутатов.

Структура и штаты органов исполнительной власти района, города устанавливаются хокимом по согласованию с вышестоящим хокимом в пределах бюджета, утвержденного соответствующим Советом народных депутатов.

Структура и штаты аппарата областного, районного, городского хокимията устанавливаются и изменяются соответствующим хокимом в пределах бюджета, утвержденного Советом народных депутатов области, района, города.

Примерные структура и штаты аппарата хокимията области и города Ташкента определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан, а аппарата хокимията района и города - вышестоящим хокимом. Примерные структура и штаты аппарата хокимията района и города в Республике Каракалпакстан определяются Советом Министров Республики Каракалпакстан.

Кроме этого, статья 25 регламентирует полномочия хокима. Хоким области, района, города:

- организует исполнение законов и иных актов Олий Мажлиса, актов Президента Республики Узбекистан, Кабинета Министров, решений вышестоящих органов и соответствующего Совета народных депутатов;

- принимает меры, связанные с соблюдением общественного порядка и борьбой с преступностью, обеспечением безопасности граждан, защитой их прав и здоровья, организует работу при стихийных бедствиях, эпидемиях и других экстремальных случаях;

- представляет на утверждение Совета народных депутатов основные направления экономического и социального развития области, района, города, основные параметры областного, районного, городского бюджета и отчеты об их исполнении;

- представляет на утверждение Совета народных депутатов решения о назначении и освобождении от должности своих заместителей и руководителей структурных подразделений исполнительной власти;

- назначает и освобождает от должности руководителей подразделений аппарата хокимията;

- отменяет решения нижестоящих хокимов и вносит представления в Совет народных депутатов об отмене актов нижестоящих Советов народных депутатов, если они противоречат Конституции Республики Узбекистан, законам и иным актам Олий Мажлиса, Президента Республики Узбекистан, Кабинета Министров, а также решениям вышестоящего Совета народных депутатов и хокима;

- контролирует работу структурных подразделений органов исполнительной власти, руководители которых назначаются и освобождаются соответствующим Советом народных депутатов;

- в установленном законом порядке вносит представления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц за невыполнение ими актов Совета народных депутатов и хокима;

- рассматривает ходатайства и вносит предложения о награждении государственными наградами;

- выступает официальным представителем области, района и города в республике и за рубежом;

- организует прием населения, рассматривает жалобы, заявления и предложения граждан.

Хоким решает и другие вопросы, отнесенные законодательством к его компетенции планирования, бюджета, финансов, учета, управления собственностью области, района, города и взаимодействия с предприятиями, учреждениями, организациями различных форм собственности, сельского хозяйства, использования земли и других природных ресурсов, охраны природы, строительства, транспорта, дорожного хозяйства и связи, коммунального, торгового, социально-культурного обслуживания, социальной защиты населения, обеспечения законности, правопорядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан.

Контрольные вопросы

1. Почему муниципальное право называют правом местного самоуправления?
2. Дайте определение понятия «местное самоуправление».
3. Дайте определение муниципального права.
4. Что включает в себя система муниципального права ?
5. Каковы особенности и как классифицируются нормы муниципального права?
6. Укажите отличительные черты английской и континентальной моделей местного самоуправления.
7. Назовите основные источники муниципального права.
8. Раскройте содержание территориальных основ местного управления и самоуправления.
9. Укажите территории, на которых осуществляется местное самоуправление.
10. Раскройте содержание финансово-экономических основ местного самоуправления.
11. Назовите нормативно-правовые акты, содержащие правовые основы местного самоуправления.
12. Укажите основные правовые гарантии защиты прав местного самоуправления.

Литература

I. Нормативные источники:

1. Конституция Республики Узбекистан: Принята 08.12.1992 г. на XI сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двенадцатого созыва. Т., «Узбекистон», 1998.

2. Закон Республики Узбекистан от 02.09.1993 г. «О государственной власти на местах» с дополнениями и изменениями.

3. Закон Республики Узбекистан от 05.05.1994 г. с изменениями и дополнениями «О выборах в областные, районные и городские Советы народных депутатов».

4. Указ Президента Республики Узбекистан от 26.11.1996 г. № УП-1651 «О совершенствовании структуры органов управления хокимиятов городов районного подчинения».

5. Указ Президента Республики Узбекистан от 13.01.1999 г. № УП-2177 «О повышении роли органов самоуправления граждан в обеспечении адресной социальной поддержки населения».

6. Указ Президента Республики Узбекистан от 17.04.2001 г. № УП-2832 «О новом этапе углубления экономических реформ в сфере коммунального обслуживания».

7. Указ Президента Республики Узбекистан от 26.02.2002 г. № УП-3038 «О дополнительных мерах по развитию деятельности товариществ собственников жилья».

8. Постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 05.06.1997 г. № 443а-I «Об исполнении Закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» в Ташкентской области».

9. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18.08.1997 г. № 405 «О мерах по совершенствованию управления местной промышленностью».

10. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 07.02. 2003 г. № 70 «О программе «Год махалли».

11. Положение «О порядке стимулирования органов самоуправления граждан и товариществ собственников жилья за обеспечение своевременной и полной оплаты населением коммунальных услуг», утвержденное Приказом Министра финансов Республики Узбекистан от 27.04. 2001 г. № 38.

II. Специальная научная и учебно-методическая литература:

12. Барабашев Г.В., Шеремет К.В. «Организация и функционирование местного самоуправления: опыт зарубежных стран». М., 1991.

13. Васильев В.И. «Местное самоуправление». Научно-практическое пособие. М., 1999.

14. Велихов Л. «Основы городского хозяйства». М., 1996.

15. Воронин А., Лапин В., Широков А. «Основы управления муниципальным хозяйством». М., 1997.

16. Европейская Хартия о местном самоуправлении. Совет Европы. Отдел изданий и документов. Страсбург. 1990.

17. «Канада: местное управление и самоуправление». М., 1995.

18. «Местная администрация: полномочия, структура, отношения с другими органами власти в соответствии с Конституцией США». Вашингтон. 1998.

19. «Местное самоуправление». Сборник международных терминов из области права и управления. Бонн-Мюнхен. 1995.

20. «Прусское уложение об уставе городов, принятое в 1808г». Сборник международных терминов из области права и управления. Бонн-Мюнхен. 1995.

21. «Современная Азия». Справочник. М., 1997.

22. «Современные Соединенные Штаты Америки». М., 1988.

79 стр.

Глоссарий

Административная автономия - право органов управления самостоятельно решать вопросы в рамках своей компетенции.

Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с конституцией государства, федеральными или муниципальными законодательными актами.

Должностное лицо местного самоуправления - выборное лицо, работающее по трудовому договору, лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к государственным служащим.

Местное самоуправление - форма народовластия, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Местные налоги и сборы - налоги и сборы, устанавливаемые органами местного самоуправления самостоятельно.

Местный референдум - голосование граждан по вопросам местного значения.

Муниципалитет - орган в системе местного самоуправления, в ряде стран - низшая административно-территориальная единица.

Муниципальная собственность - собственность муниципального образования.

Муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Мэр - глава муниципалитета, в ряде стран - глава муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления - выборный орган местного самоуправления

Префект - особый институт представителя центрального и регионального органа власти на местах.

Устав - свод правил, регулирующих деятельность органов местного самоуправления, их взаимоотношений с другими организациями и гражданами, их права и обязанности в определенной сфере местного управления или хозяйственно-экономических отношений.

ГЛАВА II

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН В ОБЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

II.1. Предпосылки возрастания роли местных органов управления в Республике Узбекистан

Одной из важнейших задач по дальнейшему углублению демократических преобразований в Узбекистане является всемерное повышение роли и статуса органов местного управления, которые на Западе называются муниципальными формированиями.

Как показывает опыт реструктуризации органов государственного управления в странах с транзитной экономикой, в период перехода от государственного устройства со сверхцентрализованной системой управления к развитому многоукладному гражданскому обществу - многие полномочия от высших государственных учреждений должны постепенно передаваться в местные органы власти, а от них - в учреждения самоуправления граждан.

Предпосылками возрастания роли муниципальных формирований в Республике Узбекистан являются:

- формирование многоукладной экономики с децентрализованным управлением хозяйственной жизнью;
- качественно новая экономическая самостоятельность регионов и расширение полномочий органов власти на местах;
- превращение органов местной власти в главного проводника экономической и социальной политики государства;
- смещение акцентов в деятельности муниципальных органов управления к реальным потребностям населения.

За годы независимости в Республике Узбекистан созданы новые правовые нормы, направленные на значительное укрепление финансовых основ муниципальной деятельности путем привлечения средств юридических и физических лиц, расположенных на их территории на нужды благоустройства, озеленения, саночистки, развитие социальной инфраструктуры, создание малых и других предприятий по выпуску ТНП и обслуживанию населения.

Отличительной особенностью становления муниципальных органов управления в Республике Узбекистан является стабильность государственного и общественного устройства, всемирная поддержка местных органов управления, а также то обстоятельство, что своеобразные черты такого управления издревле присущи культуре и традициям узбекского народа.

Другой важной предпосылкой повышения роли органов местного управления в социально-экономической жизни страны стал эволюционный путь реформирования основ государственного устройства на базе постепенного углубления преобразований в экономической и общественной жизни, позволивший избежать шоковых ситуаций, планомерно и взвешено решить задачи строительства демократического государства с развитой рыночной экономикой.

Возрастанию роли местного управления в Республике Узбекистан способствует твердый курс нашего государства на реализацию высказанной Президентом И. Каримовым концепции постепенной передачи отдельных полномочий органов государственной власти органам самоуправления граждан. Рожденные в процессе исторического развития узбекского народа махалли и появившиеся уже в наше время махаллинские советы, сходы граждан являются уникальной структурой гражданского общества, не имеющей аналогов в мировой практике. С их помощью государственные органы власти более плодотворно решают возникающие экономические, социальные и бытовые вопросы граждан, проблемы сбалансированного развития территорий.

Развитие и функционирование муниципальных экономических систем невозможно только на основе рыночного саморегулирования. Поэтому неперменной функцией любого государства должна быть постоянная забота о пространственной организации муниципального хозяйства страны.

В развитых странах мира активизация деятельности в этом направлении отражает понимание того, что без решения муниципального аспекта социально-экономических проблем нельзя достигнуть провозглашаемых правительством целей развития национальной экономики, в частности: обеспечения занятости населения, улучшения качества и условий жизни, стабильного экономического роста, выравнивания уровня экономического развития отдельных регионов страны и т.п.

В процессе реализации государственной политики деятельность всех государственных институтов в той или иной степени привязывается к определенной территории. Однако решение местных проблем далеко не всегда является для них основной функцией, поэтому в системе государственного устройства возникает объективная потребность в формировании специализированного аспекта государственной деятельности, называемого муниципальной политикой. Конечная цель всех направлений и форм деятельности государственных институтов - оказание воздействия на конкретные регионы, даже когда напрямую такие задачи не ставятся. Но эти определенные воздействия для некоторых регионов могут оказаться неэффективными. Поэтому в любой стране необходима целенаправленная муниципальная политика, которая ориентирована на достижение определенных целей развития муниципальных формирований и органов местного самоуправления.

Субъектами государственной муниципальной политики выступают законодательные и исполнительные власти центра, региональные и муниципальные органы власти, а также органы местного самоуправления.

Назревшая к настоящему времени в Республике Узбекистан необходимость увелечения роли муниципальных органов власти вызвана, на наш взгляд, следующими обстоятельствами.

Во-первых, возрастающем в условиях Независимости роли территориальных, природных, демографических и социально-экономических условий как активного фактора, влияющего на темпы и качество проводимых в стране реформ.

Во-вторых, недостаточным учетом специфики, потенциальных возможностей и ограничений развития хозяйств городов и районов, с одной стороны, и требований, предъявляемых к территории конкретными видами производств, с другой, приводит к принятию некоторых несовместимых решений, недоиспользованию имеющихся резервов роста национальной экономики.

В-третьих, местные органы власти, получив полномочия в сфере управления экономикой, независимо от подчиненности отдельных объектов, несут большую ответственность за уровень жизни населения, рациональное природопользование и социально-экономическое развитие своей территории.

И, в-четвертых, в республике появляется специфический

вид межрайонных взаимодействий, определяемый перераспределением производственных нагрузок между районами в некоторых сферах экономики и отдельных отраслях.

Большое значение в связи с этим имеет выявление районов, способных оказать наибольшее влияние на развитие всей системы территориальных подразделений экономики Республики Узбекистан.

К их числу, во-первых, можно отнести районы, располагающие наиболее важными для развития экономики в целом природными ресурсами, освоение которых позволит обеспечить необходимый прирост производства дефицитной продукции, компенсировать вынужденное сокращение ее выпуска в ряде других районов.

Во-вторых, это районы, в развитии которых социально-экономические диспропорции приобрели характер острых проблем, переросших внутрирайонные рамки и превратившиеся в общереспубликанские.

Необходимо учитывать, что в условиях объективной ограниченности финансовых ресурсов приоритет отдельных регионов в сравнении с другими в финансировании и темпах хозяйственного развития неизбежен. Несмотря на то, что эта вынужденная мера происходит, безусловно, в интересах всей страны, она вместе с тем, ставит известные временные барьеры на пути раскрытия потенциальных возможностей каждого из них, как элементов единого развивающегося целого.

Наличие вышеназванных обстоятельств диктует необходимость выработки взвешенной государственной политики в области муниципального строительства и поддержания всевозможными мерами государственного воздействия наиболее важных ее приоритетов.

II.2. Государственная политика Узбекистана в сфере муниципального строительства

Актуальность расширения самостоятельности местных органов власти обусловлена необходимостью создания условий для обеспечения реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, создание условий для реализации конституционных полномочий муниципальных ор-

ганов власти и обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Республике Узбекистан закрепляют единую систему представлений о целях, приоритетных направлениях, задачах и принципах политики государства в сфере развития местного самоуправления, о механизмах ее реализации.

Государственная политика в области развития муниципального строительства основывается на Конституции Республики Узбекистан, Европейской хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Республики Узбекистан и находит свое выражение в законах Республики Узбекистан и иных нормативных правовых актах в области местного управления.

При этом она направлена на обеспечение преемственности деятельности республиканских органов государственной власти, региональных органов государственной власти, органов муниципальной власти и соответствующих должностных лиц в процессе реформирования деятельности муниципальных формирований и органов местного самоуправления.

Согласно внедряемой в нашей стране конституционной модели муниципального строительства стране единственным источником власти в Республике Узбекистан является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через республиканские, региональные и муниципальные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Органы государственной власти Узбекистана (республиканские, региональные и муниципальные) и органы местного самоуправления обладают каждый своей компетенцией.

В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, местное управление обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей этой территории. Поэтому местное управление в Республике Узбекистан является одной из фундаментальных основ новой системы народовластия.

В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством, как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повсед-

невных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом.

Для эффективного функционирования государства необходим баланс - интересов государственных и интересов местных, то есть - общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РУз местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, т.к. они не входят в систему органов государственной власти.

Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы. Данные конституционные положения относятся к основам конституционного строя Узбекистана и направлены на обеспечение политической и правовой стабильности положения местного самоуправления в системе публичной власти.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется конституционными правами избирать и быть избранными в органы местного управления, направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, обжаловать в суде решения и действия (или бездействия) органов местного самоуправления, самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления), самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Органы местного управления, как и органы республиканской и региональной государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, ряда других прав. В соответствии с конституцией РУз важнейшими вопросами местного значения являются: управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка. Муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

Органы муниципального управления могут наделяться за-

коном отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Муниципальное управление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется муниципальное управление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантиями местного управления являются право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РУз и законами Республики Узбекистан.

Положения Конституции РУз, определяющие основные принципы осуществления муниципального управления, являются *результатом осмысления отечественного опыта организации местной власти с учетом общих для демократических государств принципов децентрализации управления, самоорганизации граждан, законности, осуществления публично-властных полномочий на уровне, позволяющем наиболее эффективно их реализовывать.*

Принятая в 1993 году Конституция Республики Узбекистан создала необходимую конституционно-правовую основу для самостоятельного решения муниципальными формированиями вопросов местного значения, для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания. Значительная часть правового регулирования муниципального строительства осуществляется также на региональном и муниципальном уровнях власти.

На территориях большинства регионов Республики Узбекистан муниципальное управление осуществляется в формах, в основном соответствующих требованиям Конституции Республики Узбекистан. Однако в ряде случаев органы муниципально-го управления слабо используют имеющиеся возможности для осуществления своих конституционных полномочий, в частности - по формированию, утверждению и исполнению местных бюджетов, установлению местных налогов и сборов, управлению муниципальной собственностью.

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

а) за своевременную и максимальную мобилизацию денежных средств в различные уровни государственного бюджета;

б) за рациональное использование бюджетных ресурсов, выделяемых территории;

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

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

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

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

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

Государственная политика в области развития муниципального управления в Республике Узбекистан формируется и реализуется на основе соблюдения следующих принципов:

- единства целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной региональной и муниципальной политики;

- принципа комплексного подхода к реализации государственной политики в области муниципального строительства;

- взаимодействия и сотрудничества республиканских органов государственной власти, региональных и муниципальных органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики;

- преемственности государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;

- всесторонней поддержки местного самоуправления со стороны государства;

- невмешательства органов государственной власти в компетенцию органов местного самоуправления;

- контроля со стороны государства за реализацией государ-

ственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Поддержка местного управления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований должны быть ориентированы на эффективное и согласованное функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных и гражданских институтов в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан Узбекистана, повышения жизненного уровня и благосостояния народа.

За годы Независимости в процессе становления местного управления в Республике Узбекистан выявился ряд общих проблем, сдерживающих развитие муниципальных формирований. В частности, в ряде аспектов муниципальной деятельности заметны несогласованность и несистематизированность документов законодательства Республики Узбекистан о муниципальных формированиях и местном самоуправлении. Требуют изменения действующих законодательных и иных нормативных правовых актов, которые норм, регулирующих отдельные вопросы осуществления местного самоуправления.

Отрицательно сказывается нередко непоследовательное законодательное регулирование вопросов деятельности местного самоуправления. В ряде регионов Узбекистана имели место несоблюдение действующего законодательства о местном самоуправлении, невыполнение норм муниципального права отдельными должностными лицами органов государственной власти и органов местного управления.

Негативно сказывается также отсутствие нормативного регулирования вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления, отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, обращает внимание недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, несовершенство системы подготовки муниципальных кадров.

Качественно новый масштаб самостоятельности и возросший уровень.

Ответственности регионов за конечные результаты социально-экономического развития территорий невозможен без формирования эффективного механизма координации усилий рес-

публиканских и территориальных органов государственного управления, а также действенного контроля и надзора за работой муниципальных органов власти.

II.3. Приоритетные направления муниципального строительства в Республике Узбекистан

Возрастание роли муниципальных формирований предопределили содержание и направленность государственной политики в области муниципального строительства и регулирования деятельности муниципальных формирований Узбекистана. Главной целью государственной политики в области муниципального строительства, как вектора, проведенного от исходной точки (современного состояния) к конечной (конституционной модели местного самоуправления), является повышение эффективности деятельности муниципальных формирований, как необходимого условия становления экономически и социально развитого демократического государства.

Актуальность расширения самостоятельности местных органов власти обусловлено необходимостью создания условий для обеспечения реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления, создание условий для реализации конституционных полномочий муниципальных органов власти и обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Государственная политика в области развития муниципального строительства основывается на Конституции РУз, Европейской хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Республики Узбекистан и находит свое выражение в федеральных законах, законах РУз и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления.

Государственная политика в области развития муниципального строительства направлена на обеспечение преемственности деятельности республиканских органов государственной власти, региональных органов государственной власти, органов муниципальной власти и соответствующих должностных лиц в процессе реформирования деятельности муниципальных формирований и органов местного самоуправления.

Органы муниципального управления Узбекистана могут наделаться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Муниципальное управление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется муниципальное управление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Гарантиями местного самоуправления являются право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РУз и законами Республики Узбекистан.

Включение членов муниципальных формирований в процесс принятия общественно значимых решений является одним из механизмов реального осуществления народовластия. Органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономическую основы деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения. Принятие государственных нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслуживания, безопасности, применение этих нормативов в муниципальных образованиях должны быть нацелены на решение задач развития человеческого потенциала территории и местного сообщества. Это станет возможным только при активном гражданском участии жителей, при постоянной обратной связи между муниципальной властью и местным сообществом.

Развитие международного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях на уровне муниципальных образований и их объединений играет важную роль в налаживании добрососедских отношений с зарубежными государствами, способствует сближению народов.

Эффективное муниципальное управление позволяет оптимизировать использование общенациональных ресурсов. Местные сообщества способны решать свои проблемы в наиболее эффек-

тивных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. Поэтому реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровня, способствует повышению эффективности государственного управления.

В регионах с высоким уровнем социальной напряженности под особый контроль берется процесс банкротства убыточных организаций, прибегая в случае необходимости к их целевой поддержке путем выдачи льготных кредитов» на развитие производства, дотации на выплату минимальной заработной платы.

В слаборазвитых районах, где ситуация осложняется наличием избытка трудовых ресурсов, оказывается поддержка развитию мелкотоварного производства как в городской, так и в сельской местности, стимулируется малое предпринимательство в сфере услуг и в агропромышленном комплексе.

II.4. Необходимость эффективного разграничения полномочий между республиканскими, региональными и муниципальными органами власти

Успешное строительство экономически развитого государства, достижение политической и общественной стабильности в Республике Узбекистан невозможны без согласованной деятельности всех уровней власти. Для эффективного функционирования государства необходим постоянный баланс государственных интересов и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования.

Отсутствие четкого разграничения компетенции между республиканскими, региональными и муниципальными органами власти, нередко приводит к разногласиям и конфликтам между органами государственной власти и органами местного самоуправления, требуя больших усилий от законодательных и исполнительных органов страны по их устранению. Проблема нередко усугубляется субъективным фактором - неумением, а подчас и нежеланием соответствующих должностных лиц выработать согласованные решения, направленные на взаимодействие республиканских, региональных и муниципальных органов власти в интересах проживающего там населения.

Разграничение компетенции между республиканскими, региональными и муниципальными органами власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять. В целях координации усилий по защите прав органов местного управления муниципальные образования могут объединяться в союзы и ассоциации, вплоть до создания единой общенациональной организации, представляющей интересы всех муниципальных образований в вопросах взаимодействия с республиканскими органами государственной власти, а также с зарубежными и международными организациями, занимающимися вопросами местного управления.

Как свидетельствуют материалы местной печати, в ряде регионов Узбекистана имело место несоблюдение действующего законодательства о местном управлении в частности принятие областными хокимиятами нормативно-технических актов, не всегда соответствующих всем требованиям Конституции Республики Узбекистан; невыполнение отдельными должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, общепризнанных норм муниципального права.

Отрицательно сказывается отсутствие нормативного регулирования вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления, четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, несовершенство механизмов судебной защиты органов местного самоуправления.

Большая группа нерешенных вопросов возникает из-за недостаточного и несвоевременного обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. К ним относятся вопросы формирования муниципальной собственности (в том числе муниципальной собственности на землю), создания условий для формирования полноценных местных бюджетов (в том числе учета специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов), создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципальных образований и другие.

Основными направлениями деятельности муниципальных

формирований и создания условий для реализации органами местного управления своих конституционных полномочий являются:

а) создание условий для реализации органами муниципального управления права на самостоятельное решение таких вопросов местного значения, как:

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, включая землю;

формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, установление местных налогов и сборов;

осуществление охраны общественного порядка;

б) создание условий для участия органов муниципального управления наряду с органами республиканской власти в обеспечении прав граждан:

на жилище; на охрану здоровья и оказание медицинской помощи; на обеспечение общедоступного образования в муниципальных образовательных учреждениях;

в) совершенствование системы бюджетного и налогового регулирования, прежде всего за счет:

- перераспределения средств республиканского бюджета, направляемых в консолидированные бюджеты субъектов РУз, обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований для решения вопросов, отнесенных к их компетенции;

- выработки принципов взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе обеспечения реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, и установления минимальных государственных социальных стандартов;

- активного формирования муниципальной собственности, как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;

- развития рынка недвижимости и инвестиционной политики, обеспечивающей привлечение доходов населения и ориентированной на участие представителей малого и среднего бизнеса;

- создания благоприятных условий для предпринимательства, эффективного использования местных природных ресурсов и координации деятельности всех предприятий малого и среднего бизнеса по выполнению работ для населения и оказанию ему услуг, обеспечению его продуктами питания и товарами народного потребления;

г) разграничение полномочий и соответствующих материальных и финансовых ресурсов между республиканскими, региональными, муниципальными органами государственной власти и органами местного самоуправления;

д) формирование системы эффективного государственного контроля за соблюдением органами муниципального управления и местного самоуправления действующего законодательства Республики Узбекистан;

е) создание условий для взаимодействия муниципальных образований, в том числе на региональном, республиканском и международном уровнях;

ж) научно-методическую, организационно-методическую и информационную поддержку со стороны государства деятельности муниципальных органов управления;

з) создание эффективной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы в муниципальных органах власти и органах местного самоуправления.

Обеспечение государственных гарантий органам муниципального управления, а также обеспечение соблюдения органами государственной власти и органами местного управления законодательство местном самоуправлении, предполагает:

а) защиту прав муниципальных формирований и местного самоуправления;

б) защиту всех форм муниципальной собственности;

в) обеспечение местных бюджетов путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов, устанавливаемых на основе нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, с учетом специфики муниципальных образований;

г) обеспечение стабильной нормативной правовой базы экономической деятельности муниципальных образований;

д) обеспечение самостоятельной деятельности, органов местного самоуправления в пределах их компетенции;

е) обеспечение конституционного права местного самоуправления на судебную защиту;

ж) обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

з) обеспечение передачи органам местного управления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются;

и) формирование муниципального права, как комплексной отрасли права, выработка стратегии совершенствования законодательной деятельности в области муниципального строительства и местного самоуправления;

к) проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления;

л) разработку современных муниципальных управленческих технологий.

Эффективное функционирование этой системы позволит улучшить условия жизни населения в каждом муниципальном образовании; поможет гражданам обрести навыки демократического взаимодействия с формируемыми ими органами местного самоуправления, а также навыков общественного контроля за эффективностью их деятельности; дай возможность обеспечить устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований Узбекистана.

II.5. Принципы и механизм взаимодействия региональных и муниципальных органов власти

Эффективность системы государственного управления измеряется тем, насколько быстро и четко решаются стоящие перед тем или иным органом власти конкретные задачи политического или социально-экономического развития. А это, в свою очередь, зависит не только от того, каким образом организована или насколько качественно осуществляется деятельность различных иерархических звеньев управления, но и как отлажены механизмы их взаимодействия. Особую актуальность данная проблема приобретает в странах СНГ, где в результате осуществления первого этапа реформы государственного управления чаще всего имеет место существенный отрыв муниципального уровня управления от общегосударственного, который объективно имеет больше шансов на поддержку и реализацию.

Другой причиной сложившегося положения является то, что существовавшие ранее административные рычаги воздействия вышестоящего уровня на нижестоящий формально отменены, а новые спо-

собы взаимосвязи оказываются не отработанными и не задействованными. Учитывая сложность и новизну рассматриваемой проблемы взаимодействия органов регионального и муниципального управления, целесообразно глубже разобраться в сущности и содержании этих новых для Узбекистана понятий государственного управления.

Понятия «региональный», «регион» неоднозначно трактуются в отечественных и зарубежных научных и нормативных источниках. В таком образом, существуют - экономический регион, географический регион, регион как территориальная единица. В управленческом же смысле «регион» представляет собой средний, промежуточный уровень управления между общегосударственным и местным (муниципальным).

Термин «муниципальный» включает комплекс положений, связанных с управлением территорией муниципального образования, может быть и поселение, объединение поселений. В управленческой же практике зарубежных государств понятие «муниципальный» чаще всего имеет отношение к «муниципалитету». Появление последнего обусловлено возникновением территориального сообщества граждан, как результата «естественного» развития, (т.е. независимо от воли государства или отдельного члена сообщества). А в силу факта совместного проживания на определенной территории. В этой связи муниципалитет выступает как власть в границах территориальной единицы, как места компактного проживания граждан, сложившейся исторически. Здесь управление максимально приближено к населению и, в первую очередь, направлено на удовлетворение насущных потребностей жителей и оперативное ведение местного хозяйства.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о том, что термины «регион» и «муниципалитет» могут употребляться в различных аспектах: с одной стороны, для обозначения определенной территории, с другой - для характеристики уровня управления. При этом «уровень управления» и «территория, в границах которой действуют органы управления» - тесно взаимосвязанные понятия, т. к. управление всегда распространяется на определенную территорию, а в нашем случае - на «административно-территориальную единицу».

Таким образом, термины «региональное управление» и «муниципальное управление» представляют собой сложную систему (совокупность взаимосвязанных элементов управленческой

деятельности), в которую обычно включаются цели, задачи, принципы, функции, методы, формы, субъекты и объекты управления. Юридическое оформление указанных элементов получают путем закрепления за системой исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления их статуса и механизма его реализации, включая структуры управления этих органов; целей, задач и принципов организации их деятельности; полномочий в определенных предметах ведения, гарантий и ответственности; порядка и организационно-правовых форм работы, а также взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вертикали и с хозяйствующими субъектами, с гражданами и их объединениями - по горизонтали.

Наиболее наглядно система взаимоотношений органов регионального и муниципального управления может быть охарактеризована через такую управленческую категорию как «**механизм взаимодействия**», которая отражает сложный характер существующих между ними политических, экономических и организационно-технических связей. Соответственно, данный механизм включает в себя совокупность элементов взаимодействия, среди которых особенно следует выделить принципы, виды, формы и направления реализации взаимосвязей органов власти, представляющих региональный и муниципальный уровни управления. При этом направления взаимодействия прежде всего связываются с этапами формирования и осуществления управленческих функций на местном уровне (структурирование и организация местного самоуправления, реализация полномочий); принципы же представляют собой основополагающие начала, на которых строятся отношения региональных и муниципальных органов.

Не менее важное значение для характеристики содержания механизма взаимодействия имеют типы или виды управленческих связей, которые возникают на всех этапах организации и по всем направлениям взаимодействия, и реализуются в различных правовых и организационных формах. В целом они, как и направления и принципы взаимодействия, имеют универсальный характер, так как являются способами взаимосвязи не только исполнительных, но и иных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Основными видами управленческих связей являются:

- разграничение полномочий;
- взаимная передача (делегирование) полномочий;
- содействие (оказание государственной поддержки) органам местной власти;
- координация деятельности между различными уровнями управления;
- государственный контроль за деятельностью различных органов власти.

Несмотря на то, что все названные виды управленческих связей играют важную роль в системе взаимоотношений региональной и местной власти, **координация и контроль** имеют наиболее всеобъемлющий, «сквозной» характер, т.к. без них, вряд ли можно себе представить реализацию какой-либо управленческой задачи.

Координация является важнейшим методом взаимоотношений организационно не подчиненных субъектов управленческой деятельности. Как вид управленческой связи она имеет организующий характер и направлена на согласование действий и объединение усилий тех, чья деятельность координируется. Координационная связь основана на взаимной заинтересованности субъектов: даже при наличии различных потребностей у участников отношений в процессе координации создаются условия для формирования общей потребности в согласовании интересов, что способствует выработке общего интереса. Координация имеет взаимный характер: это не только прямая, но и обратная связь, т. е. обе стороны выступают как активно действующие субъекты.

Анализ управленческой практики показывает, что координационные связи, складывающиеся между органами региональной и местной власти, реализуются в следующих формах:

1) Информационный обмен. Данная форма координации касается практически всех сфер взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. Однако особое значение обычно придается взаимному информированию о принятых правовых актах;

2) Проведение органами государственной власти консультаций с органами местного самоуправления. Указанная форма координации закреплена и в Европейской хартии местного самоуправления;

3) Согласование нормативно-правовых актов либо орга-

низационно-экономических действий. Данная форма реализуется как в рамках прямой (органы государственной власти согласуют акты и действия органов местного самоуправления), так и обратной связи (орган местной власти «дает добро» на действия или решения государственных органов);

4) Согласование органами местного самоуправления назначения отдельных государственных должностных лиц на территории муниципального образования. Речь идет о руководителях территориальных подразделений тех органов исполнительной власти, деятельность которых так или иначе связана с решением вопросов местного значения;

5) Заключение договоров (соглашений). Заключение соглашений между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как форма координации и сотрудничества получила достаточно широкое распространение причем не только на региональном, но и на республиканском уровнях;

6) Проведение согласительных процедур, для урегулирования разногласий. Все региональные законы, так или иначе упоминают согласительные процедуры, как форму координации действий региональных и местных властей по урегулированию возникающих разногласий, которая может быть использована «прежде, чем стороны обратятся в суд»;

7) Создание и деятельность совместных органов. Речь идет об органах, состоящих как из представителей органов государственной власти, так и местного самоуправления. Данная форма реализуется, как при проведении согласительных процедур или консультаций, так и для решения иных вопросов, разработки и реализации долгосрочных планов и программ, организации постоянного взаимодействия региональных и муниципальных органов;

8) Создание и деятельность представительств местного управления (консультативных органов) при органах региональной власти. Указанные органы по своей природе являются консультативно-совещательными, состоят только из представителей местного самоуправления, однако их работа организуется органами регионального управления, при которых он и действуют;

9) Право на обращение. Органы и должностные лица местного самоуправления имеют право направлять предложения и иные виды обращений в органы государственной власти Узбекистана;

10) Право законодательной и правотворческой инициативы органов местного самоуправления. Это право является особой формой реализации права на обращение и поэтому в законодательстве обычно закрепляется отдельно.

В целях разделения полномочий между республиканскими, региональными и муниципальными органами управления, государство располагает рядом механизмов, позволяющих осуществлять государственную политику в области развития муниципального строительства и местного самоуправления.

К основным из них относятся:

- правовое регулирование организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения;

- формирование системы государственных органов, занимающихся вопросами местного самоуправления;

- принятие федеральных и региональных программ, способствующих реализации конституционных основ местного самоуправления и развитию муниципальных образований;

- бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы муниципальных образований;

- передача в муниципальную собственность находящихся в государственной собственности объектов, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления; методическая поддержка местного самоуправления, в том числе организация и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления;

- подготовка и повышение квалификации кадров для местного самоуправления, в том числе повышение квалификации выборных лиц местного самоуправления, подготовка кандидатов и участников выборных кампаний к выборам и другим процедурам прямого волеизъявления населения;

- информационная поддержка местного самоуправления, в том числе разъяснение населению конституционных основ местного самоуправления, информирование его о ходе и проблемах реформы местного самоуправления, о роли населения в создании системы общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления;

- широкое использование согласительных процедур при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Республики Узбекистан и органов местного самоуправления.

Комплексное использование указанных механизмов в рамках долгосрочных республиканских и региональных целевых программ поддержки местного самоуправления будет способствовать наиболее эффективной реализации государственной политики в области развития муниципального строительства в Республике Узбекистан. Ее конечным результатом должна стать эффективная система взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти.

Обобщая заложенные в законодательстве Республики Узбекистан **принципы взаимоотношений региональных и муниципальных органов**, можно выделить не противоречащие законодательству и природе правового контроля формы, которые могут быть применены органами регионального управления в целях достижения указанных задач это:

- регистрация нормативных актов местного самоуправления (уставы муниципальных образований, порядок их регистрации);

- согласование нормативно-правовых актов местного самоуправления;

- утверждение нормативно-правовых актов органов местного самоуправления;

- обжалование правового акта местного самоуправления (действия органа или должностного лица);

- приостановление полномочий органа (должностного лица) местного самоуправления.

Наряду с вышеперечисленными формами государственного контроля, широкий диапазон средств представляет иной вид административного контроля за реализацией переданных государственных полномочий муниципальными органами, который может быть охарактеризован как отраслевой (с точки зрения специфики государственного управления). В результате такого контроля оценивается как законность, так и эффективность, целесообразность деятельности органов муниципального управления. Согласно пункту 2 статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления «ад-

министративный контроль может включать также контроль за целесообразностью, осуществляемый вышестоящими органами власти, в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления». Формы отраслевого контроля обычно закрепляются не только в общих региональных законах о местном самоуправлении, но и специальных государственных законах о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В качестве санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий, которые могут быть применены к органам муниципальной власти и местного самоуправления вышестоящими органами государственной власти, называются: возмещение этими органами ущерба, причиненного в результате не целевого использования объектов региональной или республиканской собственности и переданных финансовых средств, а также - изъятие отдельных государственных полномочий.

Краткие выводы

Существенной предпосылкой возрастания роли местного управления выступает твердый курс нашего государства на реализацию высказанной Президентом И. Каримовым концепции постепенной передачи отдельных полномочий органов государственной власти органам самоуправления граждан.

Наличие благоприятных вышеназванных предпосылок и факторов возрастания роли муниципальных формирований определяют основные принципы, содержание и направленность государственной политики в области муниципального строительства и развития деятельности муниципальных формирований.

Успешное строительство экономически развитого государства, достижение политической и общественной стабильности невозможны без согласованной деятельности всех уровней власти. Для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственных и интересов местных, то есть общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования.

Разграничение компетенции между республиканскими, региональными и муниципальными органами власти должно осуществляться с учетом особенностей соответствующей территории (географических, экономических, демографических, этнических и других), чтобы конкретные полномочия возлагались на органы власти, способные максимально эффективно их осуществлять.

Вопросы для контроля и самопроверки

1. Чем обусловлено возрастание роли муниципальных формирований в системе государственного устройства?
2. В чём заключаются функции муниципальных формирований в современной экономике?
3. Какова роль муниципальных образований в системе государственного устройства?
4. Назовите предпосылки возрастания роли муниципальных органов власти в переходный период.
5. В чём состоят особенности становления и развития муниципального строительства в Республике Узбекистан?
6. Какие принципы государственной муниципальной политики реализуются в Узбекистане?
7. В чем заключается сложность разграничения полномочий между республиканскими и региональными органами власти?
8. Назовите основные направления муниципальной политики в Республике Узбекистан.

Основная литература:

1. Закон Республики Узбекистан от 2.09.93 г. «О государственной власти на местах». Т., «Узбекистон». 1993.
2. Каримов И.А. «Процессы преобразований и обновления необратимы». Доклад на восьмой сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан второго созыва. «Вечерний Ташкент» № 39. 5.04.2002.
3. «Государственное управление (организационно-функциональные вопросы)». Учебное пособие. М., «Инфра-М». 2000.
4. Орешин В.П. «Государственное регулирование национальной экономики». М., «Инфра-М». 2000.

Список литературы:

1. Конституция Республики Узбекистан. Т., «Узбекистон», 1999.
2. Закон Республики Узбекистан от 2.09.93 г. «О государственной власти на местах». Т., «Узбекистон». 1993.
3. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан». Новая редакция. Т., Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 5, 1999.
4. Каримов И.А. «Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана». Т., 1996.
5. Доклад Президента республики Узбекистан Каримова И.А. на совещании хокимов, городов и районов Узбекистана. Т., «Народное слово». 28.12.98.
6. Выступление Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова на заседании Межведомственного координационного совета, от 11.01.2001. Т., «Народное слово». № 9 от 12.01.2001.
7. «Обзор социально-экономического развития регионов Республики Узбекистан». Т., «Экономическое обозрение». № 8-9.2001.
8. «Узбекистан в фокусе глобальной политики». Т., «Экономический вестник Узбекистана». № 4/5. 2001.
9. «Государственная экономическая политика». М., Учебник МГУ.1999.
10. Воронин А.Г., Лапин В.А. «Основы управления муниципальным хозяйством». М., «Дело». 1998.
11. Совет Федерации (Р.Ф.). Научно-практическая конференция «Муниципальные образования в новой системе политических и социально-экономических координат». М., «Городское управление». № 5. 2002.

Глоссарий

Минимальный потребительский бюджет - наименьший уровень доходов населения, который позволяет обеспечить человека на-сущно необходимыми потребительскими благами. Он дает возможность обоснованно подойти к расчету минимального уровня заработной платы (доходов), который в данных конкретных условиях необходим для воспроизводства человека.

Социальное развитие - сложное понятие, включающее в свой состав как экономический рост (т. е. увеличение физического объема производства), так и повышение качественных показателей экономических отношений.

Социальная политика государства - действия государственных органов власти, направленные на достижение определенных целевых установок в области повышения уровня жизни, роста благосостояния отдельных групп населения, установления границ дифференциации населения по доходным группам. Конкретными средствами проведения социальной политики государства являются: установление минимальной заработной платы, уровня пенсий, пособий, стипендий.

Уровень жизни народа - интегральный показатель, характеризующий величину доходов различного характера, приходящихся на душу населения.

Качество жизни - степень и качество удовлетворения материальных и духовных потребностей людей. Выражается через такие показатели, как качество питания, качество и модность одежды, комфорт жилья, качество услуг здравоохранения, образования, сферы бытового обслуживания, структура досуга населения, уровень и число стрессовых ситуаций и пр.

Потребительский бюджет - баланс денежных доходов и расходов населения, характеризующий сложившийся уровень жизни народа. Показывает все доходы по источникам поступлений и расходы по назначению. Изучение динамики потребительского бюджета позволяет судить об изменении уровня жизни населения и его отдельных групп.

Нормативный потребительский бюджет - уровень доходов населения, который позволяет обеспечить общественно нормальный в конкретных условиях уровень жизни. Он дает возможность определить средний уровень дохода, который в данных условиях необходим для нормальной жизнедеятельности человека.

Государственная собственность - форма общей (неразделенной) собственности, принадлежащей государству и используемой им в общенародных интересах. Эта собственность образует основу государственного сектора экономики.

ГЛАВА III

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

III.1. Предпосылки развития городов и формирования муниципальной экономики

Жизнедеятельность всех членов общества, в том числе их экономическая деятельность осуществляется в пределах определенных пространственных границ. Экономическая активность хозяйствующих субъектов, в том числе и мобильность трудовых ресурсов в какой-то мере ограничивается пределами этих границ.

В сравнительно маленькой территориальной единице, будь то город, городской или сельский район, противоречие между ограниченностью ресурсов и неограниченностью человеческих потребностей проявляется особо резко. Трудовые, материальные и финансовые ресурсы этих территорий явно недостаточны, чтобы без интеграции с соседними территориальными единицами и экономикой страны в целом решить весь комплекс хозяйственных и социальных задач - обеспечения населения рабочими местами, жильем, потребительскими товарами и услугами, то есть всем тем, что даёт человеку развиваться и проявить свои способности. Но при этом каждая административно-территориальная единица должна максимально мобилизовать имеющиеся в ее распоряжении ресурсы и найти варианты интеграции с внешней средой, чтобы обеспечить благосостояние местного сообщества. Эта задача усложняется по мере роста масштабов населенных пунктов, а именно по мере роста и развития городов.

Так как жизнеобеспечение в сельских населенных пунктах в какой-то мере происходит автономно (хотя это утверждение носит весьма условный характер), то города для их жизнеобеспечения требуют наличия ряда предпосылок.

Эти предпосылки очень обширны и наряду с имеющимися промышленными предприятиями включают также наличие асфальтных дорог и предприятий общественного транспорта, сетей водообеспечения, канализации и предприятий коммунального обслуживания, широкого круга предприятий и организаций, оказывающих услуги быта, охраны здоровья, правопорядка и окружающей среды. Особо важным для жизнеобеспечения со-

временного города является наличие субъектов рыночной инфраструктуры (банков, бирж). По характеру воздействия на развитие городов эти предпосылки являются пассивными. Жизнеобеспечение города и дальнейшее его развитие требует также наличия эффективной системы организации и управления экономикой города, с помощью которой эти предпосылки превращаются в реальный фактор развития городов.

Имея своего рода специализацию и кооперированные связи, промышленных предприятий, жилых кварталов, сетей производственной и социальной инфраструктуры города превращаются в особый объект управления, от эффективности функционирования которых зависит не только благополучие ее жителей, но и эффективность всего национального хозяйства.

История всех развитых стран свидетельствует о росте масштабов и значений городов в экономике страны. Такое развитие обусловлено рядом факторов, к которым можно отнести:

1. повышение эффективности сельского хозяйства;
2. экономию обусловленную агломерацией, в которую входят:
 - а) внутренняя экономия от роста масштабов производства;
 - б) экономия на местонахождении;
 - в) внешняя экономия от роста масштабов производства;
3. наличие инфраструктуры;
4. масштаб спроса в городах.

В результате повышения эффективности сельскохозяйственного производства из нее высвобождается часть рабочей силы. Последние перебираются в города, где сосредоточены промышленные и иные предприятия. Если расширение предложения рабочей силы является фактором роста производства, то увеличение численности населения обуславливает рост социального сектора - строительство жилых домов, расширение сетей коммунальных предприятий и т.д.

Экономия, обусловленная агломерацией означает «удешевления» производства, то есть, снижение себестоимости производимых товаров и услуг в результате расположения предприятий, не далеко друг от друга, что возможно только в условиях города.

Экономия, обусловленная агломерацией имеет несколько видов проявления. Мы знаем, что города, где скоплено большое число населения и предприятий, являются (конечно, в зависимости от их масштабов) крупными рынками, а это позволяет фир-

мам увеличить объемы производства и получить экономию в результате снижения средних долгосрочных издержек и затрат на единицу продукции. Это явление называется внутренней экономией от роста масштабов производства.

Экономия, обусловленная агломерацией проявляется, также в виде экономии на местоположении.

Близость предприятия к поставщикам и потребителям снижает их транспортные расходы, что приводит к уменьшению издержек на единицу продукции и росту их прибыли. Поэтому местоположением для нового предприятия лучше выбрать город, где производится продукция, являющаяся сырьём для нового предприятия и имеется потребителей на выпускаемую продукцию.

Внешняя экономия от роста масштабов производства является следующим типом экономии, обусловленной агломерацией.

Такая экономия получается от расширения не самой фирмы, а от расширения всей отрасли. Допустим, что в городе имеется один производитель телевизоров. В таком случае, фирма для обеспечения гарантийного ремонта своей продукции или должна создавать свою сеть по оказанию ремонтных услуг, или прибегнуть к привлечению специалистов ремонтников со стороны. Так как эти специалисты не будут заняты полный день, а поиск высококвалифицированных специалистов требует больших затрат времени, оба эти варианта являются неэффективными.

Но если в городе одновременно будут функционировать несколько производителей телевизоров и объём их продаж будет достаточно велик, то это позволит предприятиям совместно поддержать специализированную фирму, оказывающую услуги по ремонту. Оказывая одновременно услуги по гарантийному ремонту продукции нескольких фирм, эта фирма может нанять высококвалифицированных работников и обеспечить их занятость в полный день, что приведёт к снижению затрат на ремонт и экономии средств по гарантийному обслуживанию своей продукции. Таким образом, месторасположение отдельных, в значительной мере взаимозависимых предприятий определяется одновременно. Производители готовых товаров должны иметь непосредственный доступ и к промежуточным товарам и услугам, рассматриваемым как ресурсы, и к рынкам сбыта своей готовой продукции. Точно так же поставщики промежуточных товаров и услуг должны иметь непосредственный доступ к своим поставщикам сырья и материалов.

редственный доступ к рынкам, размеры которых позволяют достичь внутренней экономии от крупномасштабного производства. Из этого следует, что решение для обеих групп одинаково - сосредоточиться в городах, ибо только они способны обеспечить ресурсы и рынки в достаточных размерах, а также полностью удовлетворить разнообразные потребности. Отсюда нетрудно сделать вывод, почему притяжение производства, а следовательно, и населения в города представляет собой самовоспроизводящийся кумулятивный процесс.

Подобно внешним факторам экономии от роста масштабов, инфраструктура городской территории также является источником экономии или преимуществ в издержках. А именно: город предоставляет расположенным в нем фирмам необходимые им важные услуги и удобства, само обеспечение которыми в нужных каждой фирме незначительных размерах обошлось бы ей слишком дорого. Эта инфраструктура включает в себя такие очевидные элементы, как водо- и электроснабжение, очистные сооружения, транспортные средства, исследовательские и технологические услуги, финансовые учреждения и банки, консультационные службы управления и рекламу, специализированные юридические услуги и т. д.

Богатая и разнообразная инфраструктура, возможно, является самой значительной интегрирующей силой, воздействием которой объясняется непрекращающийся рост городских территорий.

Будучи необходимым условием реализации фирмами и отраслями внутренней и внешней экономии от роста масштабов, рыночный спрос помимо этого играет и другую важную роль, объясняющую рост городов. Большая населенность крупных городов означает наличие в них широкого разнообразия товаров и услуг. Проще говоря, если население Ташкента и Самарканда создает рыночный спрос, достаточный для существования различных ресторанов и магазинов, предлагающих разнообразную еду и товары, то спрос на такую продукцию в Яккабаге (Кашкадарьинский вилоят) или Гурлене (Хорезмском вилояте) будет недостаточным для обеспечения рентабельности подобных предприятий. Точно так же существование театров, симфонических оркестров, высокоспециализированных медицинских услуг, профессионального спорта возможно с коммерческой точки зрения лишь в круп-

ных городах. В целом многие изысканные удобства современной жизни присущи городам именно вследствие наличия там адекватного спроса. Это означает, что города являются не только местом более дешевого производства товаров и услуг, но и местом, где потребители могут наиболее полно удовлетворить свои запросы благодаря более полному соответствию последних широкому диапазону предлагаемых товаров и услуг.

С развитием городов и расширением их территорий начал усложняться деятельность по управлению процессами их жизнеобеспечения. Во многих странах ряд функций по этим вопросам взяли на себе муниципалитеты. И в этих странах наряду с понятием национальная экономика, экономика фирм используется термин «муниципальная экономика».

III.2. Понятие муниципальной экономики

Наука о развитии муниципальной экономики является для Узбекистана в определенном смысле новой. Сами термины «местное сообщество», «муниципальная экономика», «местное хозяйство» даже у специалистов могут вызвать удивление и неприятие. Традиционно район и город рассматривались в советской теории и практике лишь в ракурсе административно-территориального деления.

Об экономике говорили больше как о национальной, а местное хозяйство чаще всего рассматривалось как ЖКХ - жилищно-коммунальное хозяйство.

Понятие «муниципальная экономика» не определено в специальной литературе. Тем не менее, использование его может быть оправданным хотя бы из соображений удобства при работе с вопросами экономики в приложении к муниципальной сфере. Несмотря на отсутствие строгого определения, это понятие кажется совершенно естественным в ряду аналогичных понятий, используемых для обозначения локальных явлений в экономике: мировая экономика, государственная экономика, региональная экономика, экономика предприятия, экономика семьи. В этом ряду совершенно естественно смотрятся такие понятия, как экономика города или района и муниципальная экономика, которые, как и родственные понятия, обозначают экономические процессы на локальных территориях конкретного города, района или более общие

процессы, характерные для муниципальных образований. Представляется, что в такой трактовке термин имеет право на существование. Более того, это понятие просто необходимо при рассмотрении местного самоуправления как ресурса для антикризисного развития страны.

В любом случае прикладное значение понятия определяется возможностью работы с процессами, обозначаемыми этим понятием. В данном случае понятие «муниципальная экономика» необходимо не только для формирования новых представлений о процессах, протекающих на локальном - муниципальном уровне, т. е. не только для изучения экономических явлений на уровне городов и районов. Прежде всего, понятие необходимо для работы с этими процессами, для управления ими. Именно отсюда, исходя из целей введения понятия, следует рассматривать его содержание.

Вопрос о содержании понятия «муниципальная экономика» является сегодня спорным, поскольку среди специалистов существуют две позиции. Первая - наиболее простая и понятная с точки зрения традиционных схем административного управления, сводится к тому, что **муниципальная экономика - это все экономические процессы, непосредственно контролируемые органами местного самоуправления.** Сюда входят все бюджетные процедуры, все процессы, связанные с собственностью, находящейся в распоряжении муниципальных образований, а также все, что является экономической основой социального обеспечения граждан муниципального образования. Иногда этот хозяйственно-экономический комплекс называют муниципальным хозяйством.

Принцип формирования понятия муниципальная экономика в этом случае заключается в критерии управляемости, причем управляемости прямой: либо на уровне административной подчиненности, либо в рамках полной имущественной зависимости.

Другой принцип определения сущности муниципальной экономики исходит из общего представления о целях введения понятия, которые были сформулированы как потребность управления процессами. Сама общая цель управления процессами на местном уровне, на уровне местного самоуправления - это обеспечение благополучия населения. Причем благополучия не только в настоящий момент, но и в перспективе. Достижение этой цели возможно только на основе экономического благополучия. Оно складывается из экономического благополучия граждан, прожи-

вающих на территории, экономического благополучия предприятий, действующих на территории, и экономического благополучия самого муниципального образования как хозяйствующего субъекта, исполняющего определенные социальные функции.

Экономическое пространство, в котором формируется картина благополучия (или неблагополучия) населения муниципального образования, не сводится к пространству муниципального хозяйства.

Очевидно, что это пространство шире. Сюда входят все экономические процессы, происходящие на предприятиях, расположенных на территории муниципального образования, независимо от их имущественной принадлежности. Органы местного самоуправления не могут непосредственно управлять этими процессами. Но с позиций сформулированных целей обеспечения благополучия населения эти процессы не могут быть проигнорированы, поскольку именно они, в первую очередь, определяют благосостояние людей, работающих на этих предприятиях. Этот объективный фактор не зависит от принадлежности предприятия и даже места его регистрации. В том случае, если предприятие работает на территории муниципального образования, оно определяет благосостояние граждан как минимум тремя способами:

- обеспечивает рабочие места;
- обеспечивает налоговую базу для бюджета муниципального образования;
- обеспечивает доходы работников, проживающих на территории муниципального образования.

В том случае, когда предприятие, например, не зарегистрировано на территории муниципального образования и, соответственно, не платит налоги в местный бюджет, но на предприятии работают жители муниципального образования, влияние предприятия остается через обеспечение занятости и через доходы работников-жителей. Учитывать такое влияние при рассмотрении экономической ситуации и тем более при рассмотрении перспектив развития просто необходимо. Без учета такого влияния любой прогноз и принимаемые на его основе управленческие действия не будут соответствовать действительности, а значит, будут неэффективны или просто опасны.

Именно для включения в круг рассмотрения всего набора явлений и процессов, влияющих на благосостояние населения

муниципального образования, следует вводить понятие «муниципальная экономика», включая туда все экономические процессы, происходящие на территории.

Особенно важно иметь такое понятие при работе с представлениями о комплексном социально-экономическом развитии. Очевидно, что развитие муниципального образования не может быть сведено к развитию только муниципального хозяйства. Во-первых, муниципальное образование не сводится к муниципальному хозяйству, а во-вторых, ресурсы, сосредоточенные в муниципальном хозяйстве, как уже отметили выше, слишком малы, чтобы говорить о развитии.

Перспективы развития муниципального образования и его жителей становятся подавляющим образом зависимы от благосостояния градообразующего предприятия или отрасли. В этом случае, говоря об экономических процессах на территории муниципального образования, тем более необходимо рассматривать и учитывать экономику градообразующих предприятий. Т.е. и в этом случае понятие муниципальной экономики обязательно должно включать все процессы на территории, не ограничиваясь муниципальным хозяйством.

Такое рассмотрение понятия муниципальной экономики имеет еще одно значение. Оно заставляет рассматривать вопросы управления экономическими процессами, которые не входят в непосредственный круг предметов ведения муниципальных органов власти.

Другая точка зрения состоит в том, что **предметом муниципальной экономики является управление только муниципальным хозяйством**, объектами, находящимися в распоряжении местных органов власти (за рубежом муниципальной собственности) и средствами местного бюджета.

В случае сведения муниципальной экономики к уровню муниципального хозяйства особых вопросов, связанных с управлением, не возникает. Все решается либо через простые административно-управленческие схемы, либо через более сложные, менее привычные для традиционных управленцев муниципального звена схемы холдингового типа. Первые реализуются при работе с аппаратом исполнительной власти органов местного самоуправления, т.е. в администрациях, где по определению действуют административная подчиненность и соответствующие схемы управ-

ления. Вторые - при работе с муниципальными предприятиями и учреждениями, которые являются хозяйствующими субъектами. Они самостоятельны в своей текущей деятельности, но зависят от муниципальных органов власти в вопросах выбора стратегии через назначение руководителя, удовлетворяющего требованиям собственника, и через текущий контроль с угрозой замены руководителя.

Для муниципальной экономики процесс управления нельзя свести к этим простейшим технологиям. Необходимо отметить, что к вопросу местного значения входит оказание населению различных услуг выполняемых хозяйствующими субъектами всех форм собственности, в том числе крупными государственными предприятиями. Самостоятельное предприятие, действующее на территории, никоим образом не подчинено органам местной власти. Более того, государство охраняет эту независимость предприятия от местной власти. В то же время зависимость населения от состояния этого предприятия может быть весьма большой. Особенно в том случае, когда предприятие является градообразующим. В любом случае перспективы предприятия непосредственно связаны с перспективами муниципального образования и наоборот. Направления развития муниципального образования невозможно определить без учета направлений развития основных предприятий, действующих на территории. Исходя из этих утверждений второе определение муниципальной экономики можно считать неприемлемым.

Третья точка зрения на предмет муниципальной экономики определяется не из перечня курируемых местной властью предприятий и объектов, а из перечня решаемых задач или выполняемых функций. Необходимо отметить, что управление объектами собственности, деятельностью предприятий и организаций не может быть целью, это лишь средство для оказания услуг населению на местном уровне. Исходя из местного характера этих услуг, они называются 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.

Таким образом, муниципальная экономика - это эконо-

мика оказания услуг населению. Предметом ее деятельности является мобилизация всех экономических ресурсов территории (независимо от форм собственности) для оказания муниципальных услуг. Этот подход не отрицает правильности первого определения, а лишь определяет сущность муниципальной экономики с другого угла зрения.

III.3. Основные субъекты муниципальной экономики

Развитие муниципальной экономики, ее способность обеспечения роста благосостояния местного сообщества во многом зависит от эффективности взаимодействия субъектов муниципальной экономики.

Основными субъектами муниципальной экономики являются домохозяйства, предпринимательский сектор и местное правительтельство.

Под домашним хозяйством понимаются конечные потребители национального продукта. К их числу относят наряду с населением и общественные организации.

Домохозяйства - создатель человека для общества. Домашний труд и учеба имеют огромное значение для развития всего общества.

Домашнее хозяйство как потребитель, оказывает решающее воздействие на развитие сферы материальных услуг (коммунально-бытовых, транспортных, общественного питания и т. д.)

Домохозяйство является не только потребителем производимых в обществе товаров и услуг, но и поставщиком рабочей силы, главным субъектом отношений, определяющим само существование и движение экономики.

Но по целому ряду причин в нашей экономике домохозяйства - поставщик рабочей силы, владелец собственности в виде денежных, финансовых ресурсов и недвижимости ещё не представляют реальной экономической силы.

Этими причинами можно объяснить незавершенность перехода к муниципальной экономике, незавершенность формирования среднего класса, неравномерность развития рыночных отношений между городом и селом, между различными регионами и т.д.

К предпринимательскому сектору, являющемуся очередным субъектом муниципальной экономики, относятся все, кто произ-

водит товары и услуги с целью получения прибыли. К этой категории относят как крупные корпорации, так и индивидуальных предпринимателей, как частные фирмы, так и государственные предприятия.

Предпринимательский сектор функционирует в конкретной социально-экономической среде на и не может не учитывать ее, поскольку исходить из этой среды. Экономическая среда (общеекономическая ситуация в стране), политическая ситуация, социальная среда (состояние социальной стабильности), культурная среда (одобрение предпринимательства, изменение моды потребностей), правовая среда (наличие твердых и стабильных законов), технологическая среда (состояние, в котором находится в стране научно исследовательские и опытно-конструкторские работы), физико-географической среды (нахождение вблизи источников полезных ископаемых, транспортных узлов, районов отдыха) а также демографическая среда (численность населения, ее поло-возрастной состав и т.д.) определяют внешнюю среду функционирования предпринимательства.

Существуют разные подходы к оценке деятельности предприятий. Многие из критериев основываются на экономических результатах самих предприятий. Для муниципальной экономики важно оценить не столько эффективность отдельного предприятия, сколько то, что дает каждое конкретное предприятие для обеспечения жизнеспособности местного сообщества в целом.

С этой точки зрения можно использовать следующие критерии: критерий прибыльности, критерий занятости, критерий качества рабочих мест, критерий связи предприятия с местной ресурсной базой, критерий вписанности предприятия в структуру местной экономики, критерий пространственной интегрированности местного сообщества.

Вопросы о роли местного правительства как субъекта экономической деятельности довольно сложный и дискуссионный. Это объясняется тем, что, во-первых, местное правительство других уровней многолико и его роль выходит далеко за рамки хозяйственной деятельности; во-вторых, в разных странах существуют различные варианты распределения функций общественного управления между уровнями власти.

С точки зрения разделения полномочий с национальными правительствами выделяется три основных типа местных правительств:

- администрация. Местное правительство рассматривается как низший уровень системы государственного управления и занимается претворением в жизнь поставленных центром задач;

- агентство. В этом случае создаются местные органы с некоторой финансово-административной самостоятельностью и выполняют функции, определенные центральным правительством;

- автономия. Передача права принятия решения, постановки задач и создание автономных, независимых от центрального правительства органов местной власти.

Круг функций, которые могут брать на себя местные правительства, неширок и имеет различия по сферам. Но их можно объединить в три группы:

- местное правительство выполняет функции контроля над соблюдением законности и порядка в местном сообществе;

- представляет услуги населению;

- представляет интересы сообщества.

В условиях централизованной экономики национальное правительство обычно предписывает, какие виды услуг передать местной власти, и одновременно обеспечивает местный бюджет для оплаты этих услуг.

В рыночной экономике государство уже не регламентирует количество и виды услуг, передаваемых местному уровню управления, и местные органы власти обычно обладают возможностью выбирать, какие функции они будут выполнять. Как правило, чем крупнее город, тем больше услуг предоставляется администрацией города.

Услуги, предоставляемые населению, как правило, делятся на две категории: те, которые предоставляются всему населению и не потребляются в индивидуальном порядке, а также те, к которым население может иметь доступ, а может и не иметь.

Учет различий между этими двумя категориями услуг является одним из критериев выбора способа их предоставления. Местное правительство может организовать их производство как на государственных, так и на частных предприятиях.

Услуги населению в муниципальной экономике могут быть оказаны как государственным и частным сектором, так и третьим сектором, называемым неправительственные некоммерческие организации. Все эти сектора имеют свои сильные и слабые стороны.

Местные органы власти могут участвовать в стабилизационной политике. Но они не имеют собственной валюты и не могут использовать рычаги денежно-кредитной политики или валютного обмена. Кроме того, они не могут использовать тарифы и квоты. Таким образом, на практике они могут использовать рычаги налогово-бюджетной политики, создавая дефицит при необходимости повышения совокупного спроса или избыток при необходимости сдерживания совокупного спроса на подведомственных им территориях. Однако, деятельность местных органов власти в области стабилизации экономики является менее эффективной, чем деятельность национального правительства. Например, отдельно взятый местный орган власти в целях снижения безработицы на подведомственной территории создает дефицит местного бюджета, увеличивая расходы на создание новых рабочих мест или уменьшая налоги с тем, чтобы расширить инвестиционные возможности предпринимателей. Очевидно, что часть этих рабочих мест будет занята жителями других территорий или же предприниматели часть своих возросших доходов направят на создание новых рабочих мест на других территориях и на покупку импортируемых за пределами этой территории товаров, тем самым стимулируя создание рабочих мест за пределами этой территории. Это снижает ожидаемый эффект от деятельности местных органов власти, хотя и не означает абсолютную ее неэффективность.

III. 4. Теоретическая модель муниципальной экономики

Различные муниципальные образования имеют неодинаковые внешние и внутренние условия функционирования. Хотя на территории одного государства для всех создаётся сравнительно одинаковые внешние условия, различия в обеспеченности теми или иными ресурсами в наличии на их территории промышленных предприятий, в численности и структуре населения, в отдаленности от транспортных узлов в ряде других условиях определяют своеобразность экономики каждого муниципального образования. Если одно муниципальное образование производит услуги больше, чем предполагают потребности местного сообщества, то вторая нуждается в «импорте» этих услуг и т.д. Но

несмотря на такое различие экономика всех муниципальных образований имеет множество общих признаков, что позволяет нам представить их в качестве обобщенной модели. Под экономической моделью понимается описание взаимосвязи и взаимозависимости между отдельными экономическими категориями и явлениями в виде математических формул, графиков или схем.

Чтобы построить модель муниципальной экономики, нужно вспомнить, что муниципальная экономика представляет собой открытую экономическую систему, которая имеет внутреннюю и внешнюю среду, где происходит внутреннее взаимодействие ее элементов и взаимосвязь со внешним окружением.

Внешняя среда муниципальной экономики определяется общей макроэкономической ситуацией в стране, уровнем инфляции и безработицы, валютным курсом и состоянием платежного баланса, конъюнктурой национального и мирового рынка, направлением фискальной и денежно-кредитной политики, основными целевыми ориентирами инвестиционной и структурной политики, внутренней и внешнеполитической ситуации и т.д.

Находясь под влиянием внешней среды, местные сообщества, в том числе местные органы власти, имеют лишь ограниченную возможность оказать на неё обратное воздействие.

В то же время муниципальная экономика не имеет в достаточном количестве все производственные ресурсы, необходимые для удовлетворения экономических потребностей местного сообщества.

Экономические потребности местного сообщества включают в себя не только потребности на товары и услуги, но и на рабочие места, соответствующие уровню квалификации каждого члена сообщества, где он может реализовывать свои способности и получить необходимый для обеспечения расширенного воспроизводства своих способностей в качестве рабочей силы. Величина этих доходов должна быть достаточной и для обеспечения находящихся на их иждивении членов семьи, для уплаты налогов (на имущество, на землю). Недостаток местных ресурсов для удовлетворения этих потребностей является одной из причин поиска рабочего места за пределами местного сообщества.

Диверсификация производимых и потребляемых товаров и услуг, повышения требований к их качественным характеристикам и связанные с ним изменения структуры спроса еще более

усложняют выполнение функций местной экономики. Таким образом, можно сказать, что экономика города или района не в состоянии предоставлять весь перечень товаров и услуг, удовлетворяющих спрос своего населения. Поэтому экономика каждой области, города или района интегрирована с экономикой других территориальных образований и носит открытый характер.

Экономические субъекты каждого территориального образования покупают за пределами этого образования товары и услуги, осуществляя денежные расходы, а также реализуют за пределами территориального образования товары и услуги, обеспечивая приток денежных доходов извне.

Этот вывод является первым условием, учитываемым при построении модели муниципальной экономики.

Схема.3.1

Упрощенная модель муниципальной экономики



Муниципальная экономика функционирует в условиях жесткой конкуренции. Это проявляется как на рынке товаров и услуг, так и на рынках труда и капитала.

Вывоз товаров и услуг за пределы территориальных образований над ввозом позволяет увеличить доход членов местного сообщества и местного бюджета, а предпринимателям - расширить объем выпуска продукции, создать дополнительные рабочие места.

Ввоз товаров и услуг за пределы территориальных образований имеет как положительный, так и отрицательный эффект. Положительный эффект ввоза товаров и услуг предпринимательскими структурами проявляется в более полном удовлетворении спроса населения, в экономии их времени и денежных средств, чем при закупке за пределами данного района или города. Предприниматели в данной ситуации пополнят недостаток местных ресурсов для их деятельности, создадут дополнительные рабочие места в сети торговли, увеличится величина уплачиваемых ими налогов.

Для характеристики муниципальной экономики необходимо анализировать товарную структуру ввоза и вывоза. Вывоз готовой промышленной продукции, наукоемких товаров и услуг с высоким уровнем рентабельности свидетельствует о передовых позициях экономики рассматриваемого территориально-образовательного образования в рыночной конкуренции. О слабости конкурентных позиций местного сообщества может свидетельствовать преобладание сырья, несложной промышленной продукции, а также низко рентабельных услуг в общем объеме вывоза. Производства таких товаров и услуг обычно является низкооплачиваемым, не приносит высоких доходов ни предприятиям, ни бюджету (в том числе местному бюджету). А это, в свою очередь, не позволяет расширить возможности местных органов власти по увеличению доходов членов местного сообщества, расширению емкости местного рынка, содействию в создании новых рабочих мест, увеличению расходов на благоустройства территории.

Зависимость местного производства товаров и услуг от ресурсов (как от местных, так и от ввозимых) является вторым условием, учитываемый при построении модели муниципальной экономики.

Местные ресурсы включают в себя природные ресурсы (земля, полезные ископаемые, вода, воздух), трудовые ресурсы (количество трудовых ресурсов, их квалификация, навыки и предпринимательские способности) и капитал (физический капитал - основные средства и финансовый капитал). К местным ресурсам также можно отнести имеющиеся в распоряжении хозяйствующих субъектов технологии и управленческих структур, владеющих полномочиями и возможностями воздействовать на экономические процессы, происходящие в подведомственной территории.

При изучении и характеристике местных ресурсов необходимо обратить внимание на следующие аспекты:

- обеспеченность муниципальной экономики ресурсами зависит не только от их количество, но и от способа их использования и применяемой технологии;
- для обеспеченности ресурсами очень важна также доступность и мобильность ресурсов;
- роль ресурсов, создаваемых людьми (труд, капитал, технологии, управление) становится более значительным, чем роль природных ресурсов;
- качество ресурсной базы зависит не только от наличия тех или иных ресурсов, но и от их комбинации.

Следующая специфическая характеристика муниципальной экономики, учитываемой при построении ее модели, является зависимость экономической активности в местном сообществе от разности между притоком доходов извне и оттоком местных доходов, реализуемых за пределами сообщества. Как уже отмечалось, превышение потребительского спроса на товары и услуги над их предложением на местных рынках заставляет членов сообщества расходовать свои средства за пределами сообщества, в результате чего сокращаются доходы местного бюджета, упускается возможности повышения деловой активности в розничной торговле. Прирост объема продаж товаров и услуг местного производства за пределами сообщества увеличивает финансовые ресурсы для экономического развития.

Четвертая специфическая характеристика муниципальной экономики заключается в зависимости ее развития от действия местных лидеров как в общественном, так и в частном секторах. При эффективном управление местными ресурсами и соответ-

ствующей организации взаимодействия субъектов муниципальной экономики достигается повышение деловой активности и расширение финансовых возможностей для оказания муниципальных услуг.

Из модели видно что ресурсами для развития муниципальной экономики могут выступать как средства местного так и республиканского бюджета.

Местное правительство предоставляя налоговые льготы, выделяя земельные участки для строительства объектов производственного и социального характера, организовывая оказания различных муниципальных услуг оказывает влияние как на процесс производства товаров и услуг, так и на процесс их потребления.

Таким образом, описанная модель муниципальной экономики и характеристика ее основных специфических черт показывает, что смысл функционирования муниципальной экономики заключается в эффективном использовании местных ресурсов и ее преимущество в рыночной конкуренции с целью полного удовлетворения потребностей населения.

III.5. Общая характеристика местных рынков

Рынок - это реальное или воображаемое место, где встречаются люди и заключают сделку (покупают-продают). Рынок - это механизм, сводящий вместе продавцов и покупателей отдельных товаров и услуг. Обычно различают рынок товаров и услуг, финансовый рынок, и рынок факторов производства. По масштабу различаются международный, национальный, региональный и местные рынки. С точки зрения возможности воздействия местных органов власти на происходящие процессы развития муниципальной экономики во многом определяется ёмкостью и развитостью местных рынков и их эффективного функционирования. В данном вопросе мы рассмотрим общую характеристику местных рынков труда, капитала и жилья.

В муниципальной экономике капитал и тем более земля (по крайней мере, в краткосрочном периоде) остаются постоянными величинами. Поэтому объем производства и экономический рост в местном сообществе практически являются функцией рабочей силы, ее величины, качества и способа использования. Иными

словами, рабочая сила - это важнейший ресурс, условие развития муниципальной экономики.

Рабочие места, их качество - главный фактор, определяющий уровень доходов членов местного сообщества и в значительной степени влияющий на стиль их жизни.

В рыночной экономике отношения между работником и работодателем строятся на основе спроса и предложения рабочей силы, но с учетом правил, принятых в существующей институциональной системе.

Однако нельзя забывать и о том, что рынок труда - объект регулирования со стороны местного правительства, действия или бездеятельность которого могут создавать условия и для его развития, и для его деградации.

Рынок труда имеет множество общих характеристик, аналогичных рынку любого другого товара или капитала. В то же время необходимо помнить, что сам по себе труд не является товаром. Продается и покупается только рабочая сила человека, т. е. его способность к труду, что требует особого внимания к изучению личностных аспектов поведения - мотивов выбора мест работы, условий проживания и т. д., влияющих на перемещения рабочей силы из одного местного сообщества в другое.

Рынок труда - это сложный общественный институт (система общественных отношений, экономических, правовых норм и правил), в рамках которого:

- покупаются и продаются услуги труда;
- осуществляется размещение трудовых ресурсов по профессиям, отраслям и географическим районам для получения наибольшей отдачи в обществе.

В рыночной экономике стоимость рабочей силы становится той «невидимой рукой», которая перемещает труд туда, где он используется с наибольшей производительностью.

Изменения на рынке труда происходят под воздействием внешних и локальных факторов.

К внешним факторам можно отнести:

- структурные изменения в экономике - изменяющий структуры спроса на рабочую силу и вызывающий структурную безработицу;

- замедление или прекращение экономического роста - явление, сопровождающееся также снижением реальной занятости;

- рост без увеличения рабочих мест, т. е. рост за счет совершенствования технологий в обрабатывающей промышленности и промышленности, производящей готовую продукцию;

- международную конкуренцию: многие фирмы в поисках более дешевых факторов производства по существу экспортируют рабочие места. В то же время для стран - получателей инвестиций при продуманной политике это может стать источником роста, а следовательно, новых рабочих мест.

К факторам локального характера можно отнести:

- перемещение производства из одного местного сообщества в другое, появление новых предприятий-конкурентов;

- закрытие предприятий неконкурентоспособных или наносящих ущерб окружающей среде и условиям жизни населения обостряет проблему местной безработицы;

- появление организаций развития местных сообществ или других местных институтов, занимающихся маркетинговыми программами и разработкой стратегий экономического развития, что способствует улучшению предпринимательского климата и созданию новых рабочих мест;

- пространственное положение местного сообщества (близость или удаленность) относительно «центров притяжения»: например, удаленность сельских территорий от городских центров (и даже сельских районных центров) существенно ограничивает возможности перемещения рабочей силы, суживает или разрывает пространство местных рынков труда. В итоге рядом с относительно благополучными центрами могут соседствовать бедные местные сообщества.

Границы рынка труда могут не совпадать с административными границами муниципальных образований. Поэтому с точки зрения пространственной характеристики рынок труда не обязательно ограничивается одной территорией. Он может охватывать несколько близко расположенных территорий, имеющих, например, хорошую транспортную инфраструктуру, что позволяет людям перемещаться на достаточно большие расстояния от дома к месту работы. Границы рынка труда могут также охватывать пространственно разделенные, но связанные информацией территории. Механизм функционирования местного рынка труда идентичен функционированию национального рынка труда, где заработная плата является основным фактором обеспечения равновесия межспроса и предложения рабочей силы.

Рынки капитала - это сеть институтов и механизмов, с помощью которых происходит преобразование временно свободных денежных средств населения в физический капитал, а также перераспределение финансовых ресурсов между основными субъектами экономической деятельности для эффективного их использования.

В рыночной экономике в качестве основного источника развития муниципальной экономики рассматриваются доходы домохозяйств. Использование доходов, т. е. расходование денежных средств, определяет как уровень текущего потребления, так и возможности сбережений. В свою очередь сбережения представляют источник инвестиций.

Способность к развитию определяется тем, какую долю расходов люди готовы использовать в качестве сбережений и какая часть из них превращается в инвестиции, капитализируется. Этот сложный процесс осуществляется с помощью рынка капитала, тех его механизмов, посредством которых происходит преобразование временно свободных денежных средств населения в физический капитал.

Наличие и размещение капитала имеют ключевое значение в деятельности по развитию местного хозяйства. Правильное размещение реального капитала является необходимым условием обеспечения суверенитета потребителя, поскольку намерения и желания отдельных лиц - владельцев денежных средств, осуществляющих свой индивидуальный выбор с целью наиболее выгодного вложения капитала, влияют на формирование структуры экономики. И если потоки капитала расходятся с потребностями - целями членов местного сообщества, то со временем сообщество утрачивает способность влиять на структуру производства местной продукции в будущем. Именно капитал связывает экономику с будущим.

Поставщиками капитала выступают как домохозяйства, так и фирмы, имеющие временно свободные средства. Потребителями являются те домашние хозяйства и фирмы, которые испытывают недостаток в капитале. Первых называют владельцами денежных средств, вторых - инвесторами. Рынок капитала перемещает денежные средства от поставщиков к потребителям капитала.

В развитых странах большую часть своего капитала сообщества получают в результате вкладов, сделанных местными

домашними хозяйствами. Главными условиями, при которых население проявляет готовность осуществлять денежные вложения, являются доверие к правительству и стабильность экономической ситуации.

Основным потребителем капитала местного сообщества является местный предпринимательский сектор. Местные предприятия могут увеличить свой капитал, привлекая средства населения и финансовых организаций. Это осуществляется путем продажи облигаций и акций домохозяйствам или через ссуды, предоставляемые местными финансовыми институтами. Местные предприятия могут также приобрести капитал в виде ссуды, предоставляемой внешними финансовыми институтами, или путем продажи акций домашним хозяйствам, находящимся за пределами своего сообщества.

Участие местных органов власти в инвестиционной деятельности может финансироваться как за счёт бюджетных средств, так и за счёт заёмных средств, полученных от реализации муниципальных ценных бумаг.

С жильем непосредственно связаны такие важные функции местного управления и самоуправления, как:

- планирование территории;
- зонирование;
- оценка жилищного фонда;
- правовое оформление движения жилищного фонда (дарение, наследование, купля продажа);
- обеспечение коммунальными услугами;
- защита от преступной деятельности; стихийных бедствий (пожарная служба, страхование домовладений) и др.

Таким образом, трудно переоценить воздействие рынка жилья на социальный, экономический и финансовый потенциал развития местного сообщества. Теория и практика свидетельствуют, что изменения на рынке жилья самым существенным образом отражаются на всех сторонах жизни местного сообщества.

Рынок жилья структурирован и включает жилищный фонд как собственность на жилье, с одной стороны, и функционирование жилья, т. е. жилищные услуги (пользование жильем), - с другой.

На рынке жилищного фонда (жилья) складываются цены на здания, квартиры. На рынке жилищных услуг формируется плата за пользование жильем. В рыночной экономике они взаимосвязаны между собой как элементы единого рынка жилья. Но

в рыночной экономике фигурирует еще одно лицо - собственник земельного участка, которым не всегда является владелец дома. Следовательно, проблемы рынка жилья непосредственно связаны с земельным рынком, проблемами пространственного планирования, городским зонированием.

Действительно, формирование рынка жилья - длительный и сложный процесс. Приватизация жилья лишь исходное условие для становления рынка.

Обслуживание жилья как необходимое условие нормального функционирования и сохранности жилого фонда - серьезнейшая проблема, прямо связанная с формированием рынка жилья. Организация обслуживания и механизм оплаты жилищно-коммунальных услуг - это те основные вопросы, которые находятся в центре внимания текущей жилищной политики.

Организация обслуживания пошла по пути поиска более совершенной структуры управления ЖКХ, сокращения многозвенности и разделения функций заказчика и подрядчика. На этом рынке функционируют Товарищества собственников жилья, службы единого заказчика, разные фирмы, оказывающие жилищно-коммунальные услуги, в результате чего на этом рынке создана конкурентная рыночная среда.

Рынок жилья существенно отличается от других рынков товаров и услуг, поскольку жилье - единственный в своем роде товар. Можно выделить пять характерных особенностей, отличающих жилье от других товаров:

1. жилой фонд неоднороден;
2. жилье является недвижимостью;
3. жилье долговечно;
5. высокие издержки приобретения;
6. высокие издержки переезда.

Особое значение для рынка жилья имеет местоположение. Покупатель жилья приобретает вместе с ним и определенный **набор характеристик местности:**

- доступность к рабочим местам, магазинам, местам развлечений, которая в зависимости от положения может быть очень разной;

- обеспеченность общественными услугами: школы, пожарная команда, милиция и т. д.; - качество окружающей среды: разное качество воздуха, воды, разные уровни шума; - внешний вид/

ландшафт, внешние характеристики домов и участков.

Наконец, следует отметить и взаимосвязь рынка жилья с другими характеристиками местного сообщества: особенностями населения, социального и психологического микроклимата.

Как отмечалось выше, структура рынка жилья наряду с жилищным фондом включает и функционирование жилья, которая называется **жилищными услугами**. Каждая действующая единица жилищного фонда производит непрерывный поток жилищных услуг. Эксплуатационные услуги, или «рента», устанавливаемая на рынке жилищных услуг, связана не столько с капитальными затратами на строительство здания, сколько с количеством и качеством услуг и другими факторами, лежащими за пределами рынка капиталов. Поэтому довольно часто цены на жилье здания (квартиры, семейные дома) движутся в одном направлении, а цены на создаваемые ими услуги - в противоположном.

Вместе с тем рынок жилищного фонда и рынок жилищных услуг напрямую взаимосвязаны как элементы единого рынка жилья. Наглядно это проявляется в случае, когда домовладелец сам живет в собственном доме. Здесь не приходится говорить о двух отдельных рынках: приобретение жилища как предмета собственности и приобретение жилищных услуг сливаются в одно решение.

Таким образом местные рынки труда, капитала и жилья имеют ряд свои особенностей и их эффективное функционирование является важнейшим условием экономического и социального благополучия в муниципальном образовании.

Краткие выводы

Рост масштаба городов и их развитие обусловлено повышением эффективности сельского хозяйства, экономией обусловленной агломерацией, а также наличием богатой инфраструктуры и большого объёма спроса в городах, что является притягательной силой для размещения производства.

С развитием городов и расширением их территорий начал усложняться деятельность по управлению процессами их жизнеобеспечения.

Предмет муниципальной экономики не ограничивается только оказанием муниципальных услуг населению, она должна также обеспечить мобилизацию всех внутренних ресурсов и максимально возможное привлечение внешних ресурсов для достижения роста их благостояния.

Каждый субъект муниципальной экономики-домохозяйства, предпринимательский сектор и местное правительство (в ряда странах муниципалитеты) играют определённый рол в росте производства товаров и услуг в данной территории.

Муниципальная экономика как открытая система имеет внешнюю и внутреннюю среду функционирования. Эффективное функционирование муниципальной экономики зависит не только от количество и качество внутренних ресурсов и рационального их использования, но и от влияния внешней среды.

Границы рынка труда и рынка капитала, с точки зрения развития муниципальной экономики, не совпадают с границами муниципальных образований. Если границы рынка труда могут охватывать несколько близко расположенных территорий, имеющих хорошую транспортную инфраструктуру и информационные связи, то границы рынка капитала могут выходить и за пределы национальных границ.

Приватизация жилищного фонда явилась исходным условием формирования рынка жилья. Обслуживания жилья, обеспечения необходимых условий функционирования и сохранности жилищного фонда является важнейшим объектом деятельности муниципального хозяйства. Рынок жилищного фонда и рынок жилищных услуг взаимосвязаны как элементы единого рынка жилья.

Вопросы для контроля и самопроверки

1. Какие факторы обуславливает развитие городов?
2. В чём принципиальная разница в определении сущности муниципальной экономики при различных подходах?
3. Какова роль домохозяйств в функционировании и развитии муниципальной экономики?
4. По каким критериям оценивается эффективность деятельности предприятий с точки зрения интересов местного сообщества?
5. Дайте характеристику местному правительству как субъекту муниципальной экономики.
6. С учетом каких условий построен модель муниципальной экономики?
7. В чем проявляется открытый характер муниципальной экономики в приведённой модели?
8. Назовите основные факторы определяющие изменение в местных рынках труда.
9. Кто является поставщиком капитала в местных рынках и что является источником капитала?
10. В чём заключается смысл структуры рынка жилья?

Основная литература:

1. Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах». Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. № 9. 1993.
2. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан». Новая редакция. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан. № 5. 1999 .
3. Каримов И.А. « Узбекистан на пороге XXI века: Угрозы безопасности, условия стабильности и гарантии прогресса». Т., «Узбекистон».1997.
4. Алимов Р.Х. и др. «Основы муниципальной экономики и менеджмента». Т., «Узинкомцент». 2002.
5. Велихов Л. « Основы городского хозяйства». М.,1996.
6. Воронин А.Г., Лапин В.А., «Основы управления муниципальной экономикой». М., «Дело».1998.
7. Градов А.П. «Национальная экономика. Курс лекций».

СПб. «Специальная литература». 1997.

8. Ларина Н.И., Кисельников А.А. «Региональная экономика в странах с рыночной экономикой».

9. Маршалова А.С. «Основы теории регионального воспроизводства». М., «Экономика». 1998.

10. «Муниципальный менеджмент». Под ред. Морозовой Т.Г. Москва. «Банки и биржи». 1997.

11. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. «Основы развития местного хозяйства». Москва. Издательство «Дело». 2000.

Дополнительная литература:

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 26.02.2002 г. № УП-3038. «О дополнительных мерах по развитию деятельности товариществ собственников жилья».

2. Бабун. Р., «Проблемы муниципальной экономики». Журнал «Муниципальная экономика». №2. 2000.

3. Васильев В.И., «Местное самоуправление». М., изд.г.Тихомирова. 1999.

4. Европейская хартия о местном самоуправлении. Совет Европы. Отдель изданий и документов. Страсбург. 1990.

5. Методические рекомендации Коллегии Минмакроэкономстата Республики Узбекистан по анализу социально экономического развития и оценки хода экономических реформ на уровне административно- территориальных образований от 01. 12. 1995.

6. «Региональная экономика». Учебное пособие. Под ред. М.В. Степанова. М., « ИНФРА.-М». 2001.

7. «Словарь современной экономической теории». Под общей редакцией Дэвида У. Пирса. Москва., «Инфра-М». 1997.

8. Хусанов О. «Мустакиллик ва махаллий хокимият». Т., ИПК «Шарк». 1996.

9. Черногородский В.Н., «Реструктуризация экономики крупного региона». М., 1999.

10. Чжен В.А. и др. «Рыночное регионально-отраслевое развитие». Т., ИПК «Шарк». 1997.

Глоссарий

ЭКОНОМИЯ, ОБУСЛОВЛЕННАЯ АГЛОМЕРАЦИЕЙ- фактор развития городов, удешевление производства, то есть снижение затрат на производства товаров и услуг в результате расположения предприятий недалеко друг от друга

ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА - структурные элементы экономики, облегчающие движения потоков товаров и услуг от продавца к покупателю. Средства связи, транспорт (дороги, аэропорт), здания, канализационные системы, системы энергоснабжения.

ЭКОНОМИКА - система рационального использования производственных ресурсов в целях удовлетворения растущих потребностей населения

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА - экономика муниципального образования, предметом деятельности которого является мобилизация всех экономических ресурсов территории для оказания муниципальных услуг населению.

СУБЪЕКТЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ- домохозяйства, предпринимательский сектор и местное правительства от деятельности и взаимодействия которых зависит рост благосостояние местного сообщества.

МОДЕЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ - условное представление основных внутренних характеристик и внешних взаимосвязей муниципальной экономики в виде математических формул, графиков, таблиц или схем.

МЕСТНЫЕ РЕСУРСЫ- совокупность природных, трудовых ресурсов, капитала а также имеющиеся в распоряжении хозяйствующих субъектов технологии и управленческих структур владеющих полномочиями и возможностями воздействовать на экономические процессы происходящих в подведомственной территории.

РЫНОК ТРУДА- сложный общественный институт, в рамках которого покупается и продаются услуги труда и осуществляется размещение трудовых ресурсов по профессиям, отраслям, и географическим районам.

РЫНОК КАПИТАЛА- сеть институтов и механизмов, с помощью которых происходят преобразование временно свободных денежных средств населения в физический капитал, а также перераспределение финансовых ресурсов между основными субъектами экономической деятельности для эффективного их использования.

СТРУКТУРА РЫНКА ЖИЛЬЯ- совокупность жилищного фонда и жилищных услуг.

ГЛАВА IV

РЕГУЛИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

IV.1. Предпосылки регулирования муниципальной деятельности в республике Узбекистан

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.

Опыт реструктуризации государственного управления в странах с переходной рыночной экономикой показывает, что одним из актуальных направлений повышения качества работы муниципальных органов является формирование эффективного механизма регулирования их экономической деятельности со стороны государства в лице республиканских и региональных органов управления.

При этом под понятием «**регулирование муниципальной деятельности**» понимается подчинение процесса муниципального строительства определенному порядку, включая разработку определенных правил создания и функционирования муниципальных органов власти, налаживание их конструктивного взаимодействия с республиканскими и отраслевыми органами управления, а также другие направления упорядочивания их деятельности в общегосударственном масштабе.

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 формирований хорошо видны на схеме № 4.1.

Возрастание роли и значения эффективного регулирования деятельности муниципальных формирований Узбекистана обусловлено также целым рядом других субъективных предпосылок, важнейшими из которых являются:

1) необратимость рыночных преобразований во всех сферах экономической и общественной жизни Республики Узбекистан;

2) качественно новый статус муниципальных органов власти в условиях переходной рыночной экономики;

3) возросший уровень ответственности муниципальных органов за сбалансированное социально-экономическое развитие регионов;

4) несовершенство нормативно-правовой базы муниципального строительства в Республике Узбекистан;

5) неравномерные темпы социально-экономического развития различных регионов Узбекистана;

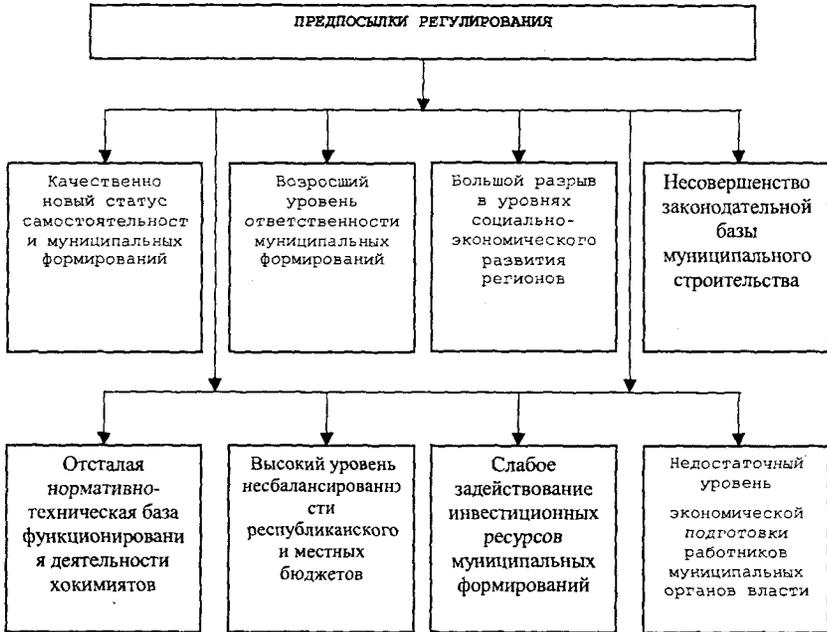
6) угроза появления рисков несбалансированного развития территориальных образований;

7) высокая несбалансированность бюджетов республиканского и местного уровней;

8) отсутствие у большинства отечественных руководителей муниципальных органов власти опыта работы в условиях переходной рыночной экономики;

- острая нехватка сотрудников муниципальных органов, имеющих специальное образование или прошедших специальную переподготовку по вопросам муниципального менеджмента.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



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 и территориальных органов государственного управления, обеспечивающей гармоничное развитие муниципальных образований в Республике Узбекистан.

IV.2. Основные принципы и механизм организации регулирования муниципальной экономики в республике Узбекистан

Наличие вышеназванных предпосылок и факторов усиления роли государства в период реструктуризации местного управления предопределили основные принципы, содержание и направленность государственной политики в области регулирования экономической деятельности муниципальных формирований Узбекистана.

Основными принципами регулирования муниципальной деятельности в Республике Узбекистан являются:

- принцип преимущественного государственного регулирования деятельности муниципальных формирований в переходный период;

- принцип единства нормативно-правовой базы, режима и методов регулирования муниципальной деятельности в Республике Узбекистан;

- принцип обеспечения равных возможностей всем муниципальным формированиям страны;

- принцип ориентации механизма государственного регулирования на мировой опыт и тенденции муниципального строительства;

- принцип тесного сочетания институционального и функционального контроля и надзора за деятельностью муниципальных органов власти;

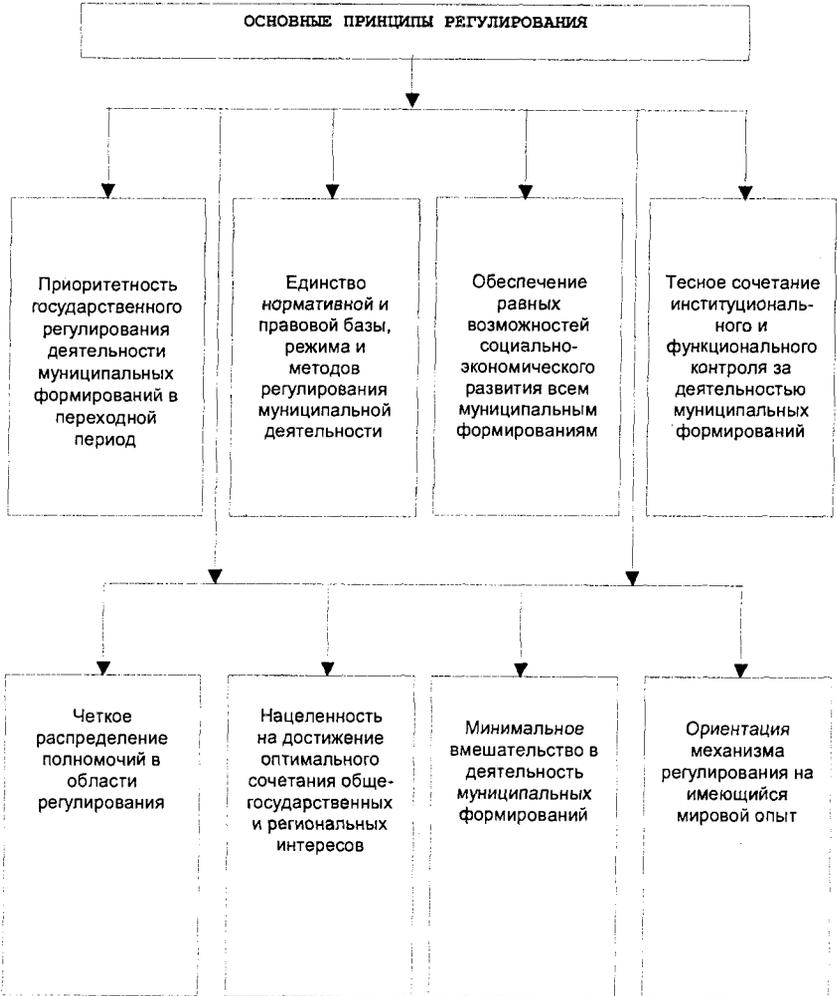
- принцип четкого распределения полномочий в области регулирования деятельности низовых муниципальных органов между республиканскими и территориальными органами государственного управления;

- принцип минимального государственного вмешательства в деятельность муниципальных формирований;

- принцип постоянной нацеленности муниципальных формирований на достижение оптимального сочетания общегосударственных, отраслевых и территориальных интересов.

Вышеперечисленные принципы регулирования муниципальной деятельности, показанные на схеме № 4.2, составляют основу действующего в Республике Узбекистан механизма организации регулирования деятельности муниципальных органов со стороны республиканских и региональных органов государственного управления.

ПРИНЦИПЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН



Структура органов государственной власти, ответственных за регулирование муниципальной экономики в Республике Уз-

бекистан, включает: законодательную власть, исполнительную власть, судебную власть. Каждая из этих ветвей власти выполняет конституционно установленные функции, направленные на эффективное экономическое развитие административно-хозяйственных образований.

Законодательная власть представлена Олий Мажлисом, который вырабатывает и принимает законодательные акты, являющиеся основой механизма управления социально-экономическим развитием регионов и входящих в них муниципальных формирований.

Исполнительная власть носит многоуровневый характер и включает в себя республиканский, региональный и муниципальный уровни управления экономической деятельностью территориальных образований, включая Кабинет Министров, областные, городские и районные хокимияты.

Судебная власть призвана следить за строгим соблюдением законов, принятых законодательными органами власти Узбекистана в отношении различных уровней муниципальных формирований.

Синхронное задействование потенциала всех трех ветвей власти должно обеспечивать сбалансированное экономическое развитие муниципальных формирований, которое характеризуется не только увеличением объема валовых показателей общественного производства, но и изменением качественных характеристик процесса жизнеобеспечения населения муниципальных образований.

Механизм государственного регулирования муниципальной экономики в Республике Узбекистан включает в себя:

а) выработку долгосрочной стратегии развития производительных сил в масштабе административно-хозяйственного образования;

б) обеспечение наиболее полного соответствия целей общегосударственной политики в области муниципального развития жизненным интересам территорий;

в) реализацию курса на достижение оптимального сочетания общегосударственных и региональных интересов;

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

д) значительную децентрализацию процессов управления общественным производством в масштабе территорий;

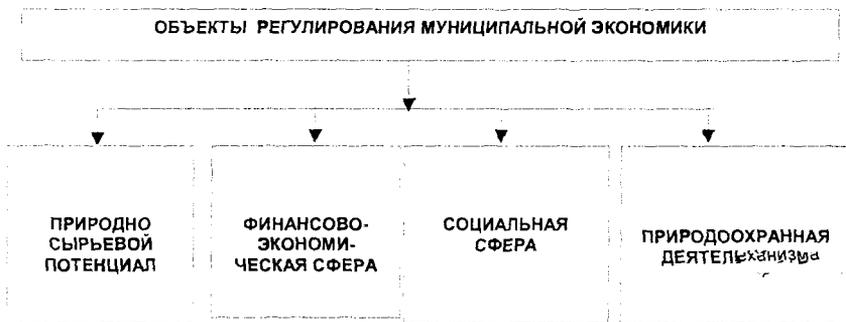
е) более четкое отделение общегосударственных, отраслевых, ведомственных целей, стоящих перед хозяйствующими субъектами, от реальных социально-экономических целей развития регионов, где они функционируют;

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

з) обеспечение условий для ликвидации неоправданных региональных различий в возможностях достижения достойного уровня и качества жизни всех социальных слоев населения.

Особое внимание следует обратить на содержание **функционального аспекта** действующего механизма контроля и координации экономической деятельности муниципальных органов власти, включающего политическую, экономическую, социальную, природоохранную, административно-хозяйственную и другие сферы их функционирования (см. схему № 4.3).

Схема № 4.3



Существенное значение в деле понимания сущности рассматриваемого механизма регулирования принадлежит раскрытию **иерархического аспекта** государственной системы контроля и координации деятельности муниципальных органов власти, включающего в себя:

- общегосударственной уровень;
- областной уровень;
- городской уровень;

- районный уровень;
- уровень поселковых или кишлачных Советов;
- уровень органов местного самоуправления (махалли).

С практической точки зрения важное значение имеет знание основных **методов организации процесса государственного регулирования экономической** деятельности муниципальных формирований, включая методы прямого или административного управления, а также методы косвенного или экономического управления.

Основу методов государственного регулирования экономической деятельности муниципальных формирований составляют **межбюджетные отношения**, строящиеся на принципах взаимной ответственности, применения единой для всех муниципальных органов методологии выравнивания доходов муниципальных образований, максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков, повышения заинтересованности местных органов власти в увеличении собственных доходов местных бюджетов, гласности межбюджетных отношений.

Специалисты выделяют 4 группы методов бюджетного регулирования деятельности муниципальных образований:

1) Установление и распределение регулирующих источников доходов бюджета. Регулирующие источники доходов определяются представительными органами власти территорий вышестоящего уровня. Распределение регулирующих источников доходов между бюджетами осуществляется посредством утверждаемых нормативов отчисления от этих доходов.

2) Перераспределение самих бюджетных источников, к которым относятся: а) закрепление вышестоящими представительными органами власти за бюджетами соответствующего нижестоящего территориального уровня полностью или в твердо фиксированном проценте на долговременной основе (не менее чем на 5 лет) любых регулирующих доходов; б) передача вышестоящими представительными органами власти в бюджеты соответствующего нижестоящего уровня своих закрепленных доходов.

3) Безвозмездная помощь, оказываемая нижестоящим бюджетам за счет средств вышестоящих бюджетов. К этой группе методов относятся: дотации, субвенции и субсидии.

4) Ссуды, выделяемые одним местным бюджетам из средств других муниципальных формирований.

Другим важным инструментом экономического регулирования деятельности муниципальных образований является **налоговое регулирование**, представляющее собой совокупность мер косвенного воздействия государства на развитие производства путем изменения нормы изъятия в бюджет за счет понижения или повышения общего уровня налогообложения, разнообразных специальных налоговых льгот, поощряющих деловую активность в отдельных сферах социально-экономического развития территорий.

В комплексе мер экономического воздействия на деятельность муниципальных формирований существенное место принадлежит **антимонопольному регулированию**, включающему в себя комплекс осуществляемых государством экономических, административных и законодательных мер по обеспечению условий эффективного функционирования конкурентного рынка и недопущению его чрезмерной монополизации.

Учитывая сложную экологическую обстановку во многих регионах Узбекистана, приоритетное значение в последние годы приобретает **экологическое регулирование**, предусматривающее комплекс мероприятий со стороны республиканских и муниципальных органов власти, направленных на улучшение природопользования и уменьшение негативного воздействия на окружающую природную среду путем преимущественного использования общеэкономических рычагов.

Данный вид регулирования существует в тесной связи с методами **административного (запретительно-ограничительного) регулирования**, как в рамках действующего законодательства Республики Узбекистан, так и в рамках международной кооперации, координирующей усилия в образовательной, просветительской информационной, пропагандистской и иной экологической деятельности.

Не менее актуальным является знание студентами содержания основных **форм государственного регулирования** экономической деятельности муниципальной деятельности, к которым относятся:

- 1) разработка основных направлений муниципальной политики на долгосрочную перспективу;
- 2) утверждение нормативно правовых актов, регламентирующих создание и деятельность муниципальных органов власти;

3) регистрация вновь создаваемых или реорганизуемых муниципальных формирований;

5) разработка и утверждение квалификационных требований, предъявляемых к руководителям и ведущим специалистам муниципальных органов власти;

6) проведение единой кадровой политики в сфере муниципального строительства.

7) координация текущей деятельности муниципальных формирований в реальном режиме времени со стороны республиканских органов управления;

8) осуществление эффективного надзора за устойчивым функционированием муниципальных формирований.

Как показывает мировая практика, наиболее перспективной формой регулирования деятельности муниципальных формирований является **индикативное регулирование**, основанное на воздействии государства на народное хозяйство при помощи экономических рычагов. Рычагами такого воздействия являются государственные инвестиции, государственное потребление продукции частного и коллективного секторов, государственная налоговая политика, государственное регулирование производства через рынок ссудного капитала и государственные, программирование и прогнозирование развития региональной экономики.

Государственное регулирование муниципальной деятельности включает в себя свод законов, правительственных актов, направленных на изменение или усиление контроля за экономической жизнью в регионах. При этом выделяется 2 основных вида государственного регулирования - непосредственно **экономическое регулирование**, направленное на контролирование цен, продукции, стандартов и объемов, и **социальное регулирование**, устанавливающее принципы и порядок защиты социально уязвимых категорий граждан, правила очистки воздуха, обеспечение экологической безопасности территории и т.д.

В качестве основных средств реализации муниципальной экономической политики выступают разнообразные прямые и косвенные; административные, правовые и экономические регуляторы (инструменты), применяемые как на макро-так и на микроуровнях.

Анализ средств реализации муниципальной экономической политики может, проводится путем:

- прогнозирования территориального социально-экономического развития;
- прямого государственного участия в развитии объектов экономики и социальной сферы в регионах;
- размещения государственных заказов;
- организационной, правовой, информационной поддержки регионов в тех областях деятельности, где компетенция и возможности региональных властей недостаточны;
- применения экономических механизмов и регуляторов;
- исследования возможности создания свободных экономических зон.

С функциональной точки зрения процесс регулирования муниципальной экономики представляет собой комплекс различных мер (законодательных, административных и экономических), проводимых как республиканскими, так и региональными органами власти. Цель этих мероприятий - устранение диспропорций в экономическом и социальном развитии территорий, более полное использование их потенциала и содействие развитию депрессивных районов страны.

В качестве базовой модели регулирования экономической деятельности муниципальных формирований можно считать четырехсекторную модель социально-экономического развития территорий, основными структурными элементами в которой являются:

- сектор домашних хозяйств, который не только потребляет произведенный в других секторах продукт, но и сам производит продукцию для собственного потребления;
- предприятия и учреждения государственного сектора, которые потребляют продукцию реального производственного сектора экономики и, в то же время, служат неким передаточным механизмом от реального сектора к домашним хозяйствам, перераспределяя произведенную стоимость из одних секторов в другие;
- предприятия прибыльного производственного сектора, где создается добавочная стоимость, и продукция которого пользуется спросом, как на внутреннем, так и на мировом рынке;
- предприятия убыточного производственного сектора, где создается продукция, не пользующаяся достаточным спросом, и поэтому добавленная стоимость, хотя и создается здесь, но полностью не реализуется.

Взаимодействие этих секторов полнее отражает реальные взаимосвязи субъектов хозяйствования в масштабе муниципальной экономики, поэтому такая модель будет более приемлема для проведения краткосрочных обоснований и расчетов в процессе планирования и организации деятельности муниципальных органов власти.

К основным инструментам, регламентирующим территориальное развитие муниципальной экономики, относятся: генеральная схема развития и размещения производительных сил страны; схемы размещения и развития отдельных отраслей, схемы районной планировки.

Центральное место в структуре механизма регулирования муниципальной экономики принадлежит эффективному бюджетному регулированию, включающему в себя:

- аккумуляцию финансовых ресурсов в руках государственных органов в целях распределения и перераспределения между отраслями, регионами и слоями населения;
- обеспечение содержания государства с его институтами, призванными реализованными реализогосударственной власти;
- стимулирование экономического роста по важнейшим для страны направлениям;
- социальная защита беднейших слоев населения, пенсионеров и подрастающего поколения.

Эффективная бюджетная политика государства в отношении муниципальных формирований позволяет регулировать уровень государственных доходов и расходов в целях активного воздействия на общий уровень экономической активности, поддержания рыночного равновесия и стимулирования развития отдельных сфер региональных экономик и национальной экономики в целом.

Особое значение для муниципальных формирований приобретает сбалансированная денежно-кредитная политика, представляющая собой составную часть экономической политики государства, направленную на борьбу с инфляцией, поддержание курса национальной валюты, нормальных финансовых условий функционирования рынка.

Инструменты денежно-кредитной политики включают: учетную (дисконтную) политику, операции на открытом рынке, политику обязательных резервов.

Тесно связанной с денежно-кредитной политикой оказывается

валютная политика, как совокупность мероприятий, осуществляемых в сфере международных, валютных и других экономических отношений в соответствии с текущими и стратегическими целями страны. Инструментом проведения валютной политики выступает валютное регулирование, которое следует рассматривать, как элемент валютной политики, включающий в себя систему законодательных норм и экономических мер, реализуемых государственными органами с целью установления соотношения национальной валюты и важнейших иностранных валют, порядка обращения иностранной валюты внутри страны, осуществления международных расчетов и пр.

Учитывая сложную демографическую обстановку место в структуре механизма регулирования социального развития муниципальных формирований Узбекистана занимает регулирование процессов повышения уровня трудозанятости.

Основными направлениями государственного регулирования труда занятости населения являются:

- регулирование системы создания и поддержания рабочих мест;
- регулирование вопросов спроса и предложения на рабочие места;
- участие государства в развитии системы образования и профессиональной подготовки и переподготовки кадров.

В качестве санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение государственных полномочий, которые могут быть применены к органам муниципальной власти и местного самоуправления вышестоящими органами государственной власти, называются: возмещение этими органами ущерба, причиненного в результате не целевого использования объектов региональной или республиканской собственности и переданных финансовых средств, а также изъятие отдельных государственных полномочий.

IV.3. Трудности на пути формирования эффективного механизма регулирования муниципальной деятельности

Успешному формированию эффективного механизма регулирования деятельности муниципальных формирований в Республике Узбекистан препятствует, в первую очередь, относительная молодость и институциональная неразвитость данного института государственного устройства. Сказывается здесь и слабая нормативно-правовая база, регламентирующая деятельность

муниципальных органов власти и их взаимоотношения с республиканскими и отраслевыми органами управления. На медленные темпы внедрения эффективных методов регулирования муниципальной деятельности отрицательное влияние оказывает наличие целого ряда проблем экономического характера. К их числу следует отнести однобокое, узкоотраслевое развитие многих регионов, последствия тяжелой структурной перестройки народного хозяйства, вызванные разрывом устоявшихся хозяйственных связей и потерей традиционных рынков сбыта, высокая степень физической и моральной изношенности производственного аппарата, острая нехватка инвестиционных ресурсов для радикальной модернизации предприятий.

Не менее серьезным тормозом на пути внедрения прогрессивных отношений государства и муниципальных органов власти являются проблемы социального характера, сдерживающие внедрение эффективных методов регулирования социального развития деятельности муниципальных формирований. В связи с этим необходимо отметить существующую бюджетную необеспеченность потребностей социальной сферы, острую демографическую ситуацию в ряде муниципальных формирований, высокий уровень нетрудоспособного населения в отдельных регионах Узбекистана, большой удельный вес социально уязвимых категорий граждан, нуждающихся в помощи муниципальных органов власти. Отрицательно сказываются отсутствие научно-обоснованных стандартов социального обеспечения населения, разработанных с учетом реального состояния различных субъектов муниципального строительства, высокий уровень изношенности большинства объектов социальной сферы, ограниченные полномочия местных органов власти в радикальном решении проблем социального развития подведомственных территорий.

На качестве функционирования механизма регулирования муниципальной экономики отрицательно сказывается неразрешенность многих вопросов разделения полномочий и ответственности между республиканскими, отраслевыми и региональными органами управления в сфере регулирования природоохранной деятельности на местах. К ним следует отнести негативное влияние экстенсивных методов хозяйствования, имевших место во многих регионах в доперестроечный период, слабое законодательное обеспечение природоохранной деятельности муниципальных формирований, недостаточные

властные полномочия муниципальных органов в борьбе со злостными нарушителями экологии, отсутствие научно обоснованных стандартов экологической безопасности, учитывающих специфические особенности различных регионов Узбекистана.

К числу субъективных факторов организационно-технического характера можно отнести слабое знание муниципальными органами власти экономического потенциала предприятий, расположенных в данном регионе, медленное внедрение прогрессивных форм хозяйствования, наличие сложившихся годами стереотипов мышления у многих руководителей муниципальных формирований и слабое знание ими зарубежного опыта участия местных органов власти в ускорении социально-экономического развития территорий.

IV.4. Пути повышения эффективности регулирования муниципальной экономики в республике Узбекистан

Приоритетными направлениями совершенствования механизма регулирования экономической деятельности муниципальных органов власти в условиях либерализации национальной экономики и демократизации общественной жизни выступают:

1. Повышение статуса и совершенствование нормативно-правовой базы деятельности местных органов власти в сторону расширения их экономической самостоятельности и повышения ответственности за эффективное использование природно-сырьевых, материально-технических, финансовых и человеческих ресурсов.

2. Децентрализация управления государственной деятельностью путем передачи многих административно-хозяйственных функций и социально экономических рычагов управления от центра к территориям.

3. Представление местным органам власти дополнительных налоговых льгот и финансовых преференций, для субъектов хозяйствования, активно участвующих в решении актуальных проблем социально-экономического развития регионов.

4. Укрепление материально-технической базы местных органов управления в части расширения территориальной рыночной инфраструктуры и повышения уровня управляемости муниципальных формирований с помощью современных телекоммуникаций и средств организационной техники.

5. Расширение масштабов и уровня полномочий органов

местного самоуправления, призванных стать подлинными центрами экономической и культурной жизни страны.

Основными задачами повышения эффективности государственной муниципальной политики в сфере занятости на ближайший период должны стать:

- перевод высвобождаемых работников на предприятия развивающихся отраслей, организация профессиональной подготовки и переподготовки кадров для новых прогрессивных производств;

- защита трудовых прав работников несостоятельных предприятий, эффективная поддержка граждан, потерявших работу, их профессиональная переориентация.

В долгосрочной перспективе главным направлением государственной муниципальной политики в сфере занятости станет создание новых рабочих мест в развивающихся отраслях, в потребительской сфере, а также в организациях рыночной инфраструктуры.

Приоритетным направлением совершенствования механизма регулирования экономической деятельности муниципальных формирований выступает стимулирование региональных возможностей расширения масштабов внешнеэкономической деятельности за счет формирования благоприятного инвестиционного климата, привлечения прямых и портфельных иностранных инвестиций, расширения их экспортного потенциала, всемерного развития импортозамещающих производств.

Главными критериями проводимой работы в этой области являются показатели динамики внешнеторгового оборота, данные о наращивании экспортного потенциала, сокращении импорта товаров и услуг, результатах деятельности совместных предприятий и привлечения иностранных инвестиций на нужды развития муниципальных формирований.

Учитывая значительное усложнение процесса формирования механизма регулирования муниципальной экономики, важное значение приобретает правильное определение основных критериев эффективности координации, контроля и надзора за экономической деятельностью муниципальных органов власти со стороны республиканских органов управления, уполномоченных осуществлять процесс такого регулирования муниципальной деятельности.

Главными критериями эффективного регулирования экономической деятельности различных уровней государственного управления (областные, городские, районные хокимияты, посёл-

ковые и кишлачные советы) должны стать темпы и качество реформирования всех сторон жизни территориальных образований, а также степень его влияния на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития территорий.

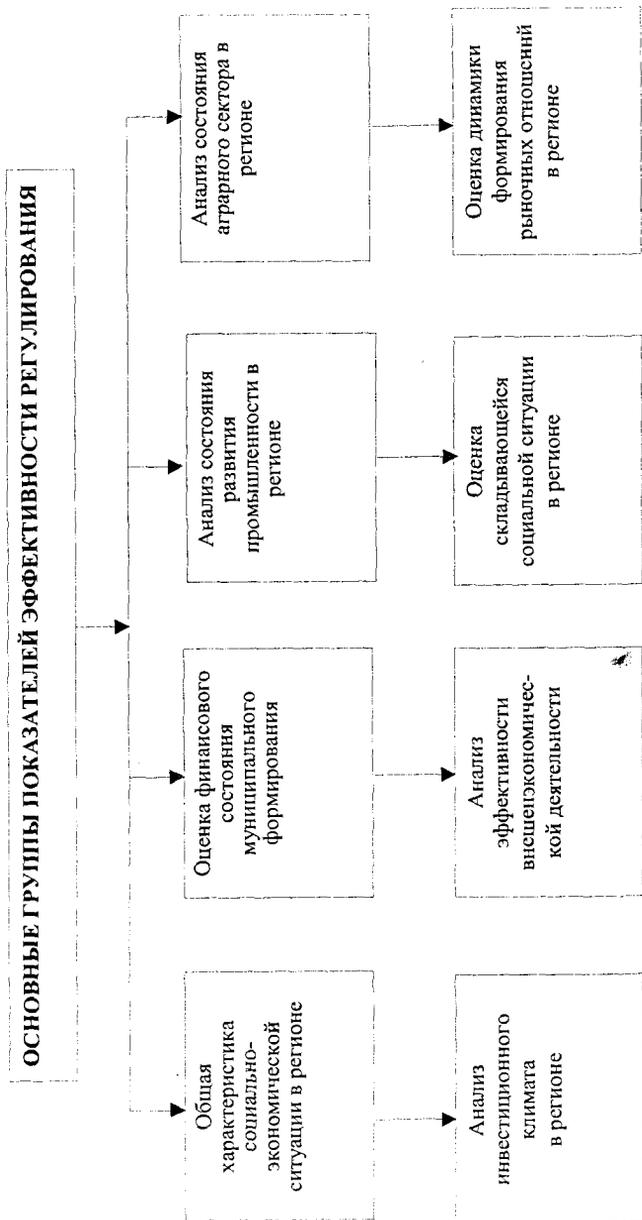
В структурном плане всю совокупность критериев качественного регулирования деятельности муниципальных органов государственной власти можно условно разбить на 8 самостоятельных направлений, имеющих конкретное экономическое и физическое выражение (см схему № 4.4).

Успешное внедрение вышеназванных критериев оценки эффективности государственного механизма контроля, координации и надзора за деятельностью муниципальных формирований позволит:

- лучше контролировать социально-экономическую ситуацию, складывающуюся в различных регионах страны;
- проводить сопоставимый анализ темпов и направленности процессов реформирования экономики в отдельных административно-территориальных образованиях республики;
- + выявлять отстающие муниципальные формирования и выработать меры по ликвидации или уменьшению допущенного ими отставания;
- определять «очаги» напряженности в социально-экономическом развитии страны и принимать упреждающие меры по разрешению наиболее острых и неотложных проблем;
- устанавливать мониторинг хода экономических преобразований и их влияние на социальные и хозяйственные процессы, происходящие в отдельных регионах страны;
- оценивать взаимовлияние и взаимосвязь социально-экономических процессов, происходящих в муниципальных формированиях, с общими направлениями и тенденциями развития экономической и социальной жизни Узбекистана.

Успешная реализация вышеназванных перспективных направлений совершенствования механизма регулирования деятельности муниципальных формирований несомненно позитивно повлияет на качество социально-экономического развития регионов, устойчивость государственного устройства, повышение жизненного уровня населения Республики Узбекистан.

КЛАССИФИКАЦИЯ КРИТЕРИЕВ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ



Краткие выводы

За годы независимости в Республике Узбекистан сложилась определенная система регулирования экономической деятельности муниципальных формирований, включающая целый ряд принципов, форм и методов воздействия государства на социально-экономические процессы, происходящие в административно-хозяйственных образованиях страны.

Однако для того, чтобы сформировать по-настоящему целостный и хорошо структурированный механизм регулирования муниципальной экономики, необходимо добиться четкого разграничения полномочий между республиканскими, региональными и муниципальными органами власти, без которого просто невозможны эффективный контроль и надзор за муниципальной деятельностью.

Важная роль в структуре вышеназванного механизма должна отводиться умелому сочетанию методов прямого или административного управления, методов косвенного или прямого экономического управления деятельностью муниципальных формирований. Кроме этого существенное значение приобретает правильное определение критериев эффективности экономической деятельности муниципальных формирований (областные, городские, районные хокимияты, поселковые и кишлачные советы), в основе которых должны быть темпы и качество реформирования всех сторон жизни территориальных образований, а также степень их влияния на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития территорий.

Наличие широкого круга трудностей и недостатков в деле внедрения эффективного механизма регулирования экономической деятельности муниципальных формирований свидетельствует о необходимости постоянного поиска новых подходов к решению данной проблемы, базирующихся на использовании богатого зарубежного опыта и лучших традиций местного самоуправления, накопленных узбекским народом.

Вопросы для контроля и самопроверки

1. В чем состоит сущность регулирования деятельности муниципальных формирований?
2. В чем особенности процесса регулирования муниципальной экономики в условиях рынка?
3. Что является объектом регулирования муниципальной экономики в условиях рынка?
4. Кто является субъектом регулирования муниципальной экономики в условиях рынка?
5. В чем заключается трудность регулирования экономической деятельности муниципальных формирований?
6. Назовите основные принципы регулирования работы муниципальных органов власти в Узбекистане?
7. В чем заключается назначение и содержание механизма регулирования муниципальной деятельности в Узбекистане?
8. В чем заключается назначение и содержание экономических методов регулирования работы муниципальных органов власти?
9. В чем заключается назначение и содержание административно-технических методов регулирования деятельности муниципальных формирований?
10. Какие проблемы и трудности встречаются на пути организации эффективного регулирования муниципальной экономики в Республике Узбекистан?

Основная литература:

1. «Государственная экономическая политика». М., Учебник МГУ.1999.
2. Градов А.П. «Национальная экономика». СП «Специальная литература». 1997.
3. Орешкин В.П. «Государственное регулирование национальной экономики». М., «Юрист». 1999.
4. Совет Федерации Р.Ф.. Научно-практическая конференция. «Муниципальные образования в новой системе политических и социально-экономических координат». Городское управление № 5.2002.
5. Методические рекомендации Коллегии Минмакроэкономстата РУз по анализу социально-экономического развития и оценке хода экономических реформ на уровне административно-территориальных образований от 01.12.95.
6. Черноградский В.Н. «Реструктуризация экономики крупного региона». М., 1999.

Дополнительная литература:

1. Закон Республики Узбекистан от 2.09.93 г. «О государственной власти на местах». Т., «Узбекистон». 1993.
2. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан». Новая редакция. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 5. 1999.
3. Налоговый Кодекс Республики Узбекистан. Т., Бюллетень «Финансовое законодательство Республики Узбекистан». Приложение № 3. 2000.
4. Каримов И.А. «Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана». Т., «Узбекистон». 1996.
5. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т., «Основы развития местного хозяйства». М., «Дело». 2000.
6. Якобсон Л.И. «Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов». М., «Аспект-Пресс». 1996.
7. Иванов С.А. «Методы и рыночная технология экономического управления». М., «Дело и Сервис». 1999.
8. Васильев В.И. «Местное самоуправление». Учебное и научно-практическое пособие. М., Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1999.
9. Олейник А.Н. «Институциональная экономика». М., «Инфра-М», 2000.
10. Ertel D. Turning Negotiation Into a Corporate Copability. - Harvard Business Review, 1999, vol. 77, № 3, p. 55-70
11. «Менеджмент. Мастерство». М., ЗАО «Олимп-бизнес». 1999.
12. Кравченко А.И. «Социология менеджмента». М., ЮНИТИ. 1999.
13. Бовыкин В. «Новый менеджмент». М., «Экономика». 1997.
14. Вершигора Е.Е. «Менеджмент». Учебное пособие. М., «Инфра-М». 2000.
15. «Финансовый менеджмент». Под ред. Поляка Г.Б., М., «Финансы». 1997.
16. Глущенко В.В. «Менеджмент. Системные основы». М., НПЦ «Крылья». 2000.

Глоссарий

Прямые иностранные инвестиции - инвестиции, связанные с осуществлением долгосрочных проектов.

Портфельные иностранные инвестиции - вложения и прирост капитала, осуществляемые путем приобретения разного рода ценных, бумаг.

Реальные инвестиции - это прямые вложения в прирост реального капитала в какой-либо отрасли муниципальной экономики.

Финансовые инвестиции - это вложения капитала в ценные бумаги (акции, облигации и пр.) с целью, либо приобретения титула собственности, либо осуществления трансфертных (передаточных) операций.

Минимальный потребительский бюджет - наименьший уровень доходов населения, который позволяет обеспечить человека насущно необходимыми потребительскими благами. Он дает возможность обоснованно подойти к расчету минимального уровня заработной платы (доходов), который в данных конкретных условиях необходим для воспроизводства человека.

Социальное развитие - сложное понятие, включающее в свой состав как экономический рост (т. е. увеличение физического объема производства), так и повышение качественных показателей экономических отношений.

Социальная политика государства - действия государственных органов власти, направленные на достижение определенных целевых установок в области повышения уровня жизни, роста благосостояния отдельных групп населения, установления границ дифференциации населения по доходным группам. Конкретными средствами проведения социальной политики государства являются: установление минимальной заработной платы, уровня пенсий, пособий, стипендий.

Уровень жизни народа - интегральный показатель, характеризующий величину доходов различного характера, приходящихся на душу населения.

Качество жизни - степень и качество удовлетворения материальных и духовных потребностей людей. Выражается через такие показатели, как качество питания, качество и модность одежды, комфорт жилья, качество услуг здравоохранения, обра-

зования, сферы бытового обслуживания, структура досуга населения, уровень и число стрессовых ситуаций и пр.

Потребительский бюджет - баланс денежных доходов и расходов населения, характеризующий сложившийся уровень жизни народа. Показывает все доходы по источникам поступлений и расходы по назначению. Изучение динамики потребительского бюджета позволяет судить об изменении уровня жизни населения и его отдельных групп.

Нормативный потребительский бюджет - уровень доходов населения, который позволяет обеспечить общественно нормальный (в конкретных условиях) уровень жизни. Он дает возможность определить средний уровень дохода, который в данных условиях необходим для нормальной жизнедеятельности человека.

Государственная собственность - форма общей (неразделенной) собственности, принадлежащей государству и используемой им в общенародных интересах. Эта собственность образует основу государственного сектора экономики.

ГЛАВА V

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

V.1. Экономический потенциал: определение, критерии оценки и составляющие понятия «экономический потенциал»

Понятие экономического потенциала.

Выделяется экономический потенциал страны и экономический потенциал отдельного региона.

Для более полного учета специфики и обеспечения максимально высокой обоснованности направлений развития экономических регионов необходимо осуществлять комплексную оценку экономического потенциала регионов.

Экономический потенциал региона - это совокупная способность отраслей хозяйственного комплекса региона производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозки грузов, оказывать услуги населению в определенный момент. Экономический потенциал определяется целой системой взаимосвязанных показателей, дающих всестороннюю характеристику экономики и социальной сферы региона. Так, экономический потенциал определяется количеством трудовых ресурсов и качеством их профессиональной подготовки, объемом производственных мощностей промышленных и строительных организаций, производственными возможностями сельского хозяйства, протяженностью транспортных магистралей и наличием транспортных средств, развитием отраслей социальной сферы, достижениями науки и техники, ресурсами разведанных полезных ископаемых, т. е. элементами, составляющими в совокупности производительные силы общества.

Таким образом, потенциал регионального развития представляет собой совокупность факторов, определяющих уровень социально-экономического развития региона. Можно сказать, что под потенциалом понимаются возможности региона выполнять внутренние и внешние функции, осуществлять эконо-

мическую деятельность. Возможности могут реализоваться, а могут остаться не реализованными.

Место и роль каждой страны в мировом хозяйстве, ее воздействие на экономику других стран и, наоборот, степень влияния мирового хозяйства на экономическое и политическое положение данной страны определяются размером экономического потенциала и уровнем экономического развития каждой страны.

Экономический потенциал, экономическая мощь страны - это объем, структура, качество и технический уровень производимых в ней товаров и услуг, а также накопленные ею на своей территории и за рубежом материальные и другие ценности.

Экономический потенциал *количественно* может быть выражен в денежном выражении через показатель потенциального ВВП (ВНП). Потенциальный ВВП (или экономический потенциал) - объем производства, который может быть получен при полном использовании наличных производственных ресурсов: капитала, рабочей силы, естественных ресурсов, т. е. при полной занятости.

Полная занятость ресурсов предполагает поддержание доли незагруженных производственных мощностей на уровне 10-20% от их общего объема и естественного уровня безработицы в размере 5.5-6.5% от общей численности рабочей силы. Эти показатели могут варьироваться по различным странам, но во всех случаях полная занятость ресурсов исключает их 100% использование.

Если известен коэффициент Оукена, то производственный потенциал, выраженный через национальный доход при полной занятости, можно определить по формуле:

$$Y_f = Y / (1 - k(u - u^*)), \quad (5.1)$$

где Y_f - потенциально возможный объем производства при полной занятости.

y - фактически достигнутый объем производства.

k - коэффициент Оукена ;

u - фактический уровень безработицы ;

u^* - естественный уровень безработицы.

Производственные возможности любой экономической системы ограничены редкостью используемых ресурсов, которая по мере развития общества не только сохраняется, но порой возрастает. Понятие «потенциал» необходимо как ориен-

тир (критерий) наиболее полного и эффективного использования привлекаемых ресурсов и средств. В этом заключается его целевые функции в управлении производством.

Достижение же потенциального уровня производства, как одной из целей развития, возможно только при эффективном функционировании всех факторов производства. Поэтому постоянное совершенствование этих факторов и оценка их результативности - одна из основных проблем регулирования рыночной экономики.

Факторы производства.

Под факторами производства традиционно понимаются условия, позволяющие осуществлять производственный процесс. В экономической науке широкое распространение получила маржиналистская теория факторов производства, родоначальником которой был Ж-Б. Сей. Данная теория рассматривает факторы производства как экономические ресурсы, участвующие в процессе производства благ и услуг. К их числу относятся:

- труд; земля (природные ресурсы); капитал; предпринимательство.

1. *Труд (L)* - это любая интеллектуальная или физическая деятельность человека, направленная на производство благ или оказание услуг. Цена, выплачиваемая за труд, называется заработной платой (W). Главной производительной силой общества является человек с его способностью к труду. Сейчас получает распространение точка зрения о том, что действительным богатством страны должен стать *интеллектуальный и духовный потенциал* населения. Именно от него зависит формирование экономики и политики, характер социальных и производственных отношений, весь облик страны. Акцентируя особое внимание на этом, Президент Узбекистана И.А.Каримов подчеркивает, что являясь высшей ценностью общества, народ сам в себе несет огромную ценность, мощный потенциал, реализация которого служит сильнейшим фактором развития и прогресса нашего общества. Человеческий потенциал наиболее активный, созидательный фактор, обеспечивающий динамичное продвижение страны по пути реформ и коренных преобразований¹.

¹ И. А. Каримов. «Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса» Т.; «Узбекистон». 1997. с. 244.

Поэтому *человеческий капитал* рассматривается в настоящее время как важнейший фактор экономического роста. *Под человеческим капиталом понимается сформировавшийся в результате вложений в человека определенный запас его здоровья, знаний, способностей к труду, мотиваций, которые способствуют росту производительности труда и увеличению доходов.* Инвестиционные вложения в человеческий капитал являются самыми эффективными и быстро окупающимися для общества.

2. *Природные ресурсы (Z)* - это естественные блага, которые используются при создании товаров и услуг (природные ископаемые, лес, вода, воздух и т. п.). Экономисты часто используют термин «земля», когда говорят о природных ресурсах, как о факторах производства. Цена, уплаченная за пользование землей, называется рентой (R). Таким образом, рента - это доход владельца земли.

3. *Капитал (K)* - это созданные людьми производственные ресурсы (машины, здания, компьютеры, трубопроводы, железные дороги и т.д.), предназначенные для повышения производительности труда. Под капиталом также понимают деньги (в коротком периоде), на которые приобретают физические элементы производства. Плата за использование чужих денег или физического капитала называется процентом (r), который является доходом поставщиков капитала.

4. *Предпринимательство* - это разновидность трудовых усилий особого рода: управленческие и организационные навыки, необходимые для производства товаров и услуг. Данный фактор производства предполагает использование инициативы, смекалки и риска в организации производства. Задача предпринимателя - соединить указанные выше три фактора производства наиболее эффективным, рациональным способом. Таким образом, предпринимательская прибыль - это вознаграждение фактора предпринимательства (за усилия, риск, инновации).

Приведенная классификация факторов производства не является навсегда данной, застывшей.

Середина XX века совпала с началом научно-технической революции, когда все большая роль стала принадлежать информации, а экономика из индустриальной стала превращаться в постин-

дустриальную. В современной экономике на рынке побеждает тот производитель, который обладает максимальной информацией - технологической, производственной, коммерческой, научной, культурной. *Информация - это по сути сведения, обладающие элементами новизны, позволяющие ориентироваться в определенной сфере деятельности и принимать оптимальные решения.*

В современном менеджменте информация служит основным инструментом, позволяющим наиболее полно реализовывать экономический потенциал. С появлением современной информационной технологии, основанной на компьютерной технике, информация, с одной стороны, превращается в элемент производительных сил, с другой, - в элемент национального богатства. Информационный фактор тесно связан с достижениями современной науки и новых технологий, которые сами по себе выступают в качестве самостоятельного фактора, т.к. оказывают решающее воздействие на уровень эффективности производства, повышение возможностей человеческого потенциала.

Эффективное использование всех ресурсов в национальном хозяйстве возможно только в случае, если эффективно функционируют все хозяйствующие субъекты. Уровень развития факторов производства и степень их использования отражаются в производственной функции, которую можно определить как для национального хозяйства в целом, так и для региона и для отдельной фирмы. Отношение между любым набором факторов производства и максимально возможным объемом продукции, производимой из этого набора факторов, характеризует производственную функцию.

Производственная функция - это математически выраженная зависимость, отражающая влияние различных факторов производства на прирост выпускаемой продукции с учетом существующего уровня знаний и используемых технологий. Производственную функцию можно использовать, чтобы определить минимальное количество затрат, необходимых для производства любого данного объема товаров.

Показатели уровня экономического развития

Разнообразное сочетание факторов производства и условий развития различных стран или регионов не позволяет оце-

нить уровень экономического развития с какой-то одной точки зрения. Для этого используют целый ряд основных показателей:

1. ВВП/ВНП или национальный доход на душу населения;
2. Отраслевая структура национальной (региональной) экономики;
3. Производство основных видов продукции на душу населения (уровень развития отдельных отраслей);
4. Уровень и качество жизни населения;
5. Показатели экономической эффективности.

ВВП/ВНП на душу населения. Ведущим показателем при анализе уровня экономического развития являются показатели *ВВП на душу населения*, который определяется как соотношение суммы конечной продукции (валового выпуска), произведенной на территории данного региона, к численности его населения:

$$\text{ВВП на душу населения} = \frac{\text{ВВП}}{\text{Численность населения}} \quad (5.2.)$$

Отраслевая структура региональной экономики. Другим показателем, широко применяемым в международной практике, является *отраслевая структура экономики*. Ее анализ проводится на основе показателя ВВП, подсчитанного по отраслям. Прежде всего изучается соотношение между крупными народнохозяйственными отраслями материального и нематериального производства. Это соотношение выявляется прежде всего по удельному весу обрабатывающей промышленности.

Анализируется также удельный вес крупных хозяйственных комплексов: топливно-энергетического, агропромышленного, строительного и конструкционных материалов, оборонного, военно-промышленного и др.

Изучение динамики отраслевой структуры имеет важное значение при оценке уровня экономического развития отдельных регионов и областей.

Производство основных видов продукции на душу населения. Уровень экономического развития страны или отдельного региона характеризуют также показатели *производства основных видов продукции на душу населения*. Данные показатели рассчитываются по следующим направлениям:

- производство продукции по базисным отраслям;
- производство промышленной продукции;
- производство продуктов питания;
- наличие товаров длительного пользования.

Показатели *производства продукции по базисным отраслям* позволяют судить о возможностях удовлетворения потребностей страны или региона в основных видах продукции таких отраслей как, электроэнергетика, металлургия, машиностроение.

Среди важнейших видов *промышленной продукции*, производимых на душу населения в статистике выделяется также производство проката, металлорежущих станков, автомобилей, минеральных удобрений, химических волокон, бумаги и ряда других товаров.

При анализе уровня экономического развития страны или региона немаловажное значение имеет оценка показателя производства основных видов *продуктов питания* на душу населения: зерна, молока, мяса, сахара, картофеля и др. Сопоставление этого показателя, например, с рациональными нормами потребления этих продуктов питания, разработанными ФАО¹ или национальными институтами, позволяет судить о степени удовлетворения потребностей населения в продуктах питания собственного производства, о качестве пищевого рациона и т.п.

Близкими к указанным являются показатели наличия (или производства в стране) на 1000 чел. населения или на среднестатистическую семью ряда товаров длительного пользования: холодильников, стиральных машин, телевизоров, легковых автомобилей, видеоаппаратуры, персональных компьютеров и др.

Уровень и качество жизни населения. Уровень жизни населения страны в значительной степени характеризуется структурой ВВП по использованию. Особенно важен анализ структуры частного конечного потребления (личных потребительских расходов). Большая доля в потреблении товаров длительного пользования и услуг свидетельствует о более высоком уровне жизни населения и, следовательно, более высоком общем уровне экономического развития страны.

¹ ФАО — (англ. Food and Agriculture Organisation) — Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН.

Анализ уровня жизни населения обычно сопровождается анализом двух взаимосвязанных показателей: «потребительская корзина» и «прожиточный минимум».

Уровень жизни оценивают также по показателям:

- состояния трудовых ресурсов (средняя продолжительность жизни, уровень образования населения, потребление на душу населения основных продуктов питания в калориях, в протеиновом содержании, уровень квалификации трудовых ресурсов, численность учащихся и студентов на 10 тыс. чел. населения, доля расходов на образование в ВВП);

- развития сферы услуг (число врачей на 10 тыс. чел. населения, число больничных коек на 1 тыс. чел. населения, обеспеченность населения жильем, бытовыми приборами и т.п.).

В последние годы в мировой практике для определения качества жизни используется показатель индекс человеческого развития, объединяющий в себе многие экономические и социальные показатели, включающими образовательный уровень населения, продолжительность жизни и объём доходов (см. подробнее в V.2).

Показатели экономической эффективности.

Эта группа показателей в наибольшей степени характеризует уровень экономического развития, так как показывает - прямо или косвенно - качество, состояние и уровень использования основного и оборотного капитала страны, трудовых ресурсов.

Потому оценка экономического потенциала непосредственно связана с такой экономической категорией как эффективность.

Понятие эффективность и её виды. Эффективность в общем смысле - это способность наилучшим способом использовать имеющиеся возможности, чтобы достичь желаемого результата. Экономика считается эффективной в любой точке на кривой производственных возможностей, так как в этих случаях достигается максимальный выпуск продукции при имеющихся ресурсах. Это так называемая «техническая эффективность», (паретто эффективность) т.е. когда при данных затратах и технологии общество производит максимальный объём продукции без учёта спроса (желаний потребителей).

Экономическая эффективность отличается тем, что учиты-

вает эффективный спрос. Ее предпосылки таковы:

- полная занятость ресурсов.
- эффективность размещения ресурсов, учитывающее рыночный спрос.
- использование наилучших из имеющихся технологий.

Основными инструментами достижения эффективно-го использования имеющегося экономического потенциала является:

- рост производительности труда, достигаемый за счет новых технологий и профессиональной квалификации работающих;
- повышение отдачи используемых природных ресурсов за счет новых технологий их добычи, обработки, переработки и использования;
- создание условий для рационального функционирования рынков товаров, капитала, рабочей силы, информации и технологий;
- развитие институтов, поддерживающих функционирование рынков;
- создание конкурентной среды и расширение доступа к производственным ресурсам, информации и технологиям для предприятий малого и среднего бизнеса.

Экономическая эффективность оценивается с помощью целой системы показателей, которые могут быть разделены на качественные и количественные показатели экономического потенциала.

Качественные характеристики экономического потенциала могут быть выражены следующими показателями:

- эффективностью функционирования рынков труда, капитала, технологии в регионе;
- эффективностью использования природных и производственных ресурсов региона;
- степенью институционального развития и развития инфраструктуры, поддерживающей рост экономики;
- степенью экономической либерализации общества;
- уровню развития малого и среднего бизнеса;

Показатели эффективного использования экономического потенциала приведены в таблице № 5.1.

Таблица № 5.1.

КАЧЕСТВЕННЫЕ КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ

КАЧЕСТВЕННЫЕ	КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ
1. Степень экономической либерализации	<ol style="list-style-type: none"> 1. Доля негосударственного сектора в ВВП, численности занятых. 2. Доля товаров и услуг, реализованных на рынке по свободным рыночным ценам. 3. Уровень монополизации (число монополизированных предприятий в общем числе предприятий). 4. Доля продукции монополизированных предприятий.
2. Эффективность функционирования рынков труда, капитала, товаров, технологий, информации.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Насыщенность товарных рынков 2. Уровень безработицы 3. Эффективный спрос на рабочую силу, как отношение общего количества новых вакансий за период к числу новых предложений рабочей силы: <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Эластичность спроса рабочей силы с ростом инвестиций; 3.2. Уровень вовлеченности в трудовую деятельность различных групп населения, как отношение занятых к числу экономически активных лиц. 4. Уровень и изменение процентной ставки коммерческих банков. 5. Уровень и доступность рынков информации.
3. Эффективность использования природных и производительных ресурсов.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Материалоемкость, ресурсоемкость и капиталоемкость производства. 2. Производительность труда. 3. Капиталоокупаемость инвестиционных проектов. 4. Удельный вес добавленной стоимости в общем объеме производства продукции.
4. Степень институционального развития и развития инфраструктуры, поддерживающей рост экономики.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Показатели развития и эффективности деятельности финансового сектора. (банки, страховые организации, рынок ценных бумаг и т.п.) 2. Показатели развития производственной инфраструктуры (транспорт, связь, обеспечение водой, газ, электроэнергия). 3. Социальная инфраструктура (Образование, здравоохранение, культура, физ. культура, оказание потребительских услуг). 4. Торговля.

V.2. Природно-ресурсный потенциал и его оценка. Понятие природно-ресурсного потенциала

Природные ресурсы.

Наличие природных ресурсов, их количество, качество и сочетание определяют *природно-ресурсный потенциал* территории и являются главным условием размещения производительных сил на данной территории.

Природно-ресурсный потенциал включает в себя наличие полезных ископаемых, рельеф территории, сейсмичность, земельно-водные ресурсы.

Природно-ресурсный потенциал района оказывает влияние на его рыночную специализацию и место в территориальном разделении труда. Размещение, условия добычи и характер использования природных ресурсов влияют на содержание и темпы регионального развития. Природные условия и ресурсы могут способствовать дополнительному привлечению капитала (в том, числе иностранного) из других регионов для участия в приватизации, либо, наоборот, стимулировать отток средств, имеющих у предприятий и населения региона, в другие, более благоприятные для хозяйственной деятельности территории.

Естественные факторы производства - это естественные ресурсы, находящиеся в недрах земли и на поверхности, которые могут быть включены в производственный процесс в качестве факторов производства. Таким образом, специфика естественных природных ресурсов заключается в том, что они становятся факторами производства только после того, как вовлечены в производственный процесс.

Естественным фундаментом природных ресурсов являются планетарные *природные условия*. К ним относятся - внутреннее тепло планеты и солнечное излучение, географическое положение страны и рельеф местности, строение недр, климат и осадки.

Природные ресурсы - это совокупность природных условий, которые могут быть использованы в процессе создания товаров, услуг и духовных ценностей.

Выяснение сущности природных ресурсов необходимо начать с их классификации. Прежде всего следует отметить, что природные ресурсы подразделяются на *реальные, т.е. разведен-*

ные и используемые, и потенциальные, т.е. прогнозируемые, но точно не установленные. Реальные природные ресурсы непосредственно влияют на величину национального богатства, уровень жизни населения, эффективность функционирования экономики страны и региона, тогда как потенциальные ресурсы не включаются в состав национального богатства, лишь создают перспективные возможности успешного производства в будущем.

Согласно *экономической* классификации природные ресурсы делятся на (см. таблицу № 5.2):

Таблица № 5.2

КЛАССИФИКАЦИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Цели использования природных ресурсов. Экономическая классификация:	Виды природных ресурсов (по принципу исчерпаемости)		
	Исчерпаемые природные ресурсы		Неисчерпаемые природные ресурсы
	Невозобновляемые	Возобновляемые	
I. Природные ресурсы общецелевого назначения II. Природные ресурсы материального производства, в том числе: 1) Промышленного. 2) Сельскохозяйственного. III. Ресурсы непроизводственной сферы: а) Прямого потребления; б) Косвенного потребления (рекреационные)	Минерально-сырьевые ресурсы: 1) топливо энергетические; 2) металлорудные; 3) неметаллические.	Гидроэнергетические ресурсы Почва, растительность, животный мир. Вода, дикорастущие растения, промысловые животные. Лес, водоемы, растительность.	Ядерная энергия, солнечная энергия, геотермальная энергия ветра и текущих вод; Климатические условия

- 1) природные ресурсы общецелевого назначения;
- 2) ресурсы материального производства, в том числе про-

мышленности (топливо, металлы, воды, древесина, рыба) и сельского хозяйства (почва, воды для орошения, кормовые растения, промысловые животные);

3) ресурсы непродуцированной сферы, в том числе прямого потребления (питьевая вода, дикорастущие растения, промысловые животные) и косвенного (например, использования для отдыха зеленых насаждений и водоемов).

Природные ресурсы классифицируются также по принципу *исчерпаемости*: *исчерпаемые*, в том числе *возобновляемые* (растительность, почвы, вода, животный мир) и *невозобновляемые* (минеральные ресурсы); *неисчерпаемые* (энергия солнца, ветра, текущих вод и т.д.).

Возобновляемые природные ресурсы - это ресурсы, которые по мере расходования воспроизводятся под действием природных процессов или сознательных усилий человека.

В качестве примера можно привести гидроэнергетические ресурсы - производя сегодня электроэнергию за счёт преобразования потенциальной энергии падающей воды, гидроэлектростанция завтра вновь оказывается обеспеченной этим «сырьём». И так - без всяких усилий человека - дело может длиться неограниченно долго. В то же время плодородие почвы также может постоянно поддерживаться на высоком уровне, но это уже требует усилий человека, в частности, внесения удобрений. В этом смысле возобновляемые ресурсы отличаются от *неисчерпаемых* - под которыми понимаются ресурсы, которые природа воспроизводит без участия человека, (солнечная энергия, круговорот воды в природе, энергия приливов, ветра и т.д.).

Невозобновляемые природные ресурсы - это ресурсы, которые после их полного исчерпания восстановить невозможно. Они не могут быть воспроизведены природой. Сюда относятся, прежде всего, все полезные ископаемые. Однажды израсходованные запасы нефти, медной или железной руды никогда не возобновятся, поскольку образование их месторождений происходило при особых - ныне исчезнувших - геологических условиях и длилось многие миллионы лет. При этом, важно подчеркнуть, что каждая использованная единица невозобновляемого ресурса сокращает остаточную величину его запасов.

Оценка природного потенциала

Природные ресурсы распределены неравномерно. В резуль-

тате этого, различные районы, страны и регионы и даже целые материки имеют различную *ресурсообеспеченность* - *ресурсный потенциал*, т.е. соотношение между величиной природных ресурсов и размерами их использования.

Этот показатель по каждому виду ресурсов можно выразить либо количеством лет, на которые должно хватить данного ресурса, либо его запасами на душу населения.

Среди регионов по уровню ресурсного потенциала выделяются Бухарская, Навоийская, Ташкентская и Кашкадарьинские области. Существенно ограничены земельные угодья и водные ресурсы в Навоийской и Джизакской областях.

Ресурсный потенциал (РП) оценивается по формуле:

$$РП = 3 \times РО, \quad (5.3.)$$

где 3 - запасы природных ресурсов соответствующих категории (рассчитываются по специальной методике), а РО - ресурсоотдача в суммах на единицу ресурсов.

Так, общий ресурсный (минерально-сырьевой) потенциал Узбекистана оценивается более, чем в 3,3 триллиона долларов США.

Экономическая оценка природных ресурсов включает учет множества факторов (экономических, социальных, технических, эколого-географических), которые обуславливают пространственные различия и значимость природных ресурсов для жизни и деятельности человека. При их экономической оценке используются следующие параметры:

- количество и концентрация (масштаб месторождения, определяемый его суммарными запасами и запасами на единицу площади);

- качество, состав и свойства (содержание полезного элемента, его удельный вес; плодородие земли, качество воды, сила солнечной активности);

- доступность (возможности использования: мощность, плотов и условия залегания), а также условия эксплуатации (возможности использования с позиций техники, технологии, транспорта);

- хозяйственное значение;

- годовой объём добычи.

В условиях рыночной экономики каждый естественный природный ресурс должен получить рыночную, биржевую оценку, поскольку он является ограниченным; уникальным экономическим благом. Рыночная оценка естественного природного ресурса выступает в виде показателя ценности ресурса.

При экономической оценке природных ресурсов на уровне национальной экономики используются два метода затратный и рентный. *Затратный метод* основан на оценке в естественном ресурсе результатов труда, *рентный метод* - на оценке возможных доходов от этого ресурса в будущем. Иногда применяется комбинация обоих методов.

Основы с затратного (трудового) метода заложены С. Г. Струмилиным. По данному методу определялась величина затрат на первоначальное освоение ресурсов без учета затрат на поддержание и восстановление в процессе использования. Суть метода - в определении совокупности всех затрат труда на освоение естественного ресурса как в трудовых, так и в денежных единицах измерения.

Рентный метод предполагает определение доходов от естественного природного ресурса на основе разработки дифференциальной ренты. Данный метод начал применяться в 30-е годы XX века для оценки сельскохозяйственных угодий и других видов природных ресурсов в балансе народного хозяйства. При этом в приросте национального дохода выделялись доходы от природных ресурсов. Подобные принципы легли в основу большинства переоценок, определив таким образом участие природных факторов в реальных финансовых операциях. Применение рентного метода предполагает привлечение материалов кадастров и бонитета (сравнительная оценка) природных ресурсов.

Реализация рыночного характера использования ресурсов осуществляется в условиях системы прав частной собственности, т.е. совокупности отношений между людьми, определяющих доступ к редким ресурсам. В рамках этой системы всякое рыночное благо, в том числе и природные ресурсы, в процессе обмена передаются тому, кто предложит наивысшую цену. На таких условиях ресурсы вступают в воспроизводственный процесс и превращаются в основные факторы производства в любой национальной экономике.

Земля, как естественный базовый ресурс, оценивается и также превращается в основной фактор производства. В странах с развитой рыночной экономикой землю оценивают с позиций ее природно-климатического потенциала, необходимости ее сохранения как основного фактора производства и среды обитания.

Потенциал земли - величина, которая изменяется под воздействием многих факторов, и все изменения получают выражения в биржевой оценке, в рыночной цене на землю. С позиций

рентного подхода цена земли - это капитализированная рента:

$$ЦЗ = R/S \times 100\%, (5.4)$$

Где: R - рента;

S - норма банковского процента;

$ЦЗ$ - цена земли.

Такая оценка земли представляет собой результат длительного развития института частной собственности на землю (как на объект хозяйствования) и характерна для стран с развитой рыночной экономикой.

Природные факторы обуславливают величину *рекреационного потенциала* - возможность и готовность региона к оказанию деятельности, направленной на восстановление и развитие физических и духовных сил человека (отдыха, туризма). Анализ рекреационных ресурсов осуществляется для определения потенциальных возможностей развития рекреации, в том числе иностранного туризма. При этом учитываются уникальность природных ландшафтов и экологическая обстановка в регионе, памятники истории и архитектуры, бальнеологические ресурсы, культурные центры, наличие и возможности организации новых спортивных центров и разнообразных форм туризма.

Сейчас во всем мире остро ощущается необходимость определения реальной экономической ценности, стоимости природных услуг к ресурсам. К сожалению, ни централизованно - планируемая экономика, ни современная рыночная экономика не могли (и не могут) корректно определить ценность природы. Сложившаяся к последнему времени парадоксальная ситуация бесплатности или «минимальной цены» используемых в экономике природных благ - одна из причин нерационального использования природных ресурсов, расточительности экономики.

Для многих природных благ и услуг нет традиционных рынков, стандартных спроса и предложения. Здесь важным моментом является экономическая оценка природных благ, как на микро - так и на макро - уровне и ее анализа для последующего принятия решений. Чем выше экономическая ценность природных объектов, тем больше вероятность, что принятые экономические решения, воплощенные в различных проектах и программах, будут эколого-сбалансированными, будут учитывать интересы охраны среды и к экономии природных ресурсов. Группа экспертов под руководством Роберта Констанца выполнила исследование, в ходе ко-

того было выделено 17 категорий функций и услуг природы: регулирование климата, газового состава атмосферы, водных ресурсов, образования почвы, переработка отходов; генетические ресурсы и др. Расчеты ученых дали суммарную оценку этих функций в среднем в 35 трлн. долларов, что вдвое превышает созданный человеком ВВП (18 трлн. долларов в год).

С точки зрения комплексности подхода к оценке природы и учёта её основных функций: 1) обеспечение природными услугами; 2) ассимиляция отходов и загрязнений; 3) обеспечение людей природными услугами (такими как рекреация, эстетическое удовольствие и т. д.) наиболее перспективной является концепция общей экономической ценности (стоимости) - total economic value. Данная концепция, возникшая совсем недавно - в 90-е гг., получила мировое признание как в теории, так и на практике.

Величина общей экономической ценности является суммой двух агрегированных показателей - стоимости использования (потребительной стоимости) и стоимости не использования; которая определяется величиной стоимости существования и отражает прежде всего социальные аспекты значимости природы для общества.

$$TEV = UV + NUV. \quad (5.5)$$

Где: TEV - общая экономическая ценность (стоимость);

UV - стоимость использования;

NUV - стоимость не использования.

В свою очередь стоимость использования является суммой трёх слагаемых: $UV = DUV + IUV + OV$, (5.6)

Где: DUV - прямая стоимость использования;

IUV - косвенная стоимость использования;

OV - стоимость отложенной альтернативы.

Часто стоимость не использования определяется величиной стоимости существования, иногда в нее включается также стоимость наследия. В целом этот показатель отражает, прежде всего, социальные аспекты значимости природы для общества. Таким образом, величина общей экономической ценности определяется как сумма четырёх слагаемых (с учётом формул 5.5 и 5.6): $TEV = DUV + IUV + OV + EV$ (5.7)

Где: EV - стоимость существования.

В таблице № 5.3 приводятся примеры природных функций и услуг, учитываемых в общей экономической ценности.

Таблица № 5.3.

ОБЩАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЦЕННОСТЬ (СТОИМОСТЬ) ПРИРОДЫ

Категории	Стоимость прямого использования		Стоимость косвенного использования	Стоимость отложенной альтернативы (потенциальная ценность)	Стоимость неиспользования (стоимость существования)
	Извлекаемые виды пользования	Неизвлекаемы виды пользования			
Общие	Средства существования, коммерческое использование, лекарства, места отдыха, местообитания	Рекреация, образование, научные, исследования, транспорт	Круговорот веществ, регулирование климата, охрана водосборов, санитарная функция	Потенциальные прямые и косвенные виды пользования в будущем	Этическое, культурное, наследие, достоиние
Экосистемы (например, водно-болотные угодья)	Топливо, биологические ресурсы водоёмов, агроэкосистемы	Наблюдения за птицами, водный спорт, любительское рыболовство	Борьба с наводнениями, укрепление берегов, защита зимовок птиц и пр.	Возможность получения товаров и услуг в будущем	Наблюдение за мигрирующими видами, защита путём ограничения доступа посторонних
Виды (например, виды деревьев)	Древесина, топливо, плоды, корма, лекарства, строительные материалы, техническое сырьё	Селекционная работа, фармацевтические, химические и биохимические исследования	Аккумуляция углерода, фиксация азота, защита от эрозии, среда обитания животных	Возобновимые ресурсы леса и услуги в будущем	Охрана лесов как мест отдыха, для ритуальных целей и пр.
Генетическое разнообразие (например, сорта культурных растений)	Продовольствие	Селекция растений	Эволюционная ценность	Перспективы улучшения сортов	Обеспечение охраны генофонда

У.3. Производственный потенциал и методы его оценки **Понятие «производственный капитал»**

Капитал и его структура.

Производственный потенциал - это способность произвести, выпустить за какой-то временный период определенное количество продукции нужного ассортимента и качества.

Оценка производственного потенциала, прежде всего, предполагает анализ структуры, величины и эффективность использования такого производства как капитал.

Можно сказать, что производственный потенциал любого современного государства материализован в накопленных ресурсах фактора *капитал*. Именно количество и качество используемого капитала в первую очередь отличает сегодняшнюю экономику от хозяйства сто и пяти-сотлетней давности, или развитое государство от отсталого.

Слово «капитал» происходит от латинского «capitalis» - главный. *Как особый фактор производства капитал объединяет любые производительные ресурсы - станки, оборудование, инструмент, новейшие технологии и разработки, программные продукты, созданные людьми для того, чтобы с их помощью осуществлять производство будущих экономических благ ради получения прибыли.*

Структура капитала.

По экономическому определению капитал разделяется на *реальный* капитал (производственный), т.е. в форме средств производства и *денежный* капитал, т.е. в финансовой форме, иногда выделяют товарный капитал.

Реальный капитал, т.е. капитал, выступающий в физической форме, делится на основной и оборотный (см. схему. № 5.1).

К основному капиталу обычно относится имущество, функционирующее более одного года, в течение нескольких лет, (даже десятилетий) и которое потребляется постепенно на протяжении нескольких производственных циклов.

Поскольку основной капитал функционирует на протяжении ряда производственных циклов, его стоимость отражается в трех измерениях:

1. прошлая (первоначальная) стоимость на момент ввода в производственный процесс (ввода в эксплуатацию);
2. настоящая (остаточная) стоимость (на данный момент эксплуатации);
3. восстановительная стоимость (на момент вывода из эксплуатации). Износ основного капитала и, следовательно, величина его стоимости отражаются в различной системе оценок.

СТРУКТУРА РЕАЛЬНОГО КАПИТАЛА



Оценка по первоначальной стоимости - это денежное выражение стоимости основного капитала в год его ввода в производственный процесс. Такая оценка не позволяет учитывать износ основного капитала. Разновременность ввода в действие различных совокупностей основного капитала в целом по отраслям национальной экономики формирует набор их стоимостей, измеряемых в несопоставимых ценах разных лет.

Оценка по остаточной стоимости представляет собой денежное выражение стоимости основного капитала в момент его ввода в действие, но с учетом износа к текущему моменту.

Оценка по восстановительной стоимости - это денежное выражение стоимости основного капитала на момент выбытия.

Потребление основного капитала может быть определено в общем виде, как та часть валового продукта национальной экономики, которая необходима для замещения элементов основного капитала, использованных в процессе производства на конкретный период. Оно оценивается в СНС по восстановительной стоимости, т.е. по ценам текущего года, действующим на момент переоценки.

Оборотный капитал используется однократно и полностью потребляется (т.е. полностью теряет свою потребитель-

ную стоимость) в ходе каждого цикла производства.

К реальному оборотному капиталу относятся только материальные оборотные средства, т.е. производственные запасы (сырье, топливо, материалы), незавершенное производство, запасы готовой продукции и товары для перепродажи. Это экономическое определение оборотного капитала.

Если к материальным оборотным средствам добавить средства в расчетах с поставщиками и покупателями (дебиторскую задолженность т.е. кредиты и рассрочку платежей покупателям и расходы будущих периодов, т.е. авансы поставщикам), денежные средства в кассе предприятия и расходы на заработную плату, то получим оборотный капитал (оборотные средства) по бухгалтерскому определению.

Оценка производственного потенциала.

Основной капитал является главной составной частью капитала фирм, предприятий в реальном секторе, во многом определяет производственный потенциал фирмы (отрасли, региона, всей страны).

По отношению к предприятиям сферы материального производства в этом случае говорят о производственных мощностях.

Поэтому в общем виде производственный потенциал (ПП) можно определить по формуле:

$$ПП = \Phi \cdot \gamma \quad (5.8),$$

Где Φ - основные производственные фонды,
 γ - проектная фондоотдача.

Понятие «потенциал» используется как критерий наиболее полного и эффективного использования привлекаемых ресурсов и средств.

Поэтому величина производственного потенциала напрямую зависит от показателей, характеризующих объем, структуру, воспроизводство основных фондов. Таких, как фондоотдача, коэффициенты обновления, выбытия и износа основных фондов, а также капиталоемкость капитала.

Если сравнивать по величине оборотный капитал с основным, то в большинстве фирм и отраслей первый намного меньше второго. Тем не менее, оборотный капитал в соответствии со своим названием оборачивается в хозяйственной жизни намного быстрее основного. В результате, его вклад в себестоимость продук-

ции обычно намного выше, чем вклад основного капитала. Ведь основной капитал переносит свою стоимость на изготавливаемую продукцию в течение нескольких лет частями (через амортизацию), а оборотный капитал - не более года. Анализ оборотного капитала проводится с показателями: материалоемкость, энергоемкость, металлоемкость, а также коэффициентов оборачиваемости оборотных средств, текущей и абсолютной ликвидности.

В рыночной экономике существует 3 основных подхода к оценке капитала: - доходный; - рыночный; - затратный.

Доходный подход основывается на оценке будущих доходов от оцениваемого предприятия. В соответствии с *рыночным* подходом стоимость оцениваемого предприятия определяется методом анализа продаж аналогичных или сопоставимых объектов, т.е. методом сравнения.

Затратный подход предусматривает, что стоимость оцениваемого предприятия может быть определена на основе анализа затрат, необходимых для воспроизводства или замены собственности за вычетом морального и физического износа. Важно подчеркнуть, что все три подхода не только не исключают друг друга, но и взаимосвязаны.

Следует отметить, что производственный потенциал напрямую зависит от инвестиционной деятельности осуществляемой в регионе. Поскольку сам процесс воспроизводства и обновления реального капитала называется инвестированием.

Инвестиции: сущность и анализ.

Инвестиции - это долгосрочные вложения капитала в отрасли экономики внутри страны и за границей. Различают *реальные инвестиции* - вложения капитала в конкретные сектора экономики, и *финансовые инвестиции* - покупка ценных бумаг. Смысл инвестирования заключается в том, что субъекты расстаются с деньгами в настоящем, чтобы получить их возросшую сумму в будущем.

Анализ капитала предполагает также рассмотрение *принципа дисконтирования*. Это связано с тем, что осуществление любых инвестиционных проектов предполагает разрыв во времени между затратами и доходами. *Дисконтирование представляет собой метод оценки (измерения) будущих доходов путем их приведения к нынешней стоимости*. (Дело в том, что доход, полученный сегодня может быть reinvestирован для создания дополнительного дохода).

Дисконтирование - это процесс обратный начислению сложных процентов. Мы находим текущую стоимость путем деления будущей стоимости на $(1 + \text{ставка процента})$ столько раз, на сколько лет мы делаем расчет:

$$PV = \frac{FV}{(1 + R)^N} \quad (5.9),$$

где: PV - текущая стоимость, FV - будущая стоимость, R - ставка процента, N - число лет.

Дисконтирование базируется на использовании ставки процента. При финансовом анализе за ставку дисконта (ставка процента для дисконтирования) берут типичный процент, под который фирма может занять финансовые средства.

Таким образом, дисконтирование - это приведение друг к другу потоков доходов (выгод) и затрат на основе ставки дисконта с целью получения текущей (сегодняшней) стоимости будущих доходов.

V.4. Трудовой потенциал и социальный потенциал. Показатели их экономической оценки

Трудовые ресурсы и трудовой потенциал.

Сфера труда важная и многоплановая область экономической и социальной жизни общества. Она охватывает как рынок рабочей силы, так и непосредственное использование трудовых ресурсов в общественном производстве. Главной производительной силой развития экономики выступает не всё население, а лишь та его часть, которая обладает совокупностью физических и духовных способностей, позволяющих ему трудиться. *Трудоспособное население* - это часть населения, ограниченная определенными возрастными рамками. Границы трудоспособного возраста носят подвижный характер и определяются социально-экономическими условиями, физиологическими отношениями.

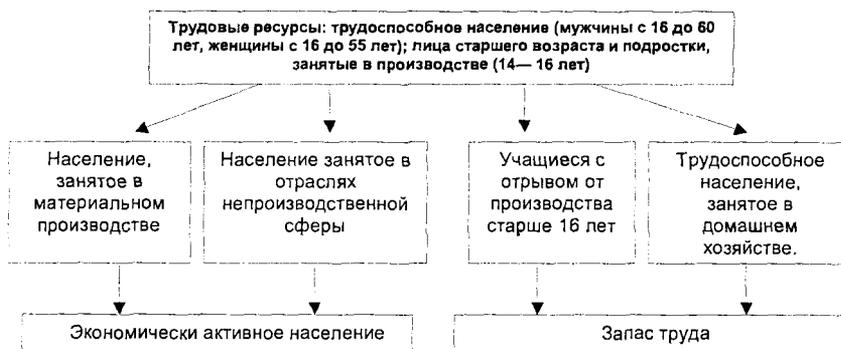
К трудовым ресурсам относится население в трудоспособном возрасте. Согласно законодательства Республики Узбекистан трудоспособный возраст для мужчин составляет 44 года (от 16 до 60-лет), а для женщин - 39 лет (от 16 до 55). Трудовые ресурсы включают в себя как занятое, так и незанятое в экономике трудоспособное население.

Численность трудоспособного населения отражает имеющийся **трудовой потенциал региона**, т.е. число фактически способных к труду.

Его следует отличать от располагаемого трудового потенциала, который характеризуется экономически активным населением. Экономически активное население меньше трудоспособного населения: оно не включает трудоспособное население, которое не желает участвовать в экономической деятельности, т.е. это рабочая сила страны.

Рабочая сила — это население, занятое трудом в отраслях экономики, в которых создается национальный доход страны, т.е. использующийся в настоящее время ее трудовой потенциал. Группировку трудовых ресурсов можно представить в виде схемы на схеме № 5.2.

Схема 5.2



Итак, в трудоспособном населении выделяют **экономически - активное и экономически - пассивное** население. Под **экономически-активным населением** понимается та часть трудоспособного населения, которая занята во всех видах деятельности (занятые) или намерена участвовать в производстве (безработные).

Синонимом экономически активного населения является категория **рабочая сила**. По статистике к рабочей силе в развитых странах относят всех занятых и безработных.

Экономически неактивное население - это та часть населения в трудоспособном возрасте, которая на данный момент

времени, не занята в общественном производстве. В число экономически неактивного населения включаются:

1. учащиеся студенты, курсанты, обучающиеся в дневных учебных заведениях; не занятые в производстве;

2. лица, получающие пенсию по старости на льготных условиях;

3. лица, получающие пенсию по инвалидности.

Таким образом, численность трудовых ресурсов охватывает две категории лиц:

1. трудоспособное население в трудоспособном возрасте - определяется посредством вычитания из численности населения в трудоспособном возрасте экономически - неактивного населения, неработающих инвалидов I и II групп, а также неработающих лиц, получающих пенсию на льготных условиях, учащихся обучающихся с отрывом от производства.

2. работающее население вне пределов трудоспособного возраста - определяется численностью работающих подростков (до 16 лет) и работающих пенсионеров.

По видам труда трудовые ресурсы делят на две группы:

- занятые преимущественно умственным трудом;

- занятые преимущественно физическим трудом.

При изучении территориального размещения населения выделяют население *городское* и *сельское*. В Узбекистане городом считается населенный пункт с численностью жителей 7 тыс. и более при условии, что не менее 85% их семей составляют рабочие и служащие (т.е. не сельскохозяйственное население). Малыми считаются города, где проживает до 50 тыс. человек, средними - от 50 до 100 тыс., большими - от 100 тыс. до 250 тыс., крупными - от 250 до 1000 тыс., крупнейшими - более 1 млн. человек. (По количеству городов миллионеров (более 20 городов) первое место в мире занимают США).

Деление населения на городское и сельское не следует смешивать с аграрной и индустриальной занятостью.

В соответствии с принятой *классификацией по обеспеченности трудовыми ресурсами* регионы подразделяются на:

трудозыбыточные - характеризуются высоким уровнем естественного и механического прироста и недостатком наличия свободных рабочих мест;

трудodefицитные - испытывают недостаток в квалифицированной рабочей силе. Эти регионы отличаются сложными при-

родно-климатическими условиями, недостаточно развитой социально-производственной сферой и инфраструктурой, слабой закрепляемостью рабочих кадров;

трудообеспеченные - располагают балансом между числом рабочих мест и рабочей силой.

Структура занятости экономически активного населения в значительной сфере определяется уровнем и направлением специализации экономических районов.

Трудовой потенциал: количественные и качественные критерии его оценки.

В настоящее время Узбекистан обладает мощным трудовым потенциалом. Трудовые ресурсы составляют почти 50% всего населения и ежегодно прирастают на 210 - 220 тыс. чел. Трудовые ресурсы обладают количественной и качественной определенностью, образуя в своей совокупности абсолютную меру, предопределяющую трудовой потенциал общества, который в свою очередь имеет количественный и качественный аспекты.

Количественный аспект трудового потенциала характеризуется такими параметрами, как:

а) общая численность трудоспособного населения;

б) количество рабочего времени, которое обрабатывает население при сложившемся уровне производительности и интенсивности труда.

Для расчета трудового потенциала (ТП) используется формула:

$$ТП = ТР \times ПТ \quad (5.10),$$

Где: ТР - трудовые ресурсы,

ПТ - потенциальная производительность труда.

Производительность труда является показателем эффективности использования трудовых ресурсов. Она определяется делением стоимостного объема произведенной продукции (как правило, это валовой внутренний продукт, т.е. добавленная стоимость продукции отдельных отраслей) на среднегодовую численность занятых (годовая производительность труда), либо на количество отработанных человеко-часов (часовая производительность труда).

Для изучения состояния всего хозяйства страны вводят показатель *годовой производительности труда*. Если соотнести количество всей продукции, созданной в стране за год, с величи-

ной применяемой совокупной рабочей силы, то можно определить производительность труда в целом по национальной экономике. В частности, производительность характеризуется показателем ВВП на одного занятого в экономике.

Качественный аспект трудового потенциала определяется такими показателями, как:

а) состояние здоровья, физическая дееспособность трудоспособного населения;

б) общеобразовательная и профессионально-квалификационная подготовка населения.

Таким образом, количественный аспект трудового потенциала отражает его экстенсивную составляющую, а качественный аспект - интенсивную составляющую. При этом в Узбекистане интенсивная составляющая трудового потенциала является весьма существенной. Как подчёркивает И.А.Каримов: «Характерной особенностью трудового потенциала, является его высокий образовательный уровень. В Республике полностью решена проблема всеобщей грамотности населения. Уровень грамотности составляет 99.06%, что ставит республику в один ряд с экономически развитыми странами с высоким уровнем развития человеческого потенциала».

Комплексный анализ демографической ситуации включает анализ следующих взаимосвязанных факторов и показателей:

- **динамика численности населения.**

Факторы, влияющие на динамику численности населения:

а) *естественный прирост* (как разность между числом родившихся и числом умерших в определенный период).

Если для расчетов численности населения используют коэффициент естественного прироста, то применяют следующую формулу:

$$\begin{array}{l} \text{Численность} \\ \text{населения на} \\ \text{начало} \\ \text{каждого года} \end{array} (N_1) = \begin{array}{l} \text{Численность} \\ \text{населения на начало} \\ \text{предшествующего} \\ \text{года} \end{array} (N_0) + \begin{array}{l} \text{Прирост} \\ \text{населения в} \\ \text{данном году} \end{array} \Delta_1 \quad (5.11.)$$

б) *механический прирост* (отражает миграционные процессы и рассчитывается как разность между приехавшими и выехавшими);

- **качественный состав населения.**

Факторы, определяющие качественный состав населения:

а) *возрастная структура* (как соотношение численности разных возрастных групп).

Возраст населения имеет особое значение для демографических характеристик, поскольку интенсивность демографических процессов зависит от возрастного состава людей. В статистических исследованиях возраст измеряют в виде целого числа исполнившихся лет (т.е. не округляют его по математическим правилам, а отсекают дробную часть). В зависимости от возраста наиболее часто выделяют следующие группы населения: младенческую (0-1 год), ясельную (1-3 года), дошкольную (4-6 лет), школьную (7-17 лет), трудоспособную (женщины - 16 - 54 года, мужчины - 16 - 59 лет), фертильную (женщины 15 - 49 лет), пенсионную (женщины 55 лет и старше, мужчины 60 лет и старше).

б) *половая структура*.

Половой состав населения характеризуется абсолютной численностью мужчин и женщин и относительными показателями удельного веса мужчин и женщин в общей численности населения.

в) *социальная структура* (по принадлежности к социальным группам).

- *плотность населения*.

(показатель степени населенности конкретного региона, который служит характеристикой освоенности территории, интенсивности хозяйственной деятельности людей).

Анализ статистической информации по предложенной схеме должен выявить демографические тенденции, сложившиеся в регионе и оказывающие непосредственное влияние на трудовой потенциал.

Оценка трудового потенциала.

Численность населения по своей сути еще не является трудовым потенциалом. Поэтому оценка трудового потенциала должна осуществляться с помощью следующей системы показателей:

- динамика численности занятых;
- динамика численности и структуры занятых по формам собственности;
- динамика отраслевой структуры трудовых ресурсов (распределение занятых трудовых ресурсов по отраслям экономики);
- профессиональной структуры;
- квалификационной структуры;

- уровня занятости - как отношения общего количества занятых к населению в трудоспособном возрасте;
- баланса рабочей силы;
- уровень образования рабочей силы;
- производительность труда;

Рынок труда и его мониторинг.

Рынок труда - специфический сектор экономики. Этот рынок, подчиняясь в целом законам спроса и предложения, имеет ряд существенных различий от других товарных рынков, потому что его субъектами являются живые люди. Регулирование рынка труда имеет огромное социально-экономическое и политическое значение и составляет особую заботу государства. Здесь регуляторами являются факторы не только макро- и микроэкономические, но и социальные и социально-психологические, отнюдь не всегда имеющие отношение к цене рабочей силы - заработной плате.

Так, *спрос на труд* складывается во многом под влиянием факторов отраслевого характера, и поэтому должен координироваться экономическими средствами. *Предложение труда* (рабочей силы) больше зависит от региональных особенностей, в частности, от демографических процессов, что усиливает потребность в его социальном регулировании. Численность населения, демографическая ситуация, в целом оказывая значительное влияние на экономический потенциал региона, являются одним из важнейших условий его материальной и социальной жизни.

Рынок труда является важнейшим связующим звеном различных секторов и отраслей экономики. Осуществление программных мер и отдельных мероприятий по содействию занятости населения требует постоянного анализа происходящих процессов и получаемых результатов. На региональном уровне для этих целей может быть использован мониторинг ситуации на рынке труда, который в переходной экономике является важнейшим элементом механизма государственного регулирования этого рынка.

Мониторинг рынка труда - это оперативное информационно-аналитическое системное слежение за динамикой основных показателей функционирования данного рынка. Целью мониторинга является выявление складывающихся тенденций, возникающих острых проблем как на уровне бирж труда (т.е. в каждом муниципалитете), так и на региональном и республиканском уров-

нях, а также разработка превентивных мер по обеспечению продуктивной занятости, контролируемого уровня безработицы и полного использования трудового потенциала. Для осуществления мониторинга необходима четкая работа всех звеньев службы занятости, контроля и отчетности, создание обширной информационной базы, которая включала бы следующие показатели:

- коэффициенты эффективного спроса на рабочую силу, исчисляемые двумя способами:

а) как отношение общего количества новых вакансий за период к общему числу новых предложений рабочей силы;

б) как отношение заполненных за год вакансий (из числа объявленных) к количеству лиц, нашедших (работу из числа активно искавших ее).

- эластичность предложения рабочей силы с ростом заработка,

$$\frac{\Delta \% PC}{\Delta \% Z / n} \quad (5.12),$$

- эластичность спроса рабочей силы с ростом инвестиций,

$$\frac{\Delta \% PC}{\Delta \% инвест} \quad (5.13),$$

- уровень вовлеченности в трудовую деятельность различных групп населения как отношение занятых к числу экономически активных лиц среди этой категории;

- динамика численности безработных;

- возрастная и квалификационная структура зарегистрированных безработных;

- уровень безработицы.

- показатель избыточной занятости (как разница между изменением занятости и изменением объемов производства).

При этом анализ конкретных количественных параметров должен проводиться с целью оценки качественных изменений в общей ситуации на рынке труда, которые могут, вызвать социальную и экономическую напряженность в регионе.

Поскольку занятость, доходы и экономический рост не только взаимосвязанные, но и взаимообуславливающие категории, то анализ эффективности использования трудового потенциала целесообразно сопоставить с динамикой объема производства по отраслям, темп роста ВВП сопоставить с динамикой занятости,

а темп роста производительности труда с темпом роста реальной заработной платы.

V.5. Социальный потенциал, его составляющие и показатели оценки

Предпринимательский потенциал

Человеческие ресурсы - это не только труд. Они включают также предпринимательские способности. Поэтому комплексная оценка трудового потенциала должна быть дополнена оценкой предпринимательского потенциала. *Предпринимательский потенциал - это возможности по реализации предпринимательских способностей людей.*

Уникальность предпринимательства состоит в том, что именно благодаря ему приходят во взаимодействие экономические ресурсы - труд, капитал, земля, знание. Инициатива, риск и умение предпринимателей, помноженные на рыночный механизм, позволяют с максимальной эффективностью использовать прочие экономические ресурсы, стимулировать экономический рост. Как показывает опыт многих стран с рыночной экономикой, их экономические достижения, в том числе темпы экономического роста, инвестиции, напрямую зависят от реализации предпринимательского потенциала.

«Рассматривая вопросы формирования экономически устойчивого и стабильного общества, необходимо иметь, прежде всего, в виду ту роль, какую играют предпринимательство и в целом класс собственников в государственном и общественном строительстве, в поддержании и укреплении социально-политической стабильности,» - подчеркивает Президент Узбекистана И.А. Каримов.¹

Предпринимательский потенциал региона обычно измеряется четырьмя показателями:

- количество малого и среднего бизнеса (МСБ) в пропорции к населению;
- доля предприятий МСБ в ВВП региона;
- численность занятых в МСБ;
- объем производства на одного занятого в МСБ.

В Узбекистане удельный вес МСБ в ВВП республики со-

¹ И.А. Каримов. «Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса». Т.; «Узбекистон». 1997. с. 188-189

ставил в 2001 г. 21,6%. Наиболее производительны малые и средние предприятия в Ташкенте, Навоийской, Хорезмской, Самаркандской и Бухарской областях. В этих регионах зарегистрировано и больше всего МСП (на 10 тыс. жителей.).

Социальный потенциал и критерии его оценки.

Социальный потенциал должен включать анализ следующей системы показателей:

- *финансирование социальных услуг*: а) расходы на образование (в % к ВВП) всего, в т.ч. государственные; б) расходы на здравоохранение (в % к ВВП) всего, в т.ч. государственные расходы;

- *показатели образования*: уровень образования взрослого населения; число лет обучения в учебных заведениях; удельный вес обучающихся в составе соответствующих возрастных категорий; охват образованием на различных ступенях; численность учащихся высших и средних учебных заведений; число учебных заведений;

- *показатели здравоохранения*: показатели предоставления услуг в сфере здравоохранения (число больниц, амбулаторий, больничных коек, дневного и суточного пребывания); показатели деятельности учреждений здравоохранения (численность населения на врача, медсестру, больничную койку);

- *показатели здоровья населения*: ожидаемая продолжительность жизни (лет); уровень смертности населения (в целом по стране, региону); уровень младенческой смертности, детей в возрасте до 5 лет; уровень материнской смертности; уровень заболеваемости социально опасными болезнями (венерическими, СПИДом, туберкулезом, инфекционными заболеваниями и т.п.);

- *показатели состояния окружающей среды*: уровни загрязнения воздуха, земли и используемой воды, содержания в них элементов опасных для жизни; обеспеченность населения источниками чистой воды; уровень безопасности от стихийных бедствий (наводнений, оползней и т.п.); характеристика засоленности почв, их плодородия;

Данные показатели являются критериями устойчивого человеческого развития, принятыми в международной практике.

Но социальный аспект экономического потенциала будет неполным если его не дополнить следующими показателями динамики: показателями денежных доходов (всего и на душу населения); потребительских расходов (всего и на душу населения); объема розничного товарооборота (всего на душу населения); объема реализации платных услуг (всего и на душу населения).

Стабильный рост производства в условиях рыночной экономики может основываться только на устойчивом платежеспособном спросе. Поэтому такие характеристики, как денежные доходы населения, потребительские расходы, различный товарооборот и объем платных услуг, очень важны при оценке развития экономики региона и его положения в народном хозяйстве страны.

Поиск новых подходов к управлению развития социальной сферы в регионе связан с необходимостью создания информационной базы. В Узбекистане разработана методика интегральной оценки человеческого развития республики и ее регионов. При этом интегральная оценка человеческого развития (ИОЧР) определяется на основе следующих показателей:

- 1) уровень детской и материнской смертности;
- 2) уровень безработицы;
- 3) охват профессиональным образованием;
- 4) ВВП (региональный) на душу населения с поправкой на региональный ППС, в среднемесечном исчислении.

Уровень детской смертности и уровень материнской смертности, являясь показателями здоровья населения, интегрируются в единый показатель с весом признаков «детская смертность» - две доли, «материнская смертность» - одна доля.

Для построения ИОЧР устанавливаются следующие предельные (минимальные и максимальные) значения показателей (см. таблицу 5.4.):

Таблица № 5.4.

Наименование показателей	Минимальное значение	Максимальное значение
Уровень детской смертности	0	100
Уровень материнской смертности (на 10000 живорожденных)	0	100
Уровень безработицы	0	10
Охват профессиональным обучением	0	100
ВВП на душу населения с поправкой на ППС, в месяц	1000	50000

Для каждого значения рассчитываются отдельные индексы по формулам:

1. индекс уровня детской смертности (ИУДС₁)

$ИУДС_i = (\text{факт. значение} - \text{макс. значение}) / (\text{мин. значение} - \text{макс. значение})$.

2. индекс уровня материнской смертности (ИУМС_i)

$ИУМС_i = (\text{факт. значение} - \text{макс. значение}) / (\text{мин. значение} - \text{макс. значение})$.

3. индекс уровня безработицы (ИУБР_i)

$ИУБР_i = (\text{факт. значение} - \text{макс. значение}) / (\text{мин. значение} - \text{макс. значение})$.

4. индекс охвата профессиональным обучением (ИОПО_i)

$ИОПО_i = (\text{факт. значение} - \text{мин. значение}) / (\text{макс. значение} - \text{мин. значение})$.

5. индекс уровня дохода (ИД_i)

$ИД_i = (\text{факт. значение} - \text{мин. значение}) / (\text{макс. значение} - \text{мин. значение})$.

Первые три индекса являются инверсионными, т.е. меньшее фактическое значение дает лучший результат; четвертый и пятый индексы - прямые, т.е. большое фактическое значение дает лучший результат.

Для определения ВВП (регионального) с поправкой на ППС, фактическое значение ВВП по каждому региону корректируется на коэффициент, отражающий разницу стоимости набора потребительских товаров между стоимостью этого набора в г. Ташкенте и в конкретной области (данные о стоимости товаров используются по стандартному набору продуктов питания и продовольственных товаров). Расчет производится по формуле:

$$ППС_i = \text{СН}_{(\text{ташк})} / \text{СН}_i \quad (5.14.)$$

где: $ППС_i$ - коэффициент i -той области;

$\text{СН}_{(\text{ташк})}$ - стоимость набора в г.Ташкенте;

СН_i - стоимость набора в i -той области.

Размер ВВП (регионального) с поправкой на ППС рассчитывается формуле:

$$\text{ВВП}_{i(\text{ППС})} = \text{ВВП}_{i(\text{факт})} \times \text{ППС}_i \quad (5.15.)$$

где: $\text{ВВП}_{i(\text{ППС})}$ - ВВП на душу населения с учетом ППС;

$\text{ВВП}_{i(\text{факт})}$ - фактическое ВВП i -той области;

Учитывая, что значение ВВП региональных с поправкой на ППС на душу населения отличается друг от друга менее чем в три раза, дисконтирование производить не целесообразно.

ИОЧР для каждого региона рассчитывается как простое среднее индексов его компонентов по формуле:

$$\text{ИОЧР}_i = [(2/3 \times \text{ИУДС}_i) + (1/3 \times \text{ИУМС}_i) + \text{ИУБР}_i + \text{ИОПО}_i + \text{ИД}_i] : 4 \quad (5.16),$$

Расчет ИОЧР осуществляется ежегодно.

Пример расчета ИОЧР для Ташкентской области (показатели условные):

Наименование показателей	Фактическое значение (усл.)
Уровень детской смертности	27
Уровень материнской смертности (на 10000 живорожденных)	17
Уровень безработицы	3,5
Охват профессиональным обучением	71
ВВП на душу населения с поправкой на ППС, в месяц	19600

1. Индекс уровня детской смертности (ИУДС_i)

$$\text{ИУДС}_i = (27-100) / (100-0) = 0,73.$$

2. Индекс уровня материнской смертности (ИУМС_i)

$$\text{ИУМС}_i = (17-100) / (100-0) = 0,83.$$

3. Индекс уровня безработицы (ИУБР_i)

$$\text{ИУБР}_i = (3,5-10) / (0-10) = 0,65.$$

4. Индекс охвата профессиональным обучением (ИОПО_i)

$$\text{ИОПО}_i = (71-0) / (100-0) = 0,71$$

5. Индекс уровня дохода (ИД_i)

$$\text{ИД}_i = (19600-1000) / (50000-1000) = 0,38$$

$$\text{ИОЧР}_{\text{Таш.обл.}} = [(2/3 \times 0,73) + (1/3 \times 0,83) + 0,65 + 0,71 + 0,38] : 4 = 0,62.$$

Индекс гендерного развития

Индекс человеческого развития (HDI) принятый в международных расчётах, как один из основных показателей уровня жизни, тем не менее не позволяет учитывать разницу (неравенства) уровня жизни мужчин и женщин. Поэтому для более полной оценки уровня и качества жизни мужчин и женщин, с учё-

том степени неравенство полов, в мировой практике в последнее время стал использоваться индекс гендерного развития (GDI).

Индекс гендерного развития показывает степень неравенства между мужчинами и женщинами, используя следующие показатели:

- продолжительность жизни, измеряемая как ожидаемая при рождении;

- уровень образования;

- уровень дохода, измеряемый по ППС.

Подсчет индекса гендерного развития осуществляется в три этапа.

Во-первых, по каждому из вышеперечисленных показателей рассчитываются мужские и женские индексы по следующей формуле:

Фактическое значение - минимальное значение

$$\text{Определяемый индекс} = \frac{\text{Фактическое значение} - \text{минимальное значение}}{\text{макс. значение} - \text{мин. значение}};$$

Во-вторых, каждый из данной группы показателей, рассчитанный отдельно по мужчинам и женщинам, объединяется с целью выявления гендерных различий. В результате получается общий (равнораспределяемый) индекс, который рассчитывается по следующей формуле:

Равнораспределяемый индекс = $\{ [\text{доля женского населения (женский индекс}^{1-\epsilon})] + [\text{доля мужского населения (мужской индекс}^{1-\epsilon})] \}^{1/1-\epsilon}$

ϵ - коэффициент, отражающий неравенство.

При $\epsilon = 2$, когда доля мужчин и женщин примерно одинакова и равна 50%, формула расчета общего индекса изменяется следующим образом:

Равнораспределяемый индекс = $\{ [\text{доля женского населения (женский индекс}^{-1})] + [\text{доля мужского населения (мужской индекс}^{-1})] \}^{-1}$

При этом данная формула показывает баланс мужских и женских индексов.

В-третьих, рассчитывается индекс гендерного развития (GDI) (как средневзвешенный показатель) путём объединения трёх равнораспределённых индексов.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ДЛЯ ПОДСЧЁТА GDI (принятые в мировой практике)

Индикатор	max. значение	min. значение
Продолжительность жизни женщин	87.5	27.5
Продолжительность жизни мужчин	82.5	22.5
Уровень взрослой грамотности (%)	100	0
Уровень общей регистрации (%)	100	0
Оценённый доход (PPP US \$)	40,000	100

Коэффициент гендерных полномочий

Кроме того, для оценки роли и степени участия женщин в жизни общества рассчитывается показатель - коэффициент (мера) гендерных полномочий (GEM). Данный показатель, в большей степени основанный на имеющихся в обществе возможностях для женщин, чем на их способностях, учитывает степень гендерных различий в следующих ключевых сферах:

- участие в политике (и возможность принятия решений), которое измеряется как число (доля) женских и мужских кресел в парламенте;

- участие в экономике (и возможность принятия решений), которое измеряется двумя индикаторами: 1) процентной долей мужчин и женщин законодателей, чиновников высокого ранга и менеджеров; 2) процентной долей профессиональных и технических должностей у мужчин и женщин;

- обладание экономическими ресурсами, которое измеряется объемом получаемых доходов мужчин и женщин, оценённых по ППС в долл. США.

Для каждого из данных направлений измеряется равнораспределенный (общий) индекс EDEP по типу средневзвешенного показателя.

При вычислении EDEP используется следующая формула:

$$EDEP = \left\{ \left[\text{доля женщин в населении (женский индекс}^{1-\epsilon}) \right] + \left[\text{доля мужского населения (мужской индекс}^{1-\epsilon}) \right] \right\}^{1/1-\epsilon},$$

ϵ - коэффициент, отражающий неравенство.

При $\epsilon = 2$, когда доля мужчин и женщин примерно равна и составляет ~ 50%, формула общего индекса принимает следующий вид:

$$EDEP = \left\{ \left[\text{доля женского населения (женский индекс}^{-1}) \right] + \left[\text{доля мужского населения (мужской индекс}^{-1}) \right] \right\}^{-1}$$

При расчете степени гендерных полномочий возможности принятия решений в области политики и экономики, показатель общего индекса делится на 50 (идеальное соотношение, при котором полномочия мужчин и женщин одинаковы). Затем рассчитывается третий индекс, определяющий уровень дохода. Наконец, рассчитывается общий показатель степени (коэффициент) гендерных полномочий (GEM) как простое среднее арифметическое от вышеперечисленных трёх показателей.

Данные показатели широко используются в мире при сопоставлениях стран для оценки уровней жизни (с учётом гендерных различий стран и регионов).

V.6. Показатели развития социальных благ региона

К показателям развития в регионе культурно-спортивных благ относят: оценку материально-технической базы соответствующих организаций и учреждений, обеспеченность их кадрами, качество оказываемых ими услуг.

Показатели обеспеченности населения социальными благами.

Показатели состояния здоровья населения и деятельности органов здравоохранения подразделяются на следующие группы:

1) число аборт; доля мертворожденных в общей численности родов; доля детей, родившихся с отклонениями от нормы, в общей численности новорожденных; коэффициент детской смертности;

2) число инвалидов; их структура по группам (выделяются I, II и III группы), по причинам инвалидности; доля инвалидов в общей численности населения в разрезе отдельных групп и регионов;

3) показатели общей заболеваемости населения с выделением главных групп болезней — сердечно-сосудистых; инфекционных (в том числе грипп, корь, чесотка, венерические болезни и т. д.); злокачественных опухолей; травм и отравлений; болезней органов дыхания и пищеварения и т. д.;

4) показатели заболеваемости наркологическими расстройствами (алкоголизм, наркомания и токсикомания) и психическими расстройствами (психозы, олигофрения, прочие психические расстройства);

5) показатели заболеваемости активным туберкулезом.

В отношении всех категорий заболеваемости статистика регистрирует два показателя: 1) число больных с диагнозом, установленным *впервые*; 2) *общая численность* больных с данным диагнозом, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях.

Деятельность организаций и учреждений здравоохранения отражается при помощи следующих показателей:

1) *материально-техническая база здравоохранения*: число больничных учреждений, амбулаторно-поликлинических учреждений, медпунктов на предприятиях и в учреждениях, санаториев и профилакториев и т. п.; мощность этих учреждений: количество коек, возможное число посещений в смену, число мест в санаториях и профилакториях, число мест в детских яслях, домах ребенка, домах инвалидов, престарелых и ветеранов и т. д.;

2) *обеспеченность медицинских учреждений* соответствующими *кадрами*: численность врачей и среднего медицинского персонала (общая и в расчете на 10 000 человек населения), обеспеченность населения врачами по отдельным медицинским специальностям (на 10 000 человек населения), подготовка и выпуск медицинских кадров средними и высшими медицинскими учебными заведениями;

3) *деятельность медицинских учреждений*: число посетителей амбулаторно-поликлинических учреждений; число получивших скорую медицинскую помощь при выездах на дом и амбулаторно; число лиц, прошедших различного вида медицинские обследования (в том числе дошкольники, школьники, допризывники и т. п.), число больных, прошедших стационарное лечение, пополнение и выбытие больных стационарных учреждений, общее количество выполненных койко-дней, коэффициент заполнения стационара (соотношение общего числа выполненных койко-дней и числа потенциально возможных койко-дней), коэффициент смертности больных (число умерших больных, деленное на общее число лечившихся в стационаре) и коэффициент выздоровления (отношение благополучных исходов к общему числу лечившихся в стационаре).

Источники финансирования учреждений здравоохранения подразделяются на следующие группы: ассигнования из республиканского и местных бюджетов; поступления средств предприя-

тий, организаций и учреждений, включая благотворительность и спонсорство; средства населения; средства страхового медицинского фонда; международная медицинская и гуманитарная помощь.

С целью статистической характеристики развития **физкультуры и спорта** используется система показателей, отражающих материально-техническую базу физкультуры и спорта (число стадионов, спортивных баз, спортзалов и других спортивных сооружений и их вместимость); трудовой потенциал работников, занятых в этой отрасли экономики (численность, уровень квалификации и структура тренеров и инструкторов; численность обслуживающего персонала); численность занимающихся различными видами спорта, с выделением профессионалов и любителей; источники средств финансирования (выручка от продажи билетов; спонсорство; средства предприятий, учреждений и организаций; доходы от коммерческой деятельности клубов).

Анализ развития **образования** в регионе осуществляется с помощью следующих показателей: постоянные дошкольные детские учреждения; общеобразовательные школы; учреждения начального, среднего и высшего специального образования; коммерческие образовательные учреждения (гимназии, лицеи, колледжи, университеты); школы-интернаты; спецшколы для больных детей и т. п.; численность учебных заведений различных типов; количество и структура профессорско-преподавательского состава; численность обучающихся учеников и студентов; численность выпускников учебных заведений различных типов.

При оценке деятельности *дошкольных учреждений* рассчитывается коэффициент обеспеченности детей постоянными дошкольными учреждениями, как частное от деления числа детей, посещающих эти учреждения, на общее число детей соответствующего возраста.

Также имеет значение статистический учет числа детей, оставшихся без попечения родителей. Они производится по различным видам воспитания: под опекой, на усыновлении (удочерении), в домах ребенка, в детских домах, в школах-интернатах разного типа, переданных под опеку или усыновленных иностранными гражданами.

- Деятельность *общеобразовательных школ* оценивается по их численности; типам обучения — дневные и вечерние; длительности обучения — начальные, основные и средние (полные)

школы; техническому состоянию, сменному режиму работы, обеспеченности учителями различных специальностей.

Для *средних и высших специальных учебных заведений* разрабатываются показатели, характеризующие их численность и структуру по специальностям; общую численность студентов и выпускников по формам обучения (дневная, заочная и вечерняя) и по специальностям.

Анализ деятельности *науки и научных организаций* (научно-исследовательских, конструкторских, проектных и проектно-изыскательских организаций; научных подразделений вузов, предприятий и организаций; опытных заводов и т. п.) включает оценку следующих показателей: численность работников, стоимость выполненных НИОКР, численность аспирантов по всем формам подготовки, выпуск из аспирантуры, численность докторантов, число защищенных кандидатских и докторских диссертаций.

При оценке социального потенциала необходимо учитывать численность *культурно-просветительных учреждений* региона (библиотек, клубов, домов и дворцов культуры, музеев, театров, кинотеатров и т. д.), при этом также оценивается количество мероприятий, проведенных этими учреждениями (киносенансов, театральных представлений, выставок, концертов и т. д.); количество посетителей, принявших участие в этих мероприятиях, и др.

Деятельность *средств массовой информации* анализируется числом и тиражом книг, журналов и газет; аудиторией радиослушателей и телезрителей и т. д.

К социальным результатам развития общества относится наличие и использование свободного времени. Свободное время представляет собой время, остающееся в распоряжении человека после времени, затраченного на выполнение служебных обязанностей, домашнего труда, удовлетворения физиологических потребностей (еда, сон, уход за собой, баня, парикмахерская, лечение и т. д.), которое можно использовать на учебу, воспитание детей, физкультуру и спорт, удовлетворение культурных потребностей, отдых и развлечения, ведение личных дел.

Экономическим индикатором социального развития региона является уровень миграции, вызванный переездом населения на новое место жительства или на временную работу. При

этом считается, что из двух регионов уровень жизни будет выше в том, который имеет положительное сальдо миграции населения (сальдо миграции это разница между числом прибывших и числом выбывших лиц).

Краткие выводы

Экономический потенциал региона - это совокупная способность отраслей хозяйственного комплекса региона производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозки грузов, оказывать услуги населению в определенный момент.

Понятие «потенциал» необходимо как ориентир (критерий) наиболее полного и эффективного использования привлекаемых ресурсов и средств. В этом заключается его целевые функции в управлении производством.

Разнообразное сочетание факторов производства и условий развития различных регионов не позволяет оценивать уровень экономического развития с какой-то одной точки зрения. Для этого используют целый ряд основных показателей: ВВП/ВНП или национальный доход на душу населения; отраслевая структура национальной (региональной) экономики; производство основных видов продукции на душу населения (уровень развития отдельных отраслей); уровень и качество жизни населения; показатели экономической эффективности.

Оценка экономического потенциала непосредственно связана с такой экономической категорией как эффективность.

Экономическая эффективность оценивается с помощью целой системы показателей, которые могут быть разделены на качественные и количественные показатели экономического потенциала.

Природные ресурсы - это совокупность природных условий, которые могут быть использованы в процессе создания товаров, услуг и духовных ценностей.

Природные ресурсы распределены неравномерно. В результате этого различные районы, страны и регионы и даже целые материки имеют различную *ресурсообеспеченность* - *ресурсный потенциал*, т.е. соотношение между величиной природных ресурсов и размерами их использования.

Экономическая оценка природных ресурсов включает учет множества факторов (экономических, социальных, технических, эколого-географических), которые обуславливают пространственные различия и значимость природных ресурсов для жизни и деятельности человека.

Производственный потенциал - это способность произвести, выпустить за какой-то временной период определенное количество продукции нужного ассортимента и качества.

Как особый фактор производства капитал объединяет любые производительные ресурсы - станки, оборудование, инструмент, новейшие технологии и разработки, программные продукты, созданные людьми для того, чтобы с их помощью осуществлять производство будущих экономических благ ради получения прибыли.

По экономическому определению капитал разделяется на *реальный капитал* (производственный), т.е. в форме средств производства и *денежный капитал*, т.е. в финансовой форме, иногда выделяют товарный капитал.

В общем виде производственный потенциал (ПП) можно определить по формуле:

$$ПП = \Phi \cdot \gamma$$

Инвестиции - это долгосрочные вложения капитала в отрасли экономики внутри страны и за границей. Различают *реальные инвестиции* - вложения капитала в конкретные сектора экономики и *финансовые инвестиции* - покупка ценных бумаг.

Трудоспособное население - это часть населения, ограниченная определенными возрастными рамками. Границы трудоспособного возраста носят подвижный характер и определяются социально-экономическими условиями, физиологическими отношениями.

Численность трудоспособного населения отражает имеющийся *трудовой потенциал региона*, т.е. число фактически способных к труду.

В трудоспособном населении выделяют *экономически-активное и экономически-пассивное* население.

Трудовые ресурсы обладают количественной и качественной определенностью, образуя в своей совокупности абсолютную меру, предопределяющую трудовой потенциал общества, который в свою очередь имеет количественный и качественные аспекты.

Мониторинг рынка труда - это оперативное информационно-аналитическое системное слежение за динамикой основных показателей функционирования данного рынка. Целей монито-

ринга является не только выявление складывающихся тенденции, возникающих острых проблем как на уровне бирж труда (т.е. в каждом муниципалитете), так и на региональном и республиканском уровне.

Предпринимательский потенциал - это возможности по реализации предпринимательских способностей людей.

Интенсивная составляющая трудового потенциала во многом зависит от вложений в *человеческий капитал*.

Социальный потенциал должен включать анализ следующей системы показателей: *финансирование социальных услуг; показатели образования; показатели здравоохранения; показатели здоровья населения; показатели состояния окружающей среды*.

Социальный аспект экономического потенциала будет неполным если его не дополнить следующими показателями динамики: денежных доходов (всего и на душу населения); потребительских расходов (всего и на душу населения); объема розничного товарооборота (всего на душу населения); объема реализации платных услуг (всего и на душу населения).

К показателям развития в регионе культурно-спортивных благ относят: оценку материально-технической базы соответствующих организаций и учреждений, обеспеченность их кадрами, качество оказываемых ими услуг.

Три возможности - вести долгую и здоровую жизнь, получать знания и иметь доступ к ресурсам являются важнейшими для достойного уровня жизни, потому что многое другое становится для людей недоступным. Именно поэтому уровни развития здравоохранения, образования и размер доходов (объем ВВП на душу населения) включаются в индекс человеческого развития (ИЧР) в качестве важнейших его составляющих.

Вопросы для самопроверки и контроля

1. Дайте определение экономического потенциала.
2. Какие показатели экономической эффективности вы знаете?
3. Что понимается под факторами производства ?
4. Как вы думаете, почему недостаточно одного показателя ВВП на душу населения для определения уровня экономического развития страны?
5. Почему человеческий капитал рассматривается в настоящее время как важнейший фактор экономического роста?
6. Дайте определение природного потенциала.
7. Что такое природные ресурсы?
8. Какие виды классификации природных ресурсов вы знаете? Приведите примеры.
9. Что такое ресурсообеспеченность?
10. Как оценивается ресурсный потенциал?
11. Какие существуют методы экономической оценки естественных ресурсов?
12. Что такое рекреационный потенциал?
13. Что такое производственный капитал?
14. Дайте определение капитала как фактора производства.
15. Какие виды оценок основного капитала существуют?
16. Дайте определение инвестиций. Какие виды инвестиций существуют?
17. Как определяется участие капитала в производстве? Дайте определение среднему и предельному коэффициентам капитала?
18. Дайте определение трудового потенциала.
19. Что такое трудовые ресурсы? В чём различие понятий «рабочая сила» и «занятые»?
20. Назовите состав трудовых ресурсов.
21. Как подразделяются регионы по обеспеченности трудовыми ресурсами?
22. В чём значение трудового баланса?
23. Как рассчитывается трудовой потенциал?
24. Что такое человеческий капитал?
25. Что такое индекс человеческого развития и для чего он измеряется?
26. Что такое предпринимательский потенциал и как он измеряется?

27. Какие существуют методики оценки уровня доходов населения?

28. Дайте определение социального потенциала.

29. Назовите показатели культурно-спортивного развития страны.

30. Какие характеристики образования используют в статистике?

31. Перечислите показатели состояния здоровья населения.

Основная литература:

1. Каримов И. А. «Узбекистан на пороге XXI века». Т., «Узбекистон». 1997.

2. Бобылёв С. Н, А.В Стеценко. «Экономическая оценка природных ресурсов и услуг». Вестник Московского Университета № 81. 2000.

3. «Макроэкономика». Учеб.пособие для вузов. Под ред. И.П. Николаевой. ВЗФИ. М., ЗАО «Финстатинформ». 1999. 213 стр.

4. Маршалова А.С., Новиков А. С. «Основы теории регионального воспроизводства» М., «Экономика». 1998.

5. «Экономика». Под. ред. проф. А.С. Булатова. М., «Юрист». 2000.

6. «Обзор социально-экономического развития регионов Республики Узбекистан» Экономическое обозрение. № 8-9. 2001.

Список литературы:

1. Каримов И.А. «Узбекистан на пороге XXI века». Т., «Узбекистон». 1997.
2. Комаров М.П.. «Инфраструктура регионов мира». М., 2000.
3. Копанов Г.В. «Региональная экономика». Ижевск., «Персей». 1994.
4. Ларина Н. И., Кисельщиков А.А. «Региональная политика в странах с рыночной экономикой». М., «Экономика». 1998.
5. «Макроэкономика». Учеб. Пособие для вузов. Под ред. И.П. Николаевой. ВЗФИ. М., ЗАО «Финстатинформ». 1999. 213 стр.
6. Маршалова А.С., Новиков А. С. «Основы теории регионального воспроизводства». М., «Экономика». 1998.
7. «Микроэкономика. Теория и российская практика». Учебник. Под ред. А.Г.Грязновой и А.Ю.Юданова. М., ИТД «КноРус». 1999. 544 стр.
8. «Региональная экономика». Учеб. Пособие. Под ред. М. В. Степанова. М., «ИНФРА. - М». 2001. 463 стр.
9. Сиденко А.В. и др. «Статистика». Учебник. М., «Дело и Сервис». 2000. 464 стр.
10. Шишов С.С. «Экономическая география и регионалистика». М., ЗАО. «Финстатинформ». 1998. 127 стр.
11. «Экономика». Под. ред. проф. А.С. Булатова. М., «Юрист». 2000.
12. «Экономическая статистика». Учебник. Под.ред. Ю.Н. Иванова. М., «ИНФРА-М». 1998. 480 стр.
13. «Обзор социально-экономического развития регионов Республики Узбекистан». Экономическое обозрение. № 8-9. 2001.
14. «Узбекистан в фокусе глобальной политики». Экономический вестник Узбекистана. № 4/5. 2001.
15. Бобылёв С. Н., Стеценко А.В. «Экономическая оценка природных ресурсов и услуг». Вестник Московского Университета. № 81. 2000.

Глоссарий

Возобновляемые природные ресурсы - ресурсы, которые по мере расходования воспроизводятся под действием природных процессов или сознательных усилий человека.

Дисконтирование - приведение друг к другу потоков доходов (выгод) и затрат на основе ставки дисконта с целью получения текущей (сегодняшней) стоимости будущих доходов.

Естественные факторы производства - естественные ресурсы, находящиеся в недрах земли и на поверхности, которые могут быть включены в производственный процесс в качестве факторов производства.

Изокванта - кривая, геометрическое место точек, представляющая собой различные варианты сочетания производственных факторов, при которых может быть произведён заданный объём выпуска продукции.

Инвестиции - это долгосрочные вложения капитала в отрасли экономики внутри страны и за границей. Различают реальные инвестиции - вложения капитала в конкретные сектора экономики и финансовые инвестиции - покупка ценных бумаг.

Информация - сведения, обладающие элементами новизны, позволяющие ориентироваться в определенной сфере деятельности и принимать оптимальные решения.

Капитал (К) - созданные людьми производственные ресурсы (машины, здания, компьютеры, трубопроводы, железные дороги и т.д), предназначенные для повышения производительности труда.

Оборотный капитал - используется однократно и полностью потребляется (т.е. полностью теряет свою потребительскую стоимость) в ходе каждого цикла производства.

Основной капитал - имущество, которое функционирует более одного года, в течение нескольких лет, даже десятилетий и потребляется постепенно на протяжении нескольких производственных циклов.

Оценка по первоначальной стоимости - денежное выражение стоимости основного капитала в год его ввода в производственный процесс.

Оценка по восстановительной стоимости - денежное выражение стоимости основного капитала на момент выбытия.

Оценка по остаточной стоимости - представляет собой денежное выражение стоимости основного капитала в момент его ввода в действие, но с учетом износа к текущему моменту.

Невозобновляемые природные ресурсы - ресурсы, которые после их полного исчерпания восстановить невозможно.

Предельный коэффициент капитала - соотношение между вложениями капитала (инвестициями, его приростом) и соответствующим ростом продукта или дохода.

Потенциальный ВВП (или экономический потенциал) - объем производства, который может быть получен при полном использовании наличных производственных ресурсов: капитала, рабочей силы, естественных ресурсов, т. е. при полной занятости.

Природно-ресурсный потенциал - это наличие природных ресурсов, их количество, качество и сочетание. Природно-ресурсный потенциал включает в себя наличие полезных ископаемых, рельеф территории, сейсмичность, земельно-водные ресурсы.

Производственная функция - это математически выраженная зависимость, отражающая влияние различных факторов производства на прирост выпускаемой продукции с учетом существующего уровня знаний и используемых технологий.

Рекреационный потенциал - возможность и готовность региона к оказанию деятельности, направленной на восстановление и развитие физических и духовных сил человека (отдыха, туризма).

Ресурсообеспеченность - ресурсный потенциал, т.е. соотношение между величиной природных ресурсов и их размерами использования.

Средний коэффициент капитала - соотношение между использованным капиталом и полученным продуктом или доходом.

Труд как специфический фактор производства представляет собой интеллектуальную и физическую деятельность, направленную на изготовление благ и услуг.

Человеческий капитал - это сформировавшийся в результате вложений в человека определенный запас его здоровья, знаний, способностей к труду, мотиваций, которые способствуют росту производительности труда и увеличению доходов.

Экономическо-активное население - это та часть трудоспособного населения, которая занята во всех видах деятельности (занятые) или намерены участвовать в производстве (безработные).

Экономически неактивное население - это та часть населения в трудоспособном возрасте, которая на данный момент времени не занята в общественном производстве.

Экономический потенциал - см. производственный потенциал

ГЛАВА VI

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

VI.1. Понятия, задачи и содержание социально-экономического прогнозирования

Муниципальной экономике, являющейся частью целостной экономической системы страны свойственны все основные характеристики ее функционирования:

- социально-экономические отношения;
- организационные формы деятельности;
- хозяйственный механизм;
- производственные связи.

Таким образом, *социально-экономическая система муниципальных образований* - сложная вероятностная динамическая система, охватывающая процессы производства, обмена, распределения и потребления материальных и других благ. В то же время зарождающиеся рыночные экономические отношения нуждаются в активном содействии их развитию, которые вызваны следующими обстоятельствами:

- рыночным характером воспроизводственного процесса;
- усложнением межотраслевых и межтерриториальных связей;
- необходимостью поддержания гармонии между различными аспектами функционирующей экономики;
- неспособностью рынка находить оптимальные решения в нестандартных кризисных ситуациях.

В ряду основных показателей способствующих эффективному функционированию рыночной экономики выступают прогнозные параметры.

Необходимость предвидения реального состояния ресурсного потенциала регионов в будущем никогда не была столь насущной, как сейчас. Это вызвано прежде всего необходимостью в условиях ограниченных ресурсных возможностей переходного периода - оптимально используя их динамично продвигаться к рынку. В подобных условиях предвидение событий даст возможность заблаговременно приготовиться к ним, учесть их позитивные и отрицательные последствия, а в ряде случаев - вмешаться в ход их

развития, контролировать его. При этом прогнозы должны быть научно обоснованны, своевременны, надежны, и содержать достаточно информации для принятия верного решения.

Прогнозирование развития муниципальных образований требует не только широкого ассортимента прогнозных инструментариев, но и знания его ресурсного потенциала, приоритетных направлений их развития.

Социально-экономическое прогнозирование (СЭП) - процесс научно обоснованной разработки состояния экономического агента в будущем с использованием: сложившейся статистики; методов научного познания; учета функционирующих закономерностей в действиях агента; нормативно-правовых ограничений; методов и средств прогнозирования.

Предметом СЭП - является познание будущего состояния экономического агента, а *объектом* процесс расширенного воспроизводства, включающий не только механизмы функционирования и взаимодействия агентов, но и состав этих агентов, их цели и задачи, нормативно-правовые ограничения, объективные закономерности и т. д.

В зависимости от изучаемого аспекта воспроизводственного процесса региона, экономическому прогнозированию могут быть подвержены самые разные составляющие данного процесса: производительные силы, финансовый потенциал, трудовые ресурсы, уровень жизни населения и т. д.

Задачей СЭП является получение прогнозов и их использование для воздействия на текущую действительность с целью дальнейшего улучшения состояния исследуемого экономического агента в соответствии с поставленной целью.

СЭП реализуется на основе использования как общих научно-диалектических методов исследования, так и специфических инструментариев, свойственных только экономике или модельным аппаратам и т. д.

В зависимости от объектов прогнозирования должны широко использоваться достижения не только экономических дисциплин, но и других научных дисциплин и прикладной практики.

Прогнозные результаты, будучи предварительными ориентирами разрабатываемого плана развития соответствующего экономического агента, не должны идти в разрез с основными его стратегическими задачами, т.е. должны соблюдаться определенные концептуальные принципы.

В целом при разработке социально-экономических прогнозов необходимо соблюдать следующие принципы: единство стратегических и текущих задач; системность прогнозирования; научная обоснованность; адекватность прогнозов объективным закономерностям.

Системность прогнозирования предполагает возможность получения согласованных и непротиворечивых прогнозов по разным аспектам исследования в рамках одного экономического агента.

Научная обоснованность прогноза означает глубокий учет научно-практических достижений отечественного и зарубежного опыта по исследуемой проблеме.

Адекватность прогнозов объективным закономерностям - это не только возможность выявления и оценки определенных устойчивых тенденций в поведении соответствующего агента, но и возможного создания на этой базе теоретического аналога, который в последующем может быть использован в качестве имитационной модели.

VI.2. Методы и модели социально-экономического прогнозирования

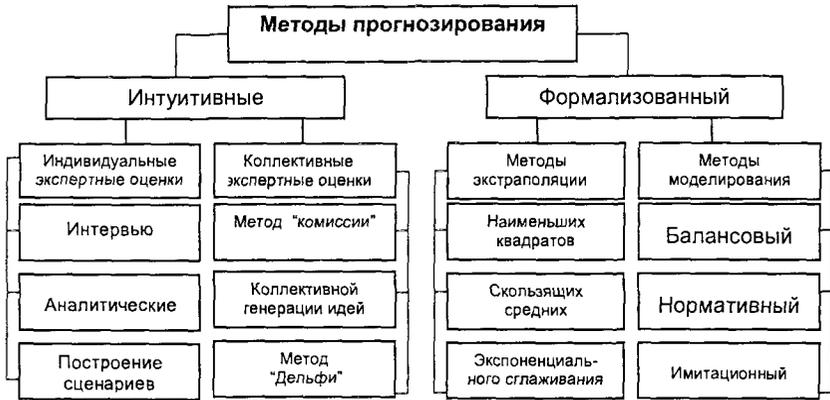
Методы социально-экономического прогнозирования являются собой - совокупность знаний из экономических, математических, других научных дисциплин и практики, используемых для исследования социально-экономических систем и процессов с целью вывода определенного представления об объекте исследования в будущем.

Методы прогнозирования не имеют единой классификации; но в качестве одного из подходов можно принять следующую схему (схему. № 6.1), где в качестве критерия классификации принята степень формализованности методов прогнозирования.

При классификации методов прогнозирования необходимо иметь в виду, что содержательная систематизация методов прогнозирования должна определяться самим объектом прогнозирования, экономическими процессами развития и их закономерностями.

По данной классификации методы экономического прогнозирования можно разделить на *интуитивные* и *формализованные*.

КЛАССИФИКАЦИИ МЕТОДОВ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ



Интуитивные методы прогнозирования используются в тех случаях, когда из-за значительной невозможно учесть влияние многих факторов сложности объекта прогнозирования, особенно в случаях большой неопределенности, отсутствия достоверной информации в экстремальных условиях или если объект не поддается предметному описанию или математической формализации. В этом случае используются оценки экспертов. Эта группа методов основана на том, что при коллективном мышлении, во-первых, выше точность результата и, во-вторых, при обработке индивидуальных независимых оценок, выносимых экспертами, по меньшей мере могут возникнуть продуктивные идеи. При этом различают *индивидуальные* и *коллективные* экспертные оценки.

В состав индивидуальных экспертных оценок входят: метод «интервью», при котором осуществляется непосредственный контакт эксперта со специалистом по схеме «вопрос — ответ»; аналитический метод, при котором осуществляется логический анализ какой-либо прогнозируемой ситуации, составляются аналитические докладные записки; метод написания сценария, который основан на определении логики процесса или явления во времени при различных условиях.

Методы коллективных экспертных оценок в основном включают в себя метод «коллективной генерации идей» («мозговая атака»), метод «Дельфи».

В класс экспертных методов прогнозирования входит метод эвристического прогнозирования, суть которого заключается в построении и последующем усечении «дерева поиска» экспертной оценки с использованием какой-либо эвристики.

Структура метода эвристического прогнозирования качества основных элементов включает в себя : формирование экспертных команд и оценки компетентности экспертов; формирование вопросов и разработку таблиц экспертных оценок; анализ работы экспертов; алгоритмы обработки таблиц экспертных оценок; способ вариации полученных прогнозов, синтез прогнозных моделей.

В группу формализованных методов входят две подгруппы: экстраполяции и моделирования.

Метод экстраполяции применяется при стабильности системы, устойчивости явлений, когда динамика процессов, показателей в перспективе определяется тенденциями их изменения в прошедшем периоде. Предполагается, что развитие идет непрерывно, гладко, силы прошлого в состоянии контролировать будущее. Прогноз становится проекцией прошлого в будущее.

Важным элементом экстраполяции является анализ временных рядов, обработка ретроспективного ряда. Обработка временного ряда включает сглаживание и выравнивание, поиск коэффициентов, минимизирующих отклонения.

К первой подгруппе относятся методы скользящих средних, экспоненциального сглаживания, наименьших квадратов. :

Метод скользящего среднего предполагает, что следующий во времени показатель по своей величине равен средней за последние месяцы (годы) величине, например средней за последние 3 месяца. Прогноз при экспоненциальном сглаживании определяется как сумма фактических и прогнозных данных за период, взвешенных с помощью специальных коэффициентов, определяемых статистическим путем. Суть метода наименьших квадратов состоит в том, что функция, описывающая исследуемое явление, подбирается таким образом, чтобы среднее квадратическое отклонение фактических данных от расчетных в наблюдаемых точках было наименьшим.

Метод моделирования социально-экономических процессов, используемый в прогнозировании, базируется на разработке экономико-математических моделей, их решении. Основу моделирования составляет прикладная математика, особенно такие ее разделы, как линейное и оптимальное программирование, математическая статистика, теория игр, нелинейное (параметрическое, стохастическое и др.) программирование и т.д.

Моделирование позволяет учитывать множество факторов, вскрывать взаимосвязи и выбирать наилучшие варианты и решения. Наибольшее применение получили модели экономического роста, размещения производства, оптимизации перевозок, межотраслевого баланса. Вместе с тем всякая модель ограничено в пределах заданных параметров отражает действительные явления, что необходимо учитывать при анализе результатов решения задач.

Ко второй подгруппе относятся балансовое, нормативное и имитационное моделирование

Балансовый метод является одним из основных методов данного раздела и универсален как способ, увязывающий потребности с ресурсами, т. е. способствующий решению основной проблемы в экономике. С помощью балансового метода вскрываются диспропорции, регулируются народнохозяйственные пропорции, обосновываются необходимые соотношения между разделами и показателями плана; выявляются резервы, устанавливается экономическое равновесие. Все балансы имеют два раздела: в первом показываются ресурсы и источники их поступления, во втором — определяются потребности или распределяются ресурсы.

Ярчайшим примером балансовой модели является межотраслевой баланс, представляющий собой наложение балансов распределения продукции и затрат на ее производство, увязанных по итогам и более известный в науке и практике как метод «затраты — выпуск».

При нормативном методе нормы и нормативы разрабатываются заранее на законодательной или ведомственной основе. Норма — это максимально допустимая величина. Норматив — соотношение элементов производственного процесса (составляющая нормы). Нормы включаются практически во все сколь угодно значимые показатели. Более того, доведение норм и нормативов до чего заменяет установление абсолютных показателей, т. е. объемов. Нормы и нормативы подразделяются на ресурсные,

экономические, социальные. При необходимости они конкретизируются и дифференцируются по отдельным направлениям, объектам, регионам. Например, используются нормативы:

- эффективности общественного производства — национальный доход в расчете на душу населения на единицу стоимости основных фондов;
- социального развития — потребление на душу населения, площадь жилая, количество коек в расчете на население региона, прожиточный минимум и др.;
- капитальных вложений — удельные показатели;
- использования мощностей;
- труда и оплаты труда;
- расхода сырья и материалов;
- финансовые — амортизация, уровень доходности, обязательные платежи и др.;
- охраны окружающей среды — расход воды, чистота воздуха и др.

С помощью нормативов регулируются как рыночные, так и нерыночные экономические отношения. В рыночной сфере применяются нормативы налоговых и других обязательных платежей и отчислений, резервных фондов, резервные требования, требования по минимальной величине уставного капитала коммерческих банков, продолжительности рабочего дня, недели, отпуска и др. В непроизводственной сфере используются нормативы по минимальной пенсии, расходов на образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное обслуживание и другие, обеспечиваемые за счет республиканского и местных бюджетов.

В виде нормативов вводятся также пороговые значения экономической безопасности, например:

- импорт продовольствия - не более 15 - 20% от объема потребления;
- доля иностранного капитала во всем банковском капитале - не более 12%.

В условиях рынка темпы роста и пропорции общественного производства прогнозируются и планируются косвенно с помощью конъюнктурных показателей: цена товара, курс акций, процентные ставки, валютный курс и др. Получая через такие показатели сигналы, производители вносят в производственные программы, экспортно-импортные операции. Уровень конъюнк-

турных показателей определяется главным образом на рыночной основе.

Хорошим дополнительным инструментом, повышающим достоверность прогноза в таких условиях является *имитационная модель*, представляющая экономико-математическую модель объекта исследования, предназначенную для использования в процессе имитации.

Оба класса методов (интуитивные и формализованные) основаны на фактически имеющейся информации об объекте прогнозирования и его прошлом развитии, при этом интуитивные базируются на информации, полученной по оценкам специалистов-экспертов, формализованные - на информации, полученной соответствующими инструментариями.

Особое место в классификации методов экономического прогнозирования занимают так называемые *комбинированные* методы, которые объединяют различные другие методы, например, коллективные экспертные оценки и методы моделирования или статистические опрос экспертов.

В качестве информации используется фактографическая и экспертная информация.

С точки зрения оценки возможных результатов и путей прогнозного развития их можно классифицировать по трем этапам: исследовательскому, программному и организационному.

Задачей *исследовательского* прогноза является определение возможных результатов будущего развития и выбор из множества возможных вариантов одного или нескольких положительных результатов. Так, например, развитие благосостояния населения можно отразить в росте уровня их жизни, увеличении объема материальных и других благ.

Основная цель этого этапа состоит в раскрытии широкой гаммы принципиально возможных перспектив в виде одной или ряда конкретных проблем, подлежащих решению в течение прогнозируемого периода.

Программный аспект прогноза заключается в определении возможных путей достижения желаемых и необходимых результатов, ожидаемого по времени реализации каждого из возможных вариантов и степени достоверности в успешном достижении некоторого результата по тому или иному варианту.

Организационная сторона прогноза включает в себя комплекс

организационно-технических мероприятий, обеспечивающих достижение определенного результата по тому или иному варианту. В организационном аспекте исходят из представления о наличных экономических ресурсах и накопленном научном потенциале. Здесь должна быть сформулирована обоснованная гипотеза развития комплекса организационных параметров науки, дана вероятностная оценка рекомендуемой схеме распределения ресурсов и перспективам роста научного потенциала на прогнозируемый период.

Рассмотренные этапы прогнозирования, как правило выступают комплексно и находятся во взаимосвязи.

Одним из способов прогнозирования является *моделирование* объекта исследования с привлечением соответствующих методов прогнозирования, включающего аналитическое исследование, подготовку базы данных, математическую и/или логическую формализацию основных взаимосвязей, изучение и соединение информации в единое целое.

Содержанием процесса моделирования является конструирование модели на основе предварительного изучения объекта или процесса, выделения его существенных характеристик или признаков, теоретический или экспериментальный анализ модели, сопоставление результатов моделирования с фактическими данными об объекте или процессе, корректировка и уточнение модели.

Экономическое моделирование основано на обработке ретроспективной статистической информации, оценке отдельных переменных величин, их параметров. Модель является одним из важнейших инструментов экономического прогнозирования.

Единая *классификация* экономических моделей также отсутствует, поэтому рассмотрим один из относительно распространенных подходов, который выглядит следующим образом.

1. По способу отражения действительности:

- аналоговая;
- портретная (иконическая);
- концептуальная;
- структурная;
- функциональная.

2. По цели создания и применения(предназначению):

- балансовая;
- имитационная;
- описательная(дескриптивная);

- модель равновесия;
- нормативная (прескриптивная), где наиболее распространенной является оптимизационная модель.

3. По способу математического описания;

- аналитическая;
- вероятностная;
- детерминированная;
- линейная и нелинейная;
- дискретная и непрерывная;
- регрессионная;
- эконометрическая;
- сетевая;
- математико-статистическая;
- числовая.

4. По временному признаку:

- статическая;
- динамическая;
- трендовая;
- точечная.

5. По внутренней структуре описания экономического агента:

- автономная;
- глобальная;
- закрытая;
- макроэкономическая (агрегатная);
- микроэкономическая;
- открытая;
- многосекторная (многоотраслевая, многопродуктовая);
- система моделей (многоуровневая, многоступенчатая).

Все приведенные модели достаточно хорошо описаны в классических и прикладных учебниках, посвященных моделям и практике их использования в экономических исследованиях.

VI.3 Прогнозирование основных направлений развития экономики муниципальных образований

Муниципальная экономическая система, как и любая экономическая система, не существует вне времени и среды, в ней постоянно осуществляется движение ресурсов, постоянно функционируют их элементы и составные части.

Основным механизмом управления муниципальных образований должно стать экономическое регулирование, в особенности максимальное эффективное использование их финансовых потоков, задействование собственных природных, трудовых и других ресурсов, социальная защита населения, постоянное совершенствование экономической среды региона в целях инициирования предпринимательской активности населения и привлечения инвестиционных ресурсов извне.

Современная концепция управления должна основываться на соединении маркетинговой политики и внутрорегионального экономического управления, центральным звеном которого является управление финансами. Современная концепция рыночного управления должна ориентироваться на достижение конкурентных преимуществ в масштабах страны, отраслей, муниципалитетов, а также предприятий и организаций, которые должны со временем обеспечить условия самодостаточного финансирования и самостоятельности муниципальных образований.

Основу управления должны составить реальные прогнозы, учитывающие неопределенность и изменчивость мирового, национального и муниципального развития экономики.

При этом приоритетными направлениями прогнозирования должны стать прогнозирование макроэкономических показателей производства и факторов роста муниципальной экономики, прогнозирование их ресурсного потенциала (в частности финансового, трудового), прогнозирование различных аспектов социального развития и уровня жизни населения, прогнозирование структуры общественного производства.

Учитывая, что основные модельные аппараты и модели, приведенные выше, хорошо изложены во многих учебных пособиях и классических монографиях по экономическому моделированию, далее будут описаны относительно новые модели прогнозирования, в основе которых лежит движение финансовых потоков и кратко описана значимость демографического прогнозирования.

Одной из таких моделей является *интегрированная матрица баланса финансовых ресурсов и затрат (БФРиЗ)*. Она отражает финансовые потоки от этапа производства основы финансовых ресурсов до конечного их использования.

Предлагается механизм не только проверки исходных дан-

ных документов на достоверность (первый этап финансового менеджмента), но и их взаимосвязи в процессе производства.

Как известно, основу финансовых ресурсов экономических агентов любого уровня (государства, региона, предприятия и организации) составляет их добавленная стоимость, создаваемая в предприятиях и организациях материальной сферы, и добавленная стоимость экономических агентов нематериальной сферы, которые оказывают платные услуги.

В БФРиЗ отражается движение подавляющей части добавленной стоимости (включая и добавленную стоимость в индивидуальном, личном подсобном хозяйствах) и образование финансовых ресурсов соответствующего территориального образования, их первичное распределение и перераспределение, а также конечное использование на потребление, накопление и прочие нужды.

В ней дается более полная картина распределительных отношений, нежели в других статистических разработках. Более того, она позволяет:

- определить совокупный объем ФР по источникам, сформированным на соответствующей территории, и направления их использования;

- укрупненно получить отдельные локальные балансы и размеры их сальдо;

- проследить пути преобразования основы ФР в различные денежные фонды и их взаимоотношения.

Следовательно, методологическую основу БФРиЗ составляет сквозное отражение ряда стадий образования, распределения, конечного использования ФР с момента формирования ее основы - добавленной стоимости через учет основных функций экономической деятельности (производство, распределение, потребление, накопление, взаимоотношение с внешним регионом).

Этот баланс показывает, какая часть добавленной стоимости принимает форму финансовых ресурсов, как они распределяются и используются. Он представляет собой расширенный как в содержательном, так и в размерном смысле один из основных локальных балансов - сводный финансовый баланс, (сама матрица баланса приведена в приложении).

Отметим, что главным методологическим принципом предлагаемой матричной схемы БФРиЗ является совместное отраже-

ние последовательно ряда (а не одной) важнейших стадий оборота финансовых ресурсов, в отличие от локальных балансов, где этапы их создания, распределения, использования и т.д. четко не зафиксировались. В результате в этих балансах при суммировании доходов и расходов в общем итоге складывались некоторые отличительные по экономическому содержанию величины, характеризующие потоки ресурсов на разных стадиях их движения. Так, например, доходы от реализации продукции, услуг, имущества, получаемые хозяйствами, ставились в один ряд с доходами бюджетной системы, имеющими налоговую форму, и суммами предоставленных долгосрочных кредитов.

Для предлагаемой схемы территориального БФРиЗ характерно то, что *матричная форма последней позволяет воспроизвести* последовательные стадии движения и использования ФР: *образование ФР* в процессе экономической деятельности хозяйствующих субъектов и привлечения части средств населения; *пополнения* из этих ресурсов фондов денежных средств, функционирующих на территории региона; *расходования* финансовых ресурсов по их *основным направлениям* в данном регионе.

Благодаря этому возникает возможность проводить *комплексный, многоаспектный анализ состояния финансовых ресурсов региона, включая средства предприятий и организаций, бюджетной и кредитной систем, а также средств населения.*

При том, что каждая из этих стадий выделяется в матрице БФРиЗ автономно, в ней воспроизводятся *системы* балансовых, структурных и причинно - следственных отношений годовых потоков финансовых ресурсов.

В БФРиЗ вся экономическая деятельность представлена в виде 4-х обобщенных счетов, представляющих ее основные функции:

- счет производства;
- счет распределения;
- счет конечного использования;
- счет внешних связей.

А субъекты хозяйствования разделены на две группы:

- население;
- предприятия и организации.

* Они представляют предприятия и организации, отчитывающиеся по формам 1-Ф, 1-ВЭС (совместные предприятия), 1-НГС (кооперативы и малые предприятия).

По строке БФРиЗ (подлежащем) показываются источники доходов, в том числе и финансовых ресурсов, а по столбцам (сказуемом) - их использование.

В подлежащем выделяются счета:

1. счет «Производство» добавленной стоимости с выделением: экономические агенты и население;

2. счет «Распределение». В нем выделяется первичное распределение и перераспределение, в результате которого формируются фонды финансовых ресурсов. Дается название этих фондов и источники их формирования;

3. счет «Конечное использование» на потребление, накопление и прочие.

4. счет «Внешние связи», строка «Всего», сальдирующая строка и баланс;

В сказуемом:

1. счет «Производство» добавленной стоимости, с выделением: экономические агенты и население.

2. счет «Распределение» добавленной стоимости по источникам в виде балансовой прибыли, чистых налогов и ресурсов добавленной стоимости в составе себестоимости с выделением внебюджетных фондов.

3. счет «Конечное использование» (источники финансирования) с выделением ресурсов, оставляемых в распоряжении предприятий, ресурсов госбюджета, внебюджетных фондов, кредитно-банковских и страховых организаций;

4. счет «Внешние связи», «Итого», сальдирующий столбец и баланс.

Каждый из счетов в зависимости от его расположения по строке или столбцу отражает разную информацию и состоит из определенного количества подсчетов, которые, в свою очередь, могут также иметь свои субсчета и т.д. Если по строке показывается, как формируется ресурс, то по столбцу - на что он используется.

При этом локальные балансы (местный бюджет (М/Б), баланс денежных доходов и расходов населения (БДДиРН), и др.) становятся как бы отдельными составными частями матрицы БФРиЗ, где объединяются *однородные по экономическому содержанию* параметры. Следовательно, БФРиЗ представляет собой интеграцию ряда локальных экономических балансов, наложен-

ных как бы друг на друга, и других источников, отображающих частные обороты на стадиях образования, распределения и конечного использования.

На пересечении счетов заносится информация, отражающая взаимодействие параметров локальных балансов и иных источников. Присутствие «пустот» методологически оправдано, т.к. не все счета баланса взаимодействуют друг с другом. Например, «Счет производства» по строке, показывающей за счет каких экономических агентов сформирована вся добавленная стоимость региона, образующих базу ФР, будет иметь пустые столбцы после агента «население», т.к. в данной таблице этот агент является последним.

По столбцам этот счет уже показывает стоимостную структуру добавленной стоимости каждого из нами введенного агента.

Счет «распределение» состоит из двух подсчетов, первый из которых представляет по столбцам первичное распределение добавленной стоимости в виде косвенных налогов, балансовой прибыли, заработной платы, амортизации и других компонентов себестоимости, а по строке - эти же параметры уже по экономическим агентам.

Второй подсчет показывает уже процесс формирования ФР по строкам в виде денежных фондов населения, экономических агентов, М/Б, внебюджетных органов, банков и других кредитных институтов, страховых организаций и прочих, а по столбцам - направления распределения первичных ресурсов по денежным фондам.

Счет «конечное использование» по строкам отражает расходы ресурсов по направлениям затрат (потребление, накопление и др.), а по столбцам - перераспределение ресурсов денежных фондов между собой и на конечное использование.

Счет «внешние связи» будет представлять доходы и расходы региона с точки зрения внутритерриториальных агентов.

Методика составления заключается в правильном определении той части произведенной в регионе, добавленной стоимости, которая составляет базу финансовых ресурсов, и отражение процесса ее распределений по этапам (первичное и последующие распределения, конечное использование и др.) и видам соответствующих денежных фондов (ресурсы населения, предприятий, местного бюджета, внебюджетные фонды, кредитные институты и др.).

Финансовое программирование (ФП) - представляет процесс разработки и реализации среднесрочных экономических программ, направленных на достижение определенного набора макроэкономических целей на уровне страны в целом, в основном посредством регулирования финансовых потоков.

Однако при определенной подготовительной работе с информацией оно вполне приемлемо для региональных образований.

Набор целей, для достижения которых осуществляется ФП, может сводиться как к поддержанию текущих параметров функционирования экономики на макро-уровне (если они удовлетворительные), так и к устранению имеющих место макроэкономических диспропорций (проявляющихся в неурегулированности отдельных локальных балансов, высоких темпах инфляции, низких темпах экономического роста и т.п.).

Для достижения поставленных целей ФП предусматривает использование инструментов как макроэкономической политики (таких, как кредитная или денежная политика, бюджетная политика и политика обменных курсов), так и структурной политики (таких, как торговая политика, индустриальная политика, сельскохозяйственная политика и политика в отношении частного сектора).

Связывающими звеньями в модели ФП являются консолидированный баланс банковской системы и реально произведенный экономикой ВВП.

При этом сумма статей пассива этого консолидированного баланса по определению представляют собой предложение денег (M_s) в экономике.

Поскольку в любом балансе сумма пассивов по определению всегда равна сумме активов, имеем

$$NFA_b + NCG_b + CRE_b + NOA_b = M_s = C + D. \text{ где:}$$

NFA_b - чистые внешние активы банковской системы (внешние активы-внешние обязательства+чистые официальные международные резервы);

NCG_b - чистые кредиты банковской системы правительству (кредиты правительству - депозиты правительства);

CRE_b - кредиты банковской системы остальной части экономики (предприятиям, населению);

NOA_b - чистые прочие активы банковской системы;

C - наличность в обращении пассива баланса;

D - депозиты кассового баланса.

С другой стороны, спрос на деньги (M_d) равен производству реального ВВП (Y) и общего уровня цен (P), разделенному на скорость обращения денег (V), т.е.

$$M_d = Y \times P \times k, \quad \text{где } k = 1/V.$$

Экономическое равенство предполагает $M_d = M_s$, откуда $NFA_b + NCG_b + CRE_b + NOA_b = Y \times P \times k$.

Дифференцируя, т.е. придавая этому соотношению динамику, получим

$$\Delta NFA_b + \Delta NCG_b + \Delta CRE_b + \Delta NOA_b = \Delta Y \times P \times k + \Delta P \times Y \times k + \Delta k \times Y \times P,$$

где Δ - знак изменения.

Известно также, что

$$CA + KA + EO = \Delta NFA_b, \quad \text{где:}$$

CA - сальдо счета текущих операций;

KA - сальдо счета операций, связанных с достижением капитала (за исключением изменения чистых внешних активов коммерческих банков);

EO - ошибки и пропуски;

и что $\Delta NCG_b = SBD - DNF - EXF$, т.к.

$$SBD = DNF + EXF + \Delta NCG_b, \quad \text{где:}$$

SBD - сальдо государственного бюджета;

DNF - внутреннее небанковское финансирование бюджетного дефицита (государственные ценные бумаги);

EXF - внешнее финансирование бюджетного дефицита.

Таким образом,

$$\begin{aligned} CA + KA + EO + SBD - DNF + \Delta CRE_b + \Delta NOA_b &= \\ &= \Delta Y \times P \times k + \Delta P \times Y \times k + \Delta k \times Y \times P \end{aligned} \quad (9)$$

Теперь, если для упрощения принять ошибки и пропуски в платежном балансе (EO) и изменения чистых прочих активов банковской системы (ΔNOA_b) равными нулю, то получится, что

$$CA + KA + SBD - DNF - EXF + \Delta CRE_b = \Delta Y \times P \times k + \Delta P \times Y \times k + \Delta k \times Y \times P \quad (10)$$

Равенство, а точнее тождество, (10) показывает каким образом взаимосвязаны такие основные параметры функционирования экономики, как платежный баланс, кредитная политика центрального банка (ΔCRE_b), бюджетная политика правительства

(SBD- - $\Delta NF - EXF$), экономический рост (ΔY) и инфляция (ΔP).

Процесс разработки финансовых программ носит много-этапный и циклический характер. Можно выделить четыре основных этапа этого процесса.

Этап 1. Определение целей, таких как:

- желаемые темпы экономического роста;
- желаемое изменение уровня внешней задолженности.

Этап 2 Оценка внешних факторов, влияющих на функционирование национальной экономики, таких как:

- темпы роста совокупного спроса и совокупного предложения на территориях - основных торговых партнерах и конкурентах;
- изменение мировых цен на основные экспортируемые и импортируемые товары и услуги.

Этап 3 Расчет основных параметров макроэкономической политики (бюджетной и денежной политики).

Этап 4 Разработка мер по совершенствованию хозяйственного механизма, таких как:

- изменение внешнеторговой политики;
- изменение инвестиционной политики;
- совершенствование системы налогообложения;
- корректировка целей при необходимости.

При разработке финансовых программ могут использоваться специальные пакеты документов, которые помогают разработчикам «стыковать» между собой различные параметры и таким образом разработать внутренне непротиворечивые программы.

При реализации финансовых программ рекомендуется уделять особое внимание двум факторам (открытости и последовательности).

Демографическое прогнозирование. Важным элементом являются демографические прогнозы комплексного долгосрочного социально-экономического планирования. Практически очень трудно найти область экономики и социальной жизни, где бы при долгосрочном планировании не использовались данные демографических прогнозов.

Они позволяют не просто ограничиться определением будущих характеристик населения. Сравнивая полученные в результате перспективных исчислений величины и те параметры демографических процессов, например, численности и возрастно-полового состава населения в том или ином регионе с социально-экономическими позицией, можно выявить степень расхож-

дения желаемых и возможных характеристик демографических процессов. Если такие расхождения велики, то общество может принять меры для ликвидации или уменьшения возможных диспропорций этих процессов. Следовательно, демографические прогнозы являются важным элементом в управлении общественными процессами. Основе знания перспектив его развития, они позволяют целенаправленно воздействовать на развитие социально-экономических явлений, корректировать их в необходимой для страны сторону.

Демографическое прогнозирование — одна из главных задач и конечная цель демографического анализа. С его помощью определяются ожидаемые показатели естественного и механического движения населения, средняя продолжительность жизни населения, рождаемость, смертность, учет по полам и т. д. В результате сложится будущая численность и половозрастная структура населения страны или отдельных ее регионов.

Миграция населения вносит значительные коррективы в изменение отдельных демографических показателей. Только на основе изучения факторов, влияющих на механическое движение населения, можно обеспечить реальный демографический прогноз регионов.

Одним из основных показателей демографической ситуации, в котором аккумулируются очень многие социально-экономические и демографические факторы, является средняя продолжительность жизни.

Такие прогнозы служат основой разработки многих других перспективных расчетов. Например, без учета данных о населении не могут быть установлены перспективы производства и потребления, развития социальной инфраструктуры, занятости населения и т. д.

Краткие выводы

Наибольший стимул в развитии инструментов прогнозирования при управлении экономикой во всех его аспектах и на всех уровнях иерархии возник в условиях рыночного хозяйствования.

Прогнозы используются для научного обоснования планов. Их целями являются определение важнейших закономерностей и тенденций динамики экономических показателей оценка их значений в прогнозируемом периоде.

Существуют множество методов и моделей, которые в зависимости от цели, характера и ограничительных условий прогнозной задачи позволят с определенной достоверностью получить значения прогнозных параметров. Это позволит более осознанно вести планирование работ.

При прогнозировании социально-экономического развития муниципальных образований приоритетными направлениями прогнозирования должны стать макропрогнозирование показателей производства и факторов роста их экономики, прогнозирование их ресурсного потенциала (в частности, финансового, трудового), прогнозирование различных аспектов социального развития и уровня жизни населения, прогнозирование структуры общественного производства.

В рыночной экономике главную роль играет финансовый аспект функционирующей экономики. Но в переходный период, когда многие инструментарии рынка не могут быть полноценно проявлены, в прогнозировании необходимо использовать балансные модели, работающие с финансовыми потоками, например ФП, БФРиЗ.

В условиях избыточности трудовых ресурсов Узбекистана демографические прогнозы являются важным элементом комплексного социально-экономического планирования.

Вопросы для обсуждения и контроля

1. Чем вызвана необходимость активного воздействия на становление рыночной экономики?
2. Какова задача социально-экономического прогнозирования?
3. Предмет и объект социально-экономического прогнозирования.
4. Основные принципы, используемые в социально-экономическом прогнозировании.
5. Методы и модели прогнозирования.
6. В каких ситуациях применяют интуитивные методы прогнозирования?
7. Что характерно для формализованных методов прогнозирования?
8. Основное достоинство балансовой модели.
9. Классификация моделей прогнозирования.
10. Приоритетные направления развития муниципальной экономики, требующие активного использования прогнозных расчетов.
11. Основная сущность модели БФРиЗ.
12. Концепция модели ФП.
13. Значимость демографического прогнозирования.

Основная литература:

1. В.А. Колемаев «Математическая экономика». М., 1998.
2. «Региональная экономика». Под редакцией Т.Г. Морозовой. М., 1999.
3. «Прогнозирование и планирование в условиях рынка». Под редакцией Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. М., 1999.
4. Л. Е. Басовский «Прогнозирование и планирование в условиях рынка». М., 1999.
5. Матрусов Н.Д. «Региональное прогнозирование регионального развития». М., 1995.
6. Мотышина М.С. «Методы социально-экономического прогнозирования». М., 1994.
7. В.В. Киселев «Комплексный прогноз экономики США». М., 1989.

Список литературы:

1. И. Каримов «Узбекистан устремленный в XXI век». Доклад на XVI сессии Олий Мажлиса Республики Узбекистан первого созыва 14 апреля 1999г., Т. «Узбекистон». 1999., 26 стр.
2. И. Каримов «Узбекистан - собственная модель перехода на рыночные отношения». «Узбекистан». 1993.
3. В.В. Киселев «Комплексный прогноз экономики США». М., 1989.
4. Мотышина М.С. «Методы социально-экономического прогнозирования». М., 1994.
5. Матрусов Н.Д. «Региональное прогнозирование регионального развития». М., 1995.
6. Колемаев В.А. «Математическая экономика». М., 1998.
7. «Региональная экономика». Под редакцией Т.Г. Морозовой. М., 1999.
8. «Прогнозирование и планирование в условиях рынка». Под редакцией Т.Г. Морозовой, А.В. Пикулькина. М., 1999.
9. Басовский Л. Е. «Прогнозирование и планирование в условиях рынка». М., 1999.
10. Замков О.О. «Эконометрические методы в макроэкономическом анализе». М., 2001.
11. «Построение макроэкономической модели для анализа политики переходного периода». 1998 г.
12. Фонд «Евразия». грант. Т., 98-0394. Ташкент. 2000.
13. Хазанова Л.Е. «Математическое моделирование в экономике». М., 1998.
14. Бочаров В., Леонтьев В. «Корпоративные финансы». М., СПб., 2002.
15. Крушвиц и др. «Финансирование и инвестиции». СПб. М., 2000.
16. Д. Брюммерхофф «Теория государственных финансов». «Пионер-Пресс». 2002.
17. «Государственные и муниципальные финансы». Учебник для вузов. М., «Финансы». 1999.

Глоссарий

Социально-экономическая система муниципальных образований - сложная вероятностная динамическая система, охватывающая процессы производства, обмена, распределения и потребления материальных и других благ.

Социально-экономическое прогнозирование - процесс научно-обоснованной разработки состояния экономического агента в будущем с использованием: сложившейся статистики; методов научного познания; учета функционирующих закономерностей в действиях агента; нормативно-правовых ограничений; методов и средств прогнозирования.

Методы социально-экономического прогнозирования - совокупность знаний из экономических, математических, других научных дисциплин и практики, используемых для исследования социально-экономических систем и процессов с целью вывода определенного представления об объекте исследования в будущем.

Экономическое моделирование - математическая или иная формализация поведения экономической системы путем обработки ретроспективной статистической информации, выделения ее существенных характеристик или признаков с привлечением соответствующих методов аналитического исследования (математическая, статистическая, имитационная и др.).

Финансовый поток - акт необязательного обмена эквивалентами, выраженными в товарной или денежной (продавца, отправителя) и денежной или товарной (у покупателя, получателя) формах. (пример: налоги, субсидии, трансферты).

Денежный поток - акт обязательного обмена эквивалентами, выраженными в товарной или денежной (продавца, отправителя) и денежной или товарной (у покупателя, получателя) формах.

Финансовое программирование - процесс разработки и реализации среднесрочных экономических программ, направленных на достижение определенного набора макроэкономических целей на уровне страны в целом, в основном посредством регулирования финансовых потоков.

Баланс финансовых ресурсов и затрат (БФРиЗ) - матрица, отражающая финансовые потоки от этапа производства основы финансового ресурса до конечного их использования.

Демографическое прогнозирование - определение ожидаемых показателей естественного и механического движения населения, средняя продолжительность жизни населения, рождаемость, смертность, учет по полам и т. д.

ГЛАВА VII

«КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА»

VII.1. Понятие и сущность муниципального менеджмента

Понятие «муниципальный менеджмент» включает в себя совокупность научных знаний и практического опыта управления, как муниципальным образованием в целом, так и персоналом аппарата управления муниципального органа власти. В связи с этим его надо рассматривать как самостоятельный вид управленческой деятельности, отличный от других форм менеджмента (производственного, коммерческого, технического, банковского, финансового, и т.д.). Понятие муниципального менеджмента можно трактовать как группу высших (топ-менеджмент) и средних руководителей муниципальных органов власти (областных, городских, районных хокимиятов, поселковых и кишлачных советов).

Учитывая, что в Оксфордском словаре английского языка менеджмент определяется как способ (манера) обращения с людьми, власть и искусство управления, особого рода умение и административные навыки, термин «муниципальный менеджмент» можно трактовать как совокупность принципов, методов, средств и форм управления муниципальной деятельностью с целью обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных формирований.

В зарубежной литературе в последние годы встречаются различные методологические подходы, которые трактуют муниципальный менеджмент (особенно в крупных городах), как науку управления, процесс управления, искусство управления, функцию управления. Каждая из вышеназванных трактовок имеет достаточно веское обоснование и имеет право на свое существование, т.к. доказана многолетней практикой муниципально-строительства во многих странах мира.

При определении сущности и специфических особенностей муниципального менеджмента очень важно прежде всего подчеркнуть, его **процессный характер**. Современный муниципальный менеджмент характеризуется как интеграционный процесс,

с помощью которого профессионально подготовленные специалисты прогнозируют, организуют и корректируют деятельность муниципальных формирований и подчиненных им работников с помощью правильно поставленных целей, умелой координации усилий субъектов хозяйствования, общественных организаций и населения.

Специфические особенности управления муниципальными образованиями обусловлены, как исторически сложившимися особенностями каждого региона, его природно-климатическими и социально - экономическими характеристиками, так и многопрофильностью задач, которые выполняет муниципальный орган власти. Другой отличительной чертой данного вида менеджмента выступает его постоянная нацеленность на увязку государственных интересов с интересами жителей регионов и самих территорий, что нередко является трудно выполнимой задачей и требует от руководителей муниципальных органов власти высокой организационной культуры, включающей совокупность норм, традиций, верований, ценностей, определяющих поведение жителей данного региона.

Искусство управления муниципальными формированиями в условиях переходной рыночной экономики требует единства всех видов форм и стадий процесса управления в качестве целостной системы экономического, организационно-технического и социально-психологического управления.

В содержательном плане муниципальный менеджмент представляет целенаправленные действия руководителей или выборных органов муниципальной власти по упорядочению, регулированию взаимодействия и созданию условий для устойчивого развития объектов и процессов муниципальной деятельности.

При этом процесс управления муниципальными формированиями на уровне страны включает взаимодействие **управляющей подсистемы** (высшие органы государственной власти) и **управляемой подсистемы** (областные, городские, районные хокимияты).

На уровне самих муниципальных формирований данный процесс включает взаимодействие органов муниципального управления (управляющая подсистема) с объектами муниципальной деятельности, включая субъекты хозяйствования и различные категории населения (управляемая подсистема).

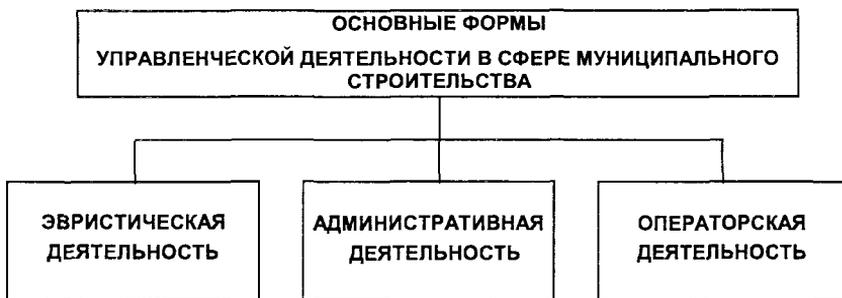
На уровне муниципальных органов власти процесс управления охватывает взаимодействие руководителей высшего и среднего звена (управляющая подсистема) с подчиненными структурными формированиями и их персоналом (управляемая подсистема).

Несмотря на принципиальные отличия и специфические особенности, каждый из вышеназванных уровней управления характеризуется соответствующими методами, структурой, нормами и нормативами, а также выполняет определенные функции в общем процессе муниципального строительства.

Важным условием эффективного муниципального менеджмента выступают совместимость, заинтересованность в сотрудничестве, относительная самостоятельность и соответствие управляющей и управляемой подсистем.

Раскрывая содержание управленческой деятельности в сфере муниципального строительства следует обратить внимание на её три основные формы.

Схема № 7.1



Эвристическая деятельность заключается в поиске и разработке вариантов стратегических или тактических решений.

Административная деятельность включает в себя распределение ресурсов, контроллинг и мотивацию сотрудников муниципальных органов управления.

Операторская деятельность охватывает документирование, первичный учет, налаживание технических коммуникаций, проведение вычислений и т.д.

Каждой из вышеназванных форм управленческой деятель-

ности занимаются различные категории муниципальных работников и каждая из них требует соответствующих деловых качеств и необходимого уровня профессиональной компетенции.

Формированию прочных навыков управления муниципальными формированиями способствует правильное представление студентами содержания методов муниципального менеджмента. С методологической точки зрения всю совокупность методов муниципального менеджмента целесообразно разделить на организационные, административные, экономические и социально-психологические, классификация которых хорошо показана на схеме № 7.2.

Схема № 7.2



Организационные методы управления включают в себя постановку таких целей, как планирование, организацию, ориентацию, нормирование, расстановку кадров и мониторинг, контроль, а также другие важные процедуры управления деятельностью муниципальных формирований.

Административные методы управления подразумевают регламентирование, нормирование, распорядительство, наказание и поощрение тех или иных структурных подразделений или персональных работников.

Экономические методы управления включают в себя мобилизацию финансовых ресурсов, их оптимальное использование, создание материальных условий, а также системы экономических стимулов для субъектов муниципальной деятельности.

К **социально-психологическим** методам управления относятся формирование благоприятного морально-психологического климата, формирование высокой организационной культуры, развитие индивидуальных способностей каждого муниципального работника, гласности, критики и самокритики, создание обстановки социального партнерства и т.д.

Продуктом муниципального менеджмента является стратегии развития муниципальных формирований, сформулированные планы действий органов муниципальной власти, структуры управления, его формы и методы, направленные на повышение устойчивости муниципальных формирований, а также эффективные управленческие решения.

VII.2. Назначение и основные функции современного муниципального менеджмента

Основными **целями** муниципального менеджмента являются прогнозирование, планирование и достижение намеченных результатов в области эффективного муниципального строительства за счет выработки правильной стратегии, подбора и расстановки кадров, их своевременной мотивации, рационального использования имеющихся ресурсов и эффективной координации усилий всех заинтересованных сторон.

Важнейшими **задачами** муниципальных менеджеров в процессе управления муниципальным формированием является организация четкой работы всех структурных подразделений местных органов управления по обеспечению сбалансированного социально-экономического развития территории, мобилизации субъектов хозяйствования на насыщение потребительского рынка конкурентоспособными товарами и услугами.

Для достижения поставленных задач местные органы власти осуществляют:

- наращивание экономического потенциала муниципального формирования за счет осуществления технической модернизации производства, внедрения прогрессивных форм организации труда;
- контроль за эффективностью работы всех функциональных служб и подразделений муниципальных органов власти;
- правильное определение стратегических и тактических целей развития муниципальных формирований;

- выявление приоритетных задач, связанных с реализацией стратегии развития региона, их очередности и последовательности разрешения;
- разработку и реализацию комплекса мероприятий для решения поставленных задач в установленные сроки;
- оценку и участие в поиске необходимых ресурсов и источников их пополнения;
- установление жесткого контроля за выполнением намеченных заданий и внесение необходимых корректировок в стратегические и тактические планы.

Содержание муниципального менеджмента в области муниципального строительства можно охарактеризовать с **функциональной точки зрения**, выделив 10 основных функций управленческой деятельности: оценка исходного состояния, прогнозирование, планирование, организационное структурирование, координация, мотивация, оптимизация использования ресурсов, инновация, мониторинг, контроль и регулирование.

Исходной точкой организации эффективного управления деятельностью муниципальных формирований выступает **анализ исходного положения муниципального формирования**. При этом в анализ входит сбор, обработка, классификация, систематизация, хранение и обработка информации в целях налаживания эффективного управления деятельностью муниципальных органов власти. Проанализированная информация - это новая информация, позволяющая правильно оценить исходное состояние муниципальной организации. Для анализа информации используются такие математические инструменты, как гистограммы, диаграммы, графики, а также различные средства устной коммуникации.

Собираемая информация должна быть достоверной (репрезентативной), качественной и минимальной по объёму (информация по существу).

Стратегическое управление предполагает анализ **внешней и внутренней среды** организации. Анализ внешней среды соответственно включает в себя **анализ микроокружения и анализ непосредственного окружения**.

Анализ микроокружения муниципального формирования включает в себя:

- анализ влияния экономических факторов (инфляция, кур-

сы валют, уровень безработицы, процентные ставки, ставки налогов, показатели производительности труда и т.д.);

- анализ режима правового регулирования деятельности муниципальных органов власти;

- анализ политических факторов, способных оказать позитивное или негативное влияние на развитие муниципального формирования;

- анализ социальных факторов (рост и возраст населения, уровень образования, уровень жизни, верования, обычаи, традиции, жизненные ценности);

Анализ непосредственного окружения муниципальных органов власти предполагает:

- анализ потребителей услуг муниципальных организаций и составление их основного профиля;

- анализ поставщиков финансовых, материально-технических и информационных ресурсов на развитие территории;

- анализ состава основных конкурентов на рынке муниципальных услуг;

- анализ рынка рабочей силы, формирующегося в регионе.

Анализ внутренней среды, образующейся вокруг муниципальных органов власти, предусматривает:

- анализ кадрового состава персонала муниципальной организации;

- анализ организационных процессов (коммуникации, нормы и правила, процедуры, соотношение прав и ответственности, иерархия подчинения и т.д.);

- анализ маркетинговых процессов (выбор определенного вида услуг, стратегия ценообразования, стратегия продвижения услуг, выбор рынка сбыта, систем сбыта услуг, связи с общественностью и др.);

- анализ финансового состояния муниципального формирования.

Второй по значимости функцией муниципального менеджмента является **прогнозирование муниципальной деятельности**, под которым понимается процесс вероятного определения хода дальнейших событий в деятельности муниципального формирования.

К числу основных задач процесса прогнозирования следует отнести:

- анализ и выявление основных тенденций развития в дан-

ной области, выбор показателей, оказывающих существенное влияние на исследуемую величину;

- выбор метода прогнозирования и периода упреждения прогноза; прогнозирование показателей качества объекта;

- прогноз параметров организационно - технического уровня производства и других элементов внешней среды, влияющих на прогнозируемые показатели.

Прогнозирование может осуществляться в трех случаях:

1) **до начала процесса планирования** (например, на основе известной предыстории создания и функционирования муниципальной организации делается прогноз приоритетных направлений ее развития, после их определения прогнозируются будущие параметры муниципальной деятельности);

2) **параллельно с процессом планирования** (например, прогнозирование генеральной схемы развития производительных сил региона и планирование в связи с этим системы профессионального образования);

3) **по окончании процесса планирования** (например, в связи с резкими колебаниями валютных курсов, возросшим уровнем инфляции и в текущем периоде, на будущий период делаются оптимистический и пессимистический прогнозы).

К важнейшим методам прогнозирования деятельности муниципальных органов власти относятся:

А) **метод краткосрочного прогнозирования**, основанный на сглаживании ряда (Например, в планировании с успехом применяется ежедневных или еженедельных закупок скоропортящихся товаров или товаров широкой номенклатуры; перед закупкой прогнозируются будущие объемы продаж);

Б) **метод долгосрочного прогнозирования**, основанный на выявлении тенденций развития ряда (применяется, например, в прогнозах будущих объемов поставки топливно-энергетических ресурсов на более длительные периоды (квартал, полугодие, год);

В) **метод экспертных оценок** (применяется в процессе разработки новых товаров, новых технологий, оценки динамики курсов валют, инфляции и т.д.);

Г) **метод «мозгового штурма»** (применяется в процессе разработки инновационных проектов, там где необходимы не только аргументы, но и контраргументы);

Д) **метод прогнозирования сценариев развития** (приме-

няется, например, при выявлении будущих действий потенциальных потребителей услуг муниципальных организаций, а также в ходе проведения качественно новых исследований).

Важнейшим этапом процесса управления, определяющим цели, наиболее эффективные методы и средства, необходимые для достижения этих целей, и систему показателей, определяющих ход работ по достижению поставленных целей, является **планирование**. Планирование, с одной стороны, - это постановка цели и определение путей ее достижения, а с другой - набор взаимосвязанных показателей, характеризующих правильность выбранных путей достижения цели и ход этого процесса. Функция планирования позволяет определять стратегические и тактические цели деятельности муниципального формирования, находить необходимые для этого средства и разрабатывать наиболее эффективные в конкретных условиях методы достижения поставленных целей. На основе стратегических планов развития обеспечивается вся перспективная и текущая работа муниципальных органов власти.

Форма и содержание планирования зависят от целей и стратегии развития муниципального формирования.

Выделяют следующие виды стратегии планирования:

А) стратегия роста во времени (например, объемов оказываемых услуг населению, объемов производства, производительности труда в регионе; от достигнутого уровня плюс прирост в %).

Б) стратегия ограниченного роста во времени (от достигнутого плюс прирост на инфляцию).

В) стратегия снижения роста во времени (себестоимости продукции, финансовых показателей и т.д.).

Г) стратегия сокращения (функций или иерархических уровней подразделений муниципальных организации, структуры аппарата, численности персонала и т.д.).

Д) комбинированная стратегия планирования (за счет использования различных элементов и подходов вышеназванных вариантов стратегий).

В зависимости от времени реализации проектов различают:

1) *краткосрочное* (оперативное) планирование (на срок до одного года);

2) *среднесрочное планирование* (на срок от 1 года до 3 лет);

3) долгосрочное планирование (на срок более 3 лет).

Грамотная и своевременная постановка целей и задач, во многом, определяет будущее развитие муниципальной организации. Цель должна быть поставлена четко и ясно, как правило, в показательной форме. Этап постановки целей и задач связан с этапами предварительного анализа и прогнозами на будущее развитие муниципальных органов власти.

Изначально представленные цели и задачи в процессе повседневной муниципальной деятельности могут подвергаться корректировке. На деятельность муниципальной организации влияют изменяющиеся факторы внешней и внутренней среды: внешнеэкономическая ситуация, внутривластная обстановка внутри государства, экономическое положение в стране, уровень инфляции, взаимоотношения с вышестоящими органами государственного управления, клиентами, психологический климат и мотивация в коллективе муниципального органа власти, существующая здесь организационная культура и т.д. Данные факторы обуславливают получение реальных результатов их работы, которые могут отличаться от поставленных целей в лучшую или худшую сторону. Искусство менеджера заключается в сравнительном анализе оптимистических и пессимистических прогнозов и предсказании негативных тенденций в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

Для устойчивого развития муниципального формирования одного только знания функций планирования и основ организации муниципальной деятельности явно недостаточно. Здесь требуется эффективный механизм регулирования, предусматривающий устранение отклонений текущих показателей в деятельности муниципальных органов власти от нормативных или плановых заданий.

Важнейшим элементом механизма регулирования выступает контроль за исполнением нормативно-правовых актов и нормативных предписаний внутри структуры управления и в подведомственной муниципальной сфере.

Существующие недостатки контроля за выполнением задач муниципального управления заключены в их ведомственном характере. Это нарушает важнейший принцип муниципального управления: разделение позиций заказчика, исполнителя и контролера.

Система контроля обязательно должна быть перекрестной.

Ни в коем случае нельзя сосредотачивать все контрольные функции в одном специальном контрольном подразделении. На этом основании следует проинвентаризировать все процессы, требующие контроля. К ним, в частности, необходимо отнести: контроль в рамках системы делопроизводства; за качеством управленческой работы; контроль за хозяйственной деятельностью; контроль за распределением и использованием финансовых ресурсов; нормативный контроль; технический контроль.

Важное место в структуре муниципального менеджмента занимают **связующие процессы** в управлении деятельностью муниципальных органов власти, перекрывающим и связывающим четыре основных функции управления: планирование, организацию, мотивацию и контроль. К важнейшим из них относятся принятие решений и налаживание коммуникаций в сфере муниципального строительства.

Предметом муниципального менеджмента является первичная исходная информация о состоянии муниципального формирования и его составных элементов, включая и персонал муниципального органа власти.

К **формам реализации** управленческой деятельности в сфере муниципального строительства можно отнести наблюдение, анализ, контактирование, налаживание коммуникаций, мотивацию, оптимизацию использования ресурсов, инноватику, мониторинг, контроль и т.д.

Средства муниципального менеджмента включают в свой состав аналитические и справочные документы, фактологический материал, результаты социологических опросов, современную оргтехнику, средства связи, моральные, материальные стимулы и т.д.

Быстрейшая и полная реализация на практике вышеназванных целей и функций современного муниципального менеджмента позволит заметно повысить качество работы муниципальных формирований и увеличить их вклад в ускорение социально-экономического развития Узбекистана.

VII.3. Состав и содержание основных элементов современного муниципального менеджмента

Существенное значение для правильного понимания сущности и содержания задач эффективного управления деятельно-

стью муниципальных органов власти имеет четкое представление об основных элементах муниципального менеджмента, включая предмет, формы, средства и продукты управленческой деятельности в сфере муниципального строительства.

Предметом муниципального менеджмента является первичная исходная информация о состоянии муниципального формирования и его составных элементов, включая и персонал муниципального органа власти.

К **формам** управленческой деятельности можно отнести наблюдение, слушание, чтение, анализ, контактирование, налаживание коммуникаций, мотивацию, оптимизацию использования ресурсов, контроль и т.д.

Средства муниципального менеджмента включают аналитические и справочные документы, оргтехнику, средства связи, моральные и материальные стимулы и т.д.

Продуктом муниципального менеджмента является информация в виде эффективного управленческого решения стратегии развития муниципальных формирований или сформулированной программы действий органа муниципальной власти.

Важным элементом муниципального менеджмента выступает организационная культура, под которой понимается комплекс ценностей, видений, ожиданий, верований, традиций и норм поведения, принимаемых большей частью сотрудников муниципального органа власти и создающих ему соответствующий имидж в глазах населения муниципального формирования.

На уровне муниципальных органов власти принято выделять три уровня организационной культуры:

1) **поверхностный** (то, что воспринимается человеческими чувствами);

2) **подповерхностный** (ценности, сознательно разделяемые многими членами муниципального органа власти);

3) **глубинный** (скрытые, бессознательно принимаемые на веру предположения и атрибуты поведения).

Организационная культура имеет субъективные и объективные элементы.

К субъективным элементам организационной культуры муниципальных формирований относятся:

- история данной муниципальной организации;
- история лидеров муниципального органа власти;

- организационные табу, действующие в данном муниципальном органе власти;
- ритуалы традиции, существующие в данном муниципальном органе власти;
- язык делового общения между работниками и т.д.

К объективным элементам организационной культуры муниципальных формирований относятся:

- месторасположение организации;
- дизайн помещений;
- уровень оборудования рабочих мест;
- уровень и качество офисного оборудования и мебели;
- качество обслуживания посетителей;
- гласность в деятельности муниципальных органов власти и т.д.

Успешное освоение работниками достижений современной организационной культуры муниципальных органов власти может стать одним из реальных резервов повышения эффективности работы муниципальных органов власти в странах с переходной экономикой, т.к., не требуя значительных затрат финансовых средств, обеспечивает существенное улучшение качества обслуживания членов муниципального сообщества.

Успешная реализация деятельности муниципальных органов власти требует соблюдения ими как общих, так и специфических принципов эффективного менеджмента.

VII.4. Базовые принципы управления деятельностью современных муниципальных образований

Принципы муниципального менеджмента представляют собой свод определенных правил реализации эффективного управления и делятся на общие, присущие всем видам менеджмента, и специфические, характерные только для управления муниципальными формированиями.

В качестве **общих принципов** муниципального менеджмента выступают:

- научность управления в тесном сочетании с практикой и элементами искусства;
- функциональная специализация управленческой деятельности в сочетании с ее универсализацией;

- оптимальное сочетание централизованного планирования и регулирования с широким диапазоном самостоятельности и самоуправления;

- обеспечение единства прав и ответственности в каждом звене системы управления;

- целенаправленность и последовательность всего комплекса управленческих действий;

- обязательное наличие элементов состязательности и конкурентоспособности.

Основными **специфическими принципами** эффективного муниципального управления в условиях переходного периода выступают:

- наличие примата государственного подхода к управлению деятельностью муниципальных формирований;

- ответственность муниципальных органов власти перед государством и населением муниципального формирования за конечные результаты хозяйствования;

- постоянное совершенствование коммуникаций, пронизывающих все иерархические уровни и функциональные звенья муниципальных формирований;

- формирование благоприятного психологического климата и деловой атмосферы в муниципалитете и его выборных органах, способствующие раскрытию творческих способностей актива муниципальных работников;

- быстрая и адекватная реакция всех субъектов хозяйствования на динамичные изменения внешней окружающей среды;

- разработка и внедрение эффективных методов моральной и материальной мотивации членов выборных органов и персонала муниципальных органов власти;

- реализация на практике принципов честности, социальной справедливости и доверия к различным категориям населения, независимо от их социальной, национальной или религиозной принадлежности;

- всемерная опора на такие ключевые факторы менеджмента, как качество, нововведения, эффективный контроль за ресурсами, постоянная работа с персоналом.

Успешная реализация деятельности муниципальных органов власти требует соблюдения ими как общих, так и специфических принципов эффективного менеджмента.

VII.5. Содержание процесса эффективного управления деятельностью муниципальных формирований в Республике Узбекистан

За годы независимости в Республике Узбекистан сформировалось четыре уровня управления: местное самоуправление, муниципальное управление, региональный и республиканский уровни государственного управления.

Сложность и особенности современного этапа преобразований во всех сферах экономической и общественной жизни Узбекистана обуславливают необходимость комплексного подхода к проблемам управления муниципальными формированиями и умения учитывать все аспекты муниципального менеджмента.

Учитывая многофункциональность экономической категории «Муниципальный менеджмент», ученые и специалисты в данной области выделяют такие важные составляющие муниципального управления, как *муниципальное финансовое управление, операционное управление, техническое управление и управление человеческими ресурсами*. Каждое из них охватывает широкий круг вопросов, которые дополняют друг друга и фактически обуславливают успешное решение задач по обеспечению устойчивого и сбалансированного развития территорий. При этом максимальный управленческий эффект достигается тогда, когда задействуется весь ареал их распространения, начиная с самого нижнего уровня - муниципального управления - до высшего уровня государственной власти.

Исследуя институциональный аспект проблемы совершенствования управления муниципальными формированиями, следует обратить внимание на два основных направления становления муниципального менеджмента в Республике Узбекистан.

Первое из них связано с *институциональным развитием данного вида управления на муниципальном уровне*. Здесь можно рассматривать пять поднаправлений: улучшение общего муниципального управления, совершенствование организации и управления (улучшение общественных услуг и развитие административных процедур), улучшение процедур муниципального планирования и программирования, планирование человеческих (трудовых) ресурсов, управление инвестиционными проектами.

Второе направление становления муниципального менеджмен-

та связано с его *институциональным развитием на национальном уровне* и направлено на усиление потенциала республиканской власти с целью эффективного выполнения задач децентрализации процессов государственного управления. Важное значение при этом имеют мероприятия, создающие благоприятную среду для реализации муниципального развития, включая формирование национальных информационных систем муниципального профиля, развитие альтернативного и секториального (отраслевого) инвестирования, совершенствование муниципальных финансов и т. д.

Конкретнее, *институциональное развитие на муниципальном уровне* должно включать для муниципалитетов выполнение следующих работ.

По направлению общего управления муниципалитетов:

- улучшение организации и управления, что должно предусматривать улучшение оказания услуг населению, формирование упрощенных административных процедур, создание системы участия населения в деятельности муниципалитетов;

- усиление процедур муниципального планирования, в том числе — составление бюджета. дикцию, которые будут иметь особенно хорошие. результаты с точки зрения покрытия расходов или определяют последующие инновационные инвестиции, которые помогут муниципалитетам улучшить общую деятельность.

По направлению усиления финансового управления:

- улучшение финансового планирования; включая внедрение новых финансовых процедур и' помощь муниципалитетам для приведения капитальных и многолетних планов в соответствие программами развития;

- улучшение финансового учета, что включает внедрение книги счетов муниципалитетов, улучшение отчетности финансового контроля и управления.

- формирование упрощенного земельного реестра, сбор информации о существующих владельцах, с целью улучшения сбора налогов на недвижимое имущество и планирования использовали земли;

- улучшение сбора доходов, контрол за расходами и разработка стратегии покрытия расходов, что даст муниципалитетам возможность своевременно получать доходы и определять потенциальные источники покрытия расходов.

По направлению управления муниципальными информационными системами:

- формирование информационных систем, ориентированных на управление. В этих системах будет собираться информация, полученная из различных источников, что обеспечит основу для эффективного ведения отчетности.

- информационные системы узкоотраслевого характера, составление и осуществление спецификации тех информационных систем, которые должны соответствовать требованиям управления; различных отраслей муниципалитетов.

На уровне централизованного управления целесообразно, чтобы муниципальное развитие предусматривало:

- управление инвестиционными проектами, что включает формирование системы составления соответствующих программ и техническую помощь для контроля операций по управлению инфраструктурой и производством;

- узкоотраслевое планирование в таких сферах, как социальные программы, управление субсидиями, коммунальные услуги, здравоохранение, защита окружающей среды;

- прединвестиционное изучение обоснования тех проектов, входящих в муниципальную юрисдикцию;

- планирование кадровых ресурсов, включая механизмы развития карьеры и поощрения, формирование учебных требований и усиление отделов кадров в муниципалитетах;

- институциональное развитие, предусматривающее разработку плана и его осуществление, сравнительную оценку муниципалитетов, также развитие информационных систем в муниципалитетах для обеспечения эффективного обмена информацией.

Разработка показателей оценки эффективности управления деятельностью муниципалитетов и их использование в опытной системе установления рейтинга муниципалитетов должны происходить по таким критериям, как общая эффективность, налоговая дисциплина, покрытие расходов, потенциал для получения долгов и т. д.

По направлению анализа стратегических альтернатив развития:

- анализ альтернатив муниципальной политики по трем компонентам: улучшение фискальных межбюджетных отношений, реформа стратегии, политика развития городского хозяйства. Основной целью анализа должно быть улучшение систем

стимулирования на центральном и муниципальном уровнях;

- анализ альтернатив административной политики, улучшение деятельности работников муниципалитетов и внутри муниципальных организационных единиц, подготовка рекомендаций об осуществлении выбора предполагаемых изменений и их привнесения в жизнь;

- долгосрочное муниципальное планирование, включающее разработку документов, отражающих национальный и международный опыт долгосрочного планирования, которые впоследствии будут использованы на муниципальном уровне.

По направлению оценки влияния регионального и отраслевого инвестирования на муниципальные финансы:

- влияние инвестирования на расходы здравоохранения, образования, жилищного строительства и другие текущие расходы отраслей инфраструктуры;

- необходимость дальнейшей координации этих инвестиций в социальном секторе для исключения их негативного влияния на местное развитие.

С функциональной точки зрения важное значение имеют такие подсистемы муниципального менеджмента, как подсистемы правового развития, информационного обслуживания, подсистема кадрового обеспечения и т.д.

Значительным резервом повышения эффективности муниципального менеджмента является изучение, анализ и быстрое внедрение новейших достижений зарубежной управленческой и операционной практики муниципального строительства, адаптированных к условиям переходной экономики Узбекистана.

Таким образом можно сделать выводы, что в Узбекистане в переходный период перед муниципальным управлением стоят чрезвычайно ответственные и серьезные задачи. Их решение зависит от множества факторов, среди которых особым важное значение имеет формирование оптимальных подходов к решению проблем путем использования лучшего мирового опыта в области муниципального строительства и его творческой адаптации к условиям, Узбекистана.

Краткие выводы

Резюмируя материалы данной главы, можно представить современный муниципальный менеджмент, как совокупность принципов, методов, средств и форм управления муниципальной деятельностью с целью обеспечения сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития муниципальных формирований, включающих в себя совокупность научных знаний и практического опыта управления, как муниципальным образованием в целом, так и отдельными его звеньями и персоналом.

Представленное описание функций и содержания основных составных элементов современного муниципального менеджмента дает достаточно целостное представление о потенциале этого нового для Узбекистана направления экономической науки, призванного повысить эффективность функционирования одного из важнейших уровней государственного обустройства.

Знание принципов и содержания современных методов муниципального менеджмента позволит лучше разбираться в вопросах правильного прогнозирования и организационного структурирования деятельности муниципальных органов власти, объективной оценки потенциала различных категорий муниципальных работников и их вклада в ускорение социально-экономического развития административно-хозяйственных образований.

Составной частью эффективного менеджмента выступает умение руководителей разных уровней принимать взвешенные и своевременные решения, что требует хорошего знания теории умения всесторонне оценивать исходную ситуацию, наличия навыков выработки сразу нескольких возможных решений и их оптимизации.

Успешное ознакомление с данной главой учебника позволит читателям расширить диапазон теоретических знаний и будет способствовать привитию практических навыков управления деятельностью муниципальных формирований Узбекистана.

Вопросы для контроля и самопроверки

1. Что такое муниципальный менеджмент и в чем его отличие от других видов менеджмента?
2. В чем заключаются основные функции муниципального менеджмента в современной экономике?
3. Какова роль муниципального менеджмента в системе государственного устройства?
4. Что является объектом муниципального менеджмента?
5. Кто относится к субъектам муниципального менеджмента?
6. Назовите основные принципы реализации муниципального менеджмента.
7. Каковы основные методы реализации муниципального менеджмента?
8. Назовите основные формы реализации муниципального менеджмента.
9. В чем заключаются принципиальные особенности процесса принятия решений в сфере муниципальной деятельности?
10. В чем заключаются основные принципы и каковы стадии принятия управленческих решений?

Основная литература:

1. Конституция Республики Узбекистан. Т., «Узбекистон». 1999.
2. Закон Республики Узбекистан от 2.09.93г. «О государственной власти на местах». Т., «Узбекистон». 1993.
3. Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан». Новая редакция. Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан № 5. 1999.
4. Каримов И.А. «Основные принципы общественно-политического и экономического развития Узбекистана». Т., 1996.
5. Государственная экономическая политика. М., Учебник МГУ. 1999.
6. Воронин А.Г., Лапин В.А. «Основы управления муниципальным хозяйством». М., «Дело». 1998.
7. Васильев В.И. «Местное самоуправление». Учебное и научно-практическое пособие. М., Издание г-на Тихомирова М.Ю., 1999.
8. Совет Федерации (РФ). Научно-практическая конференция «Муниципальные образования в новой системе политических и социально-экономических координат». Городское управление № 5.2002.

Глоссарий

Внешняя среда организации - совокупность субъектов и процессов, составляющих окружение муниципального образования.

Внутренняя среда организации - совокупность субъектов, объектов, процессов, придающих конкретное лицо данному муниципальному формированию.

Коммуникация - взаимодействие между элементами управленческой структуры муниципального формирования, включающее передачу полномочий и ответственности, координацию деятельности различных звеньев муниципальных формирований.

Комплексность управления - характеристика полноты, системности, взаимосвязанности анализа, планирования и управления деятельностью муниципального формирования.

Концентрация управления - сосредоточенность функций управления деятельностью муниципального органа власти, реализуемых по отношению к какому - либо объекту муниципальной деятельности.

Культура управления - это совокупность типичных для данного муниципального формирования ценностей, норм и точек зрения или идей, которые сознательно или подсознательно формируют образец поведения для его персонала.

Метод управления - способы воздействия субъекта управления на коллектив и отдельных работников муниципального органа власти для достижения поставленной цели.

Мотивация персонала - побуждение человеческого поведения, базирующегося на субъективных ощущениях недостатков или личных стимулах, то есть побуждение работников муниципального органа власти к желаемым действиям и уменьшение степеней их неудовлетворенности условиями или характером поручаемой им деятельности.

Принципы управления - основные правила, которые должны соблюдаться работниками муниципальных органов при принятии различного рода решений в определенных условиях и на соответствующих уровнях.

Цель управления - желаемое, возможное и необходимое состояние системы управления деятельностью муниципального формирования, которое должно быть достигнуто.

Мотивация персонала - побуждение человеческого поведения, базирующееся на субъективных ощущениях недостатков или личных стимулах, то есть побуждение работников муниципального органа власти к желаемым действиям и уменьшение степени их неудовлетворенности условиями или характером поручаемой им деятельности.

Процедура управления - определенный порядок выполнения какого - либо комплекса управленческих операций, рассмотрения и ведения дел, связанных с реализацией муниципального менеджмента.

Планирование - упреждающее управление или разработка планов развития муниципального формирования.

Структура - совокупность отношений между компонентами системы управления муниципальным формированием при реализации её стратегических и тактических целей.

Учет и контроль - сопоставление планов и фактического состояния параметров системы управления муниципальным формированием.

Дисконтирование - метод приведения будущих инвестиций к расчётному или текущему периоду с учётом ставки дисконта.

Концепция - комплекс основополагающих идей, принципов, правил, раскрывающих сущность и взаимосвязи данного явления или системы и позволяющих определить систему показателей , факторов и условий, которые способствуют решению проблемы, формированию стратегии фирмы, установлению правил поведения личности.

Методы экономико - математические - методы анализа и оптимизации , которые применяются для выбора наилучших , оптимальных вариантов, определяющих хозяйственные решения в сложившихся или планируемых экономических условиях .

Анализ риска - разложение структуры объекта на элементы, установление взаимосвязей между ними с целью выявления источников, факторов и причин различного вида риска, сопоставление возможных потерь и выгод.

Вход системы разработки решения - параметры, характеризующие проблему, которую необходимо решать.

Выход системы разработки решения - решение, выраженное количественно или качественно, имеющее определённую

степень адекватности и вероятность реализации, степень риска достижения запланированного результата.

Дерево целей - структурированная, построенная по иерархическому принципу (ранжированная по уровням) совокупность целей системы, программы, плана, в которой выделены: главная цель (вершина дерева), подчинённые ей подцели первого, второго и последующих уровней (ветви дерева).

Исследование операций - совокупность методов анализа, оценки и оптимизации управленческих решений, целью которых является количественное обоснование принимаемых решений на основе математического моделирования экономических процессов.

Контроль - функция менеджмента по учёту расхода ресурсов и обеспечению выполнения планов, программ, заданий по реализации управленческих решений.

Мотивация - побуждение работников муниципального органа власти к выполнению плана, задания или какой-то другой установки руководства.

ГЛАВА VIII

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

VIII.1. Сущность, состав и функции государственных и муниципальных финансов

Государственные и муниципальные финансы - это совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

Материальную основу финансов составляет денежный оборот. Реальный денежный оборот - это экономический процесс, вызывающий движение стоимости и сопровождающийся потоком денежных платежей и расчетов. Объектом денежного оборота выступают финансовые ресурсы, являющиеся источниками финансирования расширенного воспроизводства.

Государственные и муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования государственного и муниципального секторов экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики.

Государственные и муниципальные финансы функционируют в рамках финансовой системы государства и являются ее центральным звеном. Состав государственных и муниципальных финансов представлен на схеме 8.1.

Схема № 8.1

Государственные и муниципальные финансы
Бюджетная система
Система внебюджетных Фондов
Система государственного и муниципального кредитования

Финансы как экономическая категория зависят от преобразований во взаимоотношениях между звеньями финансовой системы. Это относится прежде всего к взаимосвязи между финансами макроуровня и финансами микроуровня.

Финансы макроуровня - это государственный и муниципальный бюджеты. Они основываются на финансах предприятий. Поскольку финансы способствуют достижению поставленных общих целей экономического развития, они нуждаются в оптимальной организации. Это особенно важно для государственных и муниципальных финансов. Необходимо четкое определение принципов их организации и функционирования.

Принятие решений в области государственных и муниципальных финансов основано на совокупности информации. Анализ информации важен как в момент принятия решения, так и в процессе контроля за ходом его выполнения. Информация содержится в оперативной и статистической отчетности, договорах и соглашениях, расчетных документах и т.д.

Государственные и муниципальные финансы имеют четкую целевую ориентацию на решение государственных и муниципальных задач.

Основные функции государственных и муниципальных финансов исходят из основных функций финансовой системы в целом. Это **планирование, организация, стимулирование и контроль**.

1. Планирование представляет собой формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий между республикой и административными регионами (областями, районами). Сюда входит также распределение ограниченного объема ресурсов по времени в соответствии с объявленными приоритетами развития, перераспределение их между уровнями республиканского и местного бюджетов. Функция планирования реализуется через составление бюджетов на соответствующий финансовый год и перспективу.

2. Функция организации включает бюджетное устройство, бюджетную классификацию, определение порядка составления, утверждения и исполнения бюджета, выбор уполномоченных кредитных учреждений, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти и управления в бюджетном процессе, определения прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов.

3. Функция стимулирования основывается на деятельности, направленной на реализацию целей.

4. Функция контроля состоит в содействии реализации оставленных целей. Это выработка необходимых норм и нормативов, которые позволят формализовать цели и оценить степень их достижения, обеспечить необходимые условия и факторы исполнения финансовых прогнозов.

Как уже говорилось, государственные и муниципальные финансы связаны с денежным оборотом. Из этих отношений вытекают **функции государственных и муниципальных финансов, связанные с денежным оборотом. Это распределительная функция и контрольная функция.**

Распределительная функция государственных и муниципальных финансов состоит в обеспечении сбалансированности государственного и муниципального бюджетов посредством распределения и перераспределения вновь созданной стоимости.

Государственные и муниципальные финансы функционируют на основе перераспределения финансовых ресурсов через систему централизованных источников. Сущность распределительной функции состоит в распределении вновь созданной стоимости посредством исполнения предприятиями своих обязательств перед бюджетом, банками, контрагентами. Распределительная функция реализуется через обязательные платежи в бюджет и внебюджетные фонды, а также через определение источников финансирования бюджетного дефицита. К распределительной функции относится также процесс перераспределения доходов между бюджетами различных уровней.

Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в реализации денежного контроля за денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных ресурсов денежных средств.

Денежный контроль ведется в двух формах:

1. Контроль за изменением финансовых показателей, состоянием платежей и расчетов;

2. Контроль за реализацией стратегии финансирования.

При применении первой формы применяется система санкций и поощрений, во втором случае ставится задача заблаговременно предвидеть изменения финансовой политики и приспособить к ним порядок и условия финансирования.

Контрольная функция финансов всегда имеет конкретный объект, она направлена или на бюджет, или на внебюджетный фонд, или на конкретное предприятие.

Осуществление контрольной функции финансов происходит по следующим направлениям:

А) контроль за правильным и своевременным перечислением средств в бюджеты и фонды;

Б) контроль за соблюдением заданных параметров бюджетов и внебюджетных фондов;

В) контроль за соблюдением заданных параметров расходов бюджетов и внебюджетных фондов.

Основные принципы государственных и муниципальных финансов и сводятся к следующим:

- единство законодательной и нормативной базы;
- открытость и прозрачность (транспарентность);
- разграничение полномочий и предметов ведения;
- целевая ориентированность;
- научные подходы к реализации целей;
- экономичность и рациональность;
- управляемость финансовыми потоками на централизованной основе.

VIII.2. Построение бюджетной системы Республики Узбекистан

Бюджетная система Республики Узбекистан состоит из бюджетов трех уровней:

- государственный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

- бюджеты субъектов Республики Узбекистан и территориальных внебюджетных фондов;

- местные бюджеты.

Бюджет первого уровня утверждается сессией Олий Мажлиса Республики Узбекистан как Закон Республики Узбекистан. Бюджет второго уровня утверждается в форме закона субъектов Республики Узбекистан. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются правовыми актами местных органов власти и управления.

Государственные внебюджетные фонды - это централизованные фонды денежных средств, образуемые вне государствен-

ного бюджета и бюджета субъектов Республики Узбекистан, и предназначенные для финансирования пенсий, пособий и других социально-страховых выплат (Пенсионный фонд, Фонд содействия занятости).

Целевой бюджетный Фонд - централизованный денежный фонд, создаваемый за счет доходов, используемых по целевому назначению по отдельной Смете (Фонд для расчетов за сельскохозяйственную продукцию, закупаемую для государственных нужд).

Бюджетная классификация представляет собой группировку доходов и расходов бюджета, источников финансирования дефицитов бюджетов и используется для составления и исполнения бюджетов, обеспечения сопоставимости показателей бюджетной системы всех уровней. Схема бюджетной классификации представлена на схема № 8.2.

Схема № 8.2.

БЮДЖЕТНАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ

Бюджетная классификация	
Классификация доходов бюджета	Классификация источников финансирования
	Внутренние источники финансирования дефицитов бюджетов
	Внешние источники финансирования дефицитов бюджетов
Классификация расходов бюджета	Функциональная классификация расходов бюджета
	Экономическая классификация расходов бюджета
	Ведомственная классификация расходов бюджета
Классификация видов государственного	Классификация видов государственного внутреннего долга
долга	Классификация видов государственного внешнего долга

Принципы функционирования бюджетной системы сводятся к следующему:

- единство бюджетной системы;

- разграничение доходов и расходов между уровнями бюджетной системы;
- самостоятельность бюджетов;
- полнота отражения доходов и расходов бюджетов и государственных внебюджетных фондов;
- сбалансированность бюджетов;
- эффективность и экономное расходование бюджетных средств;
- гласность;
- адресность и целевой характер использования бюджетных средств.

VIII.3. Муниципальные или местные финансы

Муниципальные или местные финансы - это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования ресурсов для решения задач местного значения.

Местный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляются местными органами власти и управления (муниципалитетами).

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от общереспубликанских налогов в соответствии с нормативами, установленными республиканским законодательством; финансовые средства, переданные органами государственной власти муниципалитетам для осуществления целевых программ, поступления от приватизации государственного имущества, сдачи в аренду муниципального имущества, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий и организаций, дотации, трансфертные платежи и другие поступления.

Межбюджетные отношения на муниципальном уровне строятся на следующих принципах:

- взаимная ответственность;
- применение единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;
- выравнивание доходов муниципальных образований;

- максимальное сокращение встречных финансовых потоков;
- повышение заинтересованности местных органов в увеличении доходов местных бюджетов;
- компенсации местным бюджетам в случае уменьшения доходов или увеличения расходов, возникающих вследствие решений, принимаемых на уровне республики;
- гласность.

Для своевременного и полного формирования бюджетов, особенно на местном уровне, большое значение играет правильная организация бюджетного процесса. Бюджетный процесс представляет собой совокупность последовательных шагов по разработке, утверждению и исполнению бюджета. Бюджетный процесс начинается с разработки бюджетного календаря, который определяет сроки исполнения отдельных этапов бюджетного процесса и ответственных исполнителей (например, подразделения райфинотделов).

Вторым этапом является выработка концептуальных основ бюджета и приоритетов бюджетной политики, разработка форм предоставления бюджетных заявок, прогнозов доходов.

На следующем этапе осуществляется прогноз доходов бюджета в разрезе отдельных статей и составляются расходные сметы по направлениям бюджетного финансирования.

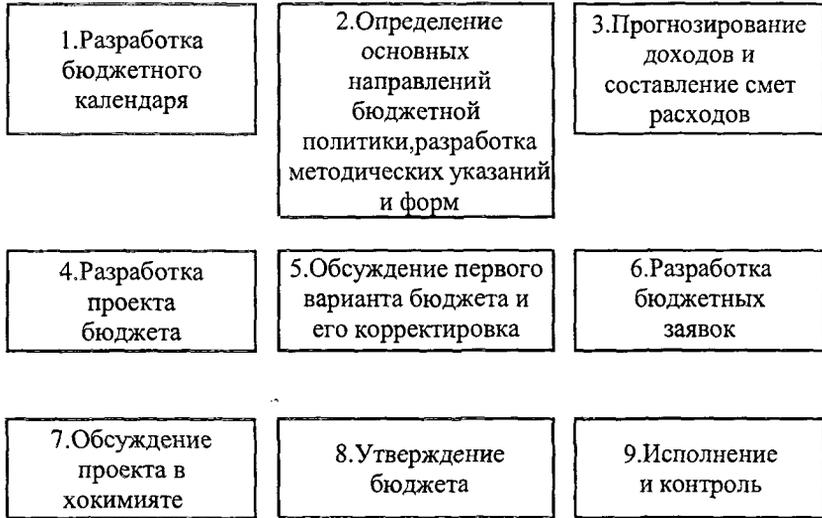
Далее проводится разработка бюджетных заявок, представляемых отдельными бюджетными учреждениями и другими хозяйствующими субъектами и организациями. Представленные бюджетные заявки рассматриваются и при необходимости корректируются с учетом ограничений, налагаемых объемом доходов и необходимостью распределения по направлениям бюджетного финансирования.

По итогам рассмотрения заявок составляется первоначальный вариант бюджета, выносимый на обсуждение в местные органы власти и управления и органы самоуправления.

По итогам обсуждения принимаются решения о внесении в бюджет изменений и разрабатывается окончательный вариант бюджета.

Следующим этапом является обсуждение бюджета на сессиях советов местных органов власти и его утверждение ими.

БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС



Заключительным этапом бюджетного процесса является исполнение бюджета и контроль за ходом его исполнения.

Следует отметить необходимость строгого исполнения сроков, установленных бюджетным календарем.

В процессе прогнозирования доходов определяются их источники, виды и типы (налоговые и неналоговые, государственные трансферты, доходы от государственного и муниципального имущества, других активов местных исполнительных органов), оценивается влияние различных факторов на процесс формирования доходов.

При определении расходов бюджета их разделяют на текущие (зарплата работников бюджетных организаций, текущие трансферты, приобретение товаров и услуг) и капитальные (инвестиции, капитальный ремонт).

По функциональному признаку расходы разделяют на здравоохранение, просвещение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и связь и т.д.

VIII.4. Основные понятия финансового менеджмента

Финансовый менеджмент - это процесс управления денежным оборотом, формированием и использованием финансовых ресурсов, система форм, методов и приемов, с помощью которых осуществляется управление денежным оборотом и финансовыми ресурсами.

Финансовый менеджмент охватывает, таким образом, все уровни бюджетов, а также отраслевые финансы, страхование, рынок ценных бумаг.

Финансовый менеджмент надо рассматривать как интегральное явление, имеющее разные формы проявления. С функциональной точки зрения финансовый менеджмент представляет собой систему экономического управления и часть финансового механизма. С институциональной точки зрения финансовый менеджмент есть орган управления. С организационной и правовой точки зрения финансовый менеджмент - это вид предпринимательской деятельности.

Финансовый менеджмент как система управления направлен на управление движением финансовых ресурсов и финансовых отношений, возникающих между хозяйствующими субъектами в процессе движения финансовых ресурсов. Содержание финансового менеджмента составляет ответ на вопрос: как искусно руководить этим движением и отношениями. Финансовый менеджмент представляет собой процесс выработки цели управления финансами и осуществление воздействия на них с помощью методов и рычагов финансового механизма.

Финансовый менеджмент как система управления состоит из двух подсистем: управляемой подсистемы или объекта управления и управляющей подсистемы или субъекта управления (схема № 8.4).

Объектом управления в финансовом менеджменте является **совокупность условий осуществления денежного потока**, кругооборота стоимости, движения финансовых ресурсов и отношений между хозяйствующими субъектами и их подразделениями в хозяйственном процессе. Субъект управления - **специальная группа людей**, которая посредством различных форм управленческого воздействия осуществляет целенаправленное функционирование объекта.

ФИНАНСОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ



Свойства элементов финансовой системы позволяют вывести общее правило финансового менеджмента: **всегда надо стремиться к финансовой устойчивости системы в целом, а не отдельных ее элементов.**

Финансовая система является сложной, динамичной и открытой. Сложность финансовой системы определяется неоднородностью составляющих элементов, разнохарактерностью связей между ними, их структурным разнообразием. Это вызывает многообразие и различие элементов системы, их взаимосвязей, тенденций, изменений состава и состояния системы, множественностью критериев их деятельности.

Динамичность финансовой системы обусловлена тем, что она находится в постоянно меняющейся величине финансовых ресурсов, расходов, доходов, в колебаниях спроса и предложения на капитал. Финансовая система - это открытая система, так как она обменивается информацией с внешней средой.

VIII.5. Функции финансового менеджмента

Функции финансового менеджмента определяют формирование структуры управляющей системы. Различают: функции объекта управления и функции субъекта управления. К функциям объекта управления относятся:

- организация денежного оборота;
- снабжение финансовыми средствами и инвестиционными инструментами;
- организация финансовой работы и т.д.

Функции субъекта управления, то есть конкретный вид управленческой деятельности складывается из:

- сбора, систематизации, передачи и хранения информации;
- выработки и принятия решения;
- преобразования решения в команду;
- планирования, прогнозирования, предвидения;
- организации, регулирования, координации;
- стимулирования;
- контроля.

Функция управления (финансовое планирование) охватывает весь комплекс мероприятий по выработке плановых заданий и воплощения их в жизнь. Финансовое планирование - это процесс разработки людьми конкретных финансовых мероприятий. Для того, чтобы эта деятельность была успешной, вырабатывается методология и методика разработки финансовых планов.

Прогнозирование в финансовом менеджменте позволяет определить длительную перспективу изменения финансового состояния объекта. Особенностью прогнозирования является его альтернативность в построении финансовых показателей и параметров, которая определяет вариантность развития финансового состояния объекта управления.

Функция организации в финансовом менеджменте сводится к объединению людей, совместно реализующих финансовую программу на базе каких-то правил и процедур. К ним относятся: создание аппарата управления, разработка норм, нормативов, методик и т.д., установление связей между управленческими подразделениями.

Регулирование в финансовом менеджменте - это воздействие на объект управления, посредством которого достигается

состояние устойчивости финансовой системы. Регулирование охватывает главным образом текущие мероприятия по управлению возникших отклонений от графиков, норм, нормативов, законов, плановых заданий.

Координация в финансовом менеджменте - это согласованность работ всех звеньев системы управления, аппарата управления и специалистов. Координация обеспечивает единство отношений объекта управления, субъекта управления, аппарата управления и отдельного работника.

Стимулирование в финансовом менеджменте выражается в побуждении работников финансовой службы к заинтересованности в результатах своего труда. Посредством стимулирования осуществляется управление распределением материальных ценностей в зависимости от количества и качества затраченного труда.

Контроль в финансовом менеджменте сводится к проверке организации финансовой работы, выполнения финансовых планов и т.п. С помощью контроля собирается информация об использовании финансовых средств и о финансовом состоянии объекта, вскрываются дополнительные возможности и резервы, вносятся коррективы в финансовые программы, в организацию финансового менеджмента. Контроль предполагает анализ финансовых результатов. Анализ - это часть планирования финансов. Следовательно, финансовый контроль является оборотной стороной планирования финансов и должен рассматриваться как его составная часть.

Подходы к решению управленческих задач могут быть самыми разнообразными, поэтому финансовый менеджмент обладает многовариантностью, которая означает сочетание стандарта и неординарности финансовых комбинаций, гибкость и неповторимость тех или иных способов действия в конкретной хозяйственной ситуации.

Главное в финансовом менеджменте - правильная постановка цели, отвечающая финансовым интересам объекта управления. Финансовый менеджмент очень динамичен. Эффективность его функционирования во многом зависит от скорости реакции на изменения условий финансового рынка, финансовой ситуации, финансового состояния объекта управления. Поэтому финансовый менеджмент должен базироваться на знании стандартных приемов управления, на умении быстро и правильно оценить конкретную финансовую ситуацию, на способности быстро найти оптимальный выход из ситуации.

VIII.6. Финансовый менеджмент как управленческий комплекс

Финансовый менеджмент связан с управлением разными финансовыми активами, каждый из которых требует использования соответствующих приемов управления и учета специфики соответствующего звена финансового рынка. Поэтому финансовый менеджмент можно рассматривать как сложный управленческий комплекс, включающий в себя:

- 1) риск - менеджмент;
- 2) менеджмент кредитных операций;
- 3) менеджмент операций с ценными бумагами;
- 4) менеджмент валютных операций;
- 5) менеджмент операций с недвижимостью.

Управление финансами осуществляется во времени. Временной признак влияет на цели и направления управления. По этому признаку финансовый менеджмент делится на:

- стратегический менеджмент;
- оперативно-тактический менеджмент.

Стратегический финансовый менеджмент представляет собой управление инвестициями. Он связан с реализацией выбранной стратегической цели. Стратегический финансовый менеджмент предполагает прежде всего:

- финансовую оценку проектов вложения капитала;
- отбор критериев принятия инвестиционных решений;
- выбор наиболее оптимального варианта вложения капитала;
- определение источников финансирования.

Оценка инвестиций производится с помощью различных критериев, которые могут быть самыми разными. Капитал выгодно вкладывать, если:

- прибыль от вложения капитала в проект превышает прибыль от депозита;
- рентабельность инвестиций превышает уровень инфляции;
- рентабельность данного проекта с учетом фактора времени выше, чем рентабельность других проектов.

Все инвестиции протекают во времени, поэтому в стратегическом менеджменте важно учитывать влияние фактора времени, который показывает следующее:

- 1) ценность денег со временем снижается;
- 2) чем продолжительнее инвестиционный период, тем больше степень финансового риска.

Поэтому в стратегическом менеджменте широко используются также такие инструменты, как капитализация прибыли, дисконтирование капитала, компаундинг, приемы снижения степени финансового риска.

Оперативно тактический финансовый менеджмент представляет собой оперативное управление денежной наличностью, которое направлено:

- 1) на обеспечение суммы наличных денег, достаточной для выполнения финансовых обязательств;
- 2) на достижение высокой доходности от использования временно свободных наличных денег в качестве капитала.

Цели управления денежной наличностью включают:

- 1) увеличение скорости поступления наличных денег;
- 2) снижение скорости денежных выплат;
- 3) обеспечение максимальной отдачи от вложения наличных денег.

Для каждой цели существуют свои методы управления. Для первой цели - это методы, которые позволяют как можно быстрее собрать денежные средства, применяя эффективные формы расчетов, за счет получения денег от дебиторов и т.д. Управление дебиторской задолженностью предполагает управление оборачиваемостью средств в расчетах с целью их ускорения, контроль за недопущением неоправданной дебиторской задолженности, снижение суммы дебиторской задолженности.

В процессе управления большое значение имеет выбор условий и форм расчетов за товары (услуги), например, получение аванса, предоплаты, эффективные виды аккредитива и др. Отбор поставщиков осуществляется по таким критериям, как:

- соблюдение ими в прошлом платежной дисциплины;
- состояния их финансовой устойчивости;
- уровень и динамика их платежеспособности.

Управление дебиторской задолженностью включает контроль за ее продолжительностью. Для этого целесообразно производить группировку дебиторской задолженности по срокам ее возникновения (1 месяц, 3 месяца, 6 месяцев, 12 месяцев).

Для выполнения второй цели необходимы методы, которые позволяют отсрочить платежи для сохранения денежных средств в обращении как можно дольше.

Для выполнения третьей цели следует использовать метод управления кассовой наличностью, который позволяет умень-

шить ее до минимума и увеличить объем денежных средств для вложения в активы, приносящие доходы.

Финансовый менеджмент как орган управления представляет собой аппарат управления, т.е. часть руководства хозяйствующим субъектом, административным регионом (муниципальное управление). На крупных объектах таким аппаратом управления может быть финансовая дирекция (управление) во главе с финансовым директором или главным финансовым менеджером.

Финансовая дирекция (управление) состоит из различных подразделений, состав которых определяется высшим органом управления хозяйствующего субъекта или исполнительного государственного регионального образования. К ним относятся: финансовый отдел, бухгалтерия, сектор (бюро) анализа и т.д. Обязательно наличие Положения о финансовой дирекции (управлении), которое включает в себя общие моменты организации дирекции, ее задачи, структуру, функции, взаимоотношения с другими подразделениями и службами хозяйствующего субъекта, права и ответственность дирекции (управления).

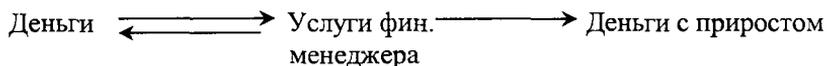
Основные функции финансового управления (дирекции):

- определение цели финансового развития хозяйствующего субъекта;
- разработка финансовой стратегии и финансовой программы развития хозяйствующего субъекта и его подразделений;
- определение инвестиционной политики;
- разработка кредитной политики;
- установление сметы расходов финансовых ресурсов для всех подразделений хозяйствующего субъекта;
- разработка плана (схемы) денежных потоков, финансовых планов хозяйствующего субъекта и его подразделений;
- участие в разработке бизнес-плана хозяйствующего субъекта (муниципалитета в целом);
- обеспечение финансовой деятельности (использование денежных средств, получение прибыли, распоряжение капиталом);
- осуществление расчетов с поставщиками, покупателями и т.д.;
- осуществление страхования от финансовых коммерческих рисков, залоговых, трастовых, лизинговых и других финансовых операций;
- ведение бухгалтерского и статистического учета в области финансов, составления бухгалтерского баланса хозяйствующего субъекта;

- анализ финансовой деятельности хозяйствующего субъекта.

Финансовый менеджмент как форма предпринимательской деятельности означает, что управление финансовой деятельностью не может быть чисто бюрократическим, административным актом. Речь идет о творческой деятельности, которая активно реагирует на изменения, происходящие в окружающем мире. Финансовый менеджмент как форма предпринимательства предполагает использование научных основ планирования и управления, финансового анализа, нововведений (инноваций).

Как форма предпринимательства, финансовый менеджмент может быть выделен в самостоятельный вид деятельности. Эту деятельность исполняют как профессиональные менеджеры, так и финансовые институты (траст-компании, брокерские конторы и т.д.). Суть финансового менеджмента как формы предпринимательства выражается в обмене:



Сферой приложения финансового менеджмента является финансовый рынок, на котором проявляются экономические отношения между продавцами и покупателями финансовых (денежных) ресурсов и инвестиционных ценностей, между их стоимостью и потребительной стоимостью. Функционирование финансового рынка создает основу для предпринимательства в области управления движением финансовых ресурсов и финансовыми отношениями. Эффективность применения финансового менеджмента достигается только в комплексной увязке с функционированием, действиями методов и рычагов финансового механизма.

Финансы - не только экономическая категория. Одновременно они выступают инструментом воздействия на производственный и торговый процесс хозяйствующего субъекта. Это воздействие осуществляется через **финансовый механизм**, который представляет собой *систему действия финансовых рычагов, выражающуюся в организации, планировании и стимулировании использования финансовых ресурсов*. В структуру финансового механизма входят пять взаимосвязанных элементов: финансовые методы, финансовые рычаги, правовое, нормативное и информационное обеспечение. Финансовый метод можно оп-

ределить как способ воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс. Финансовые методы действуют в двух направлениях:

- по линии управления движением финансовых ресурсов;
- по линии рыночных коммерческих отношений, связанных с соизмерением затрат и результатов, с материальным стимулированием и ответственностью за эффективное использование денежных фондов.

Рыночное содержание в финансовые методы вкладывается не случайно. Это обусловлено тем, что функции финансов в сфере производства и обращения тесно связаны с коммерческим расчетом. **Целью применения коммерческого расчета является получение максимальных доходов или прибыли при минимальных затратах капитала в условиях конкурентной борьбы. Реализация этой цели требует соизмерения размеров вложенного (авансированного) в предпринимательскую деятельность капитала с финансовыми результатами этой деятельности.**

Необходимо рассчитывать и сопоставлять различные варианты вложения капитала по заранее принятому критерию выбора (максимум дохода, максимум прибыли на рубль капитала, минимум денежных расходов и потерь и др.). В зарубежной практике требование соизмерения размеров вложенного капитала с результатами хозяйственной деятельности обозначается термином «инпут-аутпут» (input-output).

Действие финансовых методов проявляется в образовании и использовании денежных фондов.

Правовое обеспечение функционирования финансового механизма включает законодательные акты, постановления, приказы и другие правовые документы органов управления. Нормативное обеспечение функционирования финансового механизма образуют инструкции, нормативы, нормы, тарифные ставки, принятые технологии, разъяснения, методики и другие документы отражающие связь производства с реализацией товаров и услуг.

Информационное обеспечение функционирования финансового механизма состоит из разного рода и вида экономической, коммерческой, финансовой, технологической и прочей информации. К финансовой информации относятся:

- осведомление о финансовой устойчивости и платежеспособности партнеров, потребителей и конкурентов;

- о ценах, курсах, дивидендах, процентах на товарном, фондовом и валютном рынках и т.п.;

- сообщения о положении дел на биржевом и внебиржевом рынках;

- о финансовой и коммерческой деятельности хозяйствующих субъектов;

- различные другие сведения.

Тот, кто владеет информацией, владеет и финансовым рынком. Некоторые виды информации могут являться интеллектуальной собственностью и вноситься в качестве вклада в уставный капитал акционерного общества или товарищества.

Финансовый менеджер, обладающий высокой квалификацией, всегда старается получить любую информацию, даже самую негативную, или ключевые моменты такой информации и использовать их в свою пользу. Информация собирается по фрагментам, которые, будучи собранными воедино, обладают полновесной информационной ценностью. Наличие у финансового менеджера надежной деловой информации позволяет быстрее принять финансовые и коммерческие решения, влиять на правильность таких решений, что в итоге ведет к улучшению финансового результата.

Профессиональные обязанности и права финансового менеджера группируются следующим образом:

А) постоянный финансовый контроль исполнения параметров бюджетов, забота об увеличении доходов и поступлений, оптимизации расходов и отчислений, рост сумм превышения доходов над расходами;

Б) планирование, анализ, решения;

В) определение прав и обязанностей каждого сотрудника подведомственных служб;

Г) подписание документов финансовой службы;

Д) выработка и определение финансовой стратегии в учетно-аналитической, инвестиционной, распределительной политике и т.д.

Перечень можно детализировать и дополнять. Финансовый менеджер должен обладать организаторским талантом, владеть искусством общения, проявлять терпение в деловых отношениях в целях повышения продуктивности финансовой работы.

VIII.7. Финансовая политика на муниципальном уровне

Особое значение в муниципальном финансовом менеджменте представляет выработка финансовой политики на уровне муниципального субъекта. Именно в регионах происходит собственно производство валового национального продукта, осуществляется собственно экономическое и социальное развитие, которое в совокупности определяет уровень социально-экономического развития государства в целом.

В настоящее время в Узбекистане финансовая политика на региональном уровне в силу неразвитости полномочий и законодательства о муниципальных образованиях практически не разрабатывается. В этих условиях понимание значения и знание методов и механизмов выработки и реализации финансовой политики регионов приобретает особое значение. Значимость данного вопроса усиливается дальнейшим развитием демократизации в обществе и передачи властных полномочий органам местного самоуправления.

Изучение имеющейся экономической теории показывает, что целью финансовой политики на региональном уровне должно быть увеличение бюджетной обеспеченности жителей региона, повышение уровня доходов на душу населения и обеспечение социальных нормативов уровня жизни в данном регионе. Естественно, сразу возникает вопрос разработки таких нормативов и их утверждения. Особое значение имеет взаимосвязь данных нормативов с общегосударственными нормативами.

При этом, несмотря на достаточную однородность с географической точки зрения, территории Республики Узбекистан нормативы не могут быть одинаковыми для Республики Каракалпакстан и регионов Ферганской долины, Бухарской области и Джизакской области и т.д.

Взаимосвязь региональных и общегосударственных нормативов необходима ещё и потому, что часть регионов неизбежно является донорами финансовых ресурсов, а часть - их реципиентами. Регионы-доноры, естественно, получают возможность установить для себя более высокий уровень нормативов в силу обладания большим объемом финансовых ресурсов.

Это говорит о необходимости подготовки законодательных

актов, которые в настоящее время отсутствуют, и задачей которых является определение «рамочных» границ указанных нормативов для всех регионов Республики Узбекистан, а также методик их расчетов.

Без разработки таких социальных нормативов практически невозможно обеспечить конституционные права граждан Республики Узбекистан в отношении здравоохранения, образования и других условий жизни. Отсутствие таких социальных нормативов означает отсутствие объективных критериев оценки финансового положения и результатов финансовой деятельности местных органов власти. Так, доходная часть местного бюджета может быть выполнена на 120 % против прогноза, при этом жизненный уровень населения в сравнении с нормативами снизится. И наоборот, при более рациональном расходовании бюджетных средств при одном и том же уровне расходов уровень достижения нормативов повысится.

Выработка региональной финансовой политики своей неотъемлемой частью имеет ресурсное обеспечение. Ресурсами финансовой политики, с точки зрения макроэкономики, являются производительные силы регионов, включая численность населения в трудоспособном возрасте, основные фонды предприятий, находящихся на территории региона, его природные ресурсы, величина его собственного финансового капитала, развитость финансовой инфраструктуры региона.

Взаимодействие в процессе производства этих элементов производительных сил образует экономику любого региона, являющуюся источником выпуска товаров и оказания услуг, генерирующую как внутреннее, так и внешние финансовые потоки. Данные потоки создают налогооблагаемую базу пополнения доходных частей бюджетов муниципальных образований.

Следовательно, при выработке финансовой политики финансовые органы муниципалитетов должны полностью оценить все положительные и отрицательные сдвиги в экономике (рост или сокращение безработицы, увеличение темпов роста производства продукции, загруженность мощностей, объем инвестиций и их источники), а также природный потенциал, внешние притоки финансовых ресурсов.

Важно правильно оценить величину накопленного финансового капитала региона (активы банков и участников рынка ценных бу-

маг, резервные фонды страховых компаний), а также кадровый потенциал специалистов, работающих в кредитных, страховых и инвестиционных организациях. Финансовая инфраструктура региона является одним из важнейших видов ресурсов регионов, так как именно через организации и учреждения финансовой инфраструктуры обеспечивается реализация проводимой финансовой политики.

Финансовый менеджер муниципалитета должен уметь распознать и преодолеть наличие внутриведомственных барьеров в реализации единой финансовой политики. Так, помимо территориальных финансовых органов, функционируют территориальные подразделения контрольно-ревизионного управления, страхового надзора, которые при решении своих проблем самостоятельно выходят на свои вертикальные органы. Фактически это может привести к снижению результативности проводимой финансовой политики.

Пути реализации финансовой политики предполагают решение следующих основных составляющих:

- обеспечение достаточной доходной части бюджета муниципального образования и проведение в рамках компетенции муниципалитета разумной налоговой политики;

- рациональное распределение полученных доходов и проведение эффективной бюджетной политики;

- проведение самостоятельной кредитной политики;

- формирование политики в сфере страхования;

- разработка региональной политики на рынке ценных бумаг.

Важнейшей задачей налоговой политики является создание условий налогообложения, удовлетворяющих как интересы органов власти, так и участников рынка, обеспечивающих улучшение финансового положения реального сектора экономики и стабилизацию поступлений налогов и сборов в региональный бюджет и вышестоящие бюджеты.

Рациональное использование полученных доходов, т.е. совершенствование бюджетной политики, предполагает:

- создание условий, в которых у местных органов власти будет максимальная мотивация по увеличению доходов на собственной территории;

- кардинальное изменение порядка формирования расходной части региональных и местных бюджетов за счет перехода на составление его на основе социальных нормативов;

- совершенствование межбюджетных отношений.

Существующее в республике законодательство практически ограничивает возможность целенаправленного влияния финансовых органов местных органов управления на банки и их филиалы, работающие на территории регионов. Между тем дальнейшее развитие местного самоуправления должно предполагать повышение самостоятельности региональных финансовых органов в выдаче гарантий по кредитованию банками долгосрочных вложений в экономику регионов, поддержке развития всех коммерческих банков, работающих на территории муниципальных образований.

Формирование региональной политики в сфере страхования предполагает содействие в плане минимизации с точки зрения возможно большего числа рисков возможных финансовых потерь субъектов муниципального образования. Сюда включается поддержка развития страховых компаний, их филиалов и других форм существования страхового бизнеса, реализация программ обязательного и добровольного страхования на территории региона.

Муниципальные органы власти, в первую очередь финансовые подразделения муниципалитетов, должны разрабатывать собственную политику на рынке ценных бумаг. Без реального фондового рынка не может существовать рыночная экономика. Инструментами региональной политики на рынке ценных бумаг является создание региональных инвестиционных компаний, через которую можно было бы осуществлять основные операции муниципалитетов на фондовом рынке; поддержка всех имеющих и вновь создаваемых участников рынка ценных бумаг, зарегистрированных на территории региона, осуществление продуманных эмиссий собственных ценных бумаг для направления заемных средств на реализацию инвестиционных проектов и пр.

Краткие выводы

1. Государственные и муниципальные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования государственного и муниципального секторов экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики.

2. Основные функции государственных и муниципальных финансов исходят из основных функций финансовой системы в целом. Это планирование, организация, стимулирование и контроль.

Государственные и муниципальные финансы связаны с денежным оборотом. Из этих отношений вытекают функции государственных и муниципальных финансов, связанные с денежным оборотом. Это распределительная функция и контрольная функция. Распределительная функция государственных и муниципальных финансов состоит в обеспечении сбалансированности государственного и муниципального бюджетов посредством распределения и перераспределения вновь созданной стоимости. Контрольная функция государственных и муниципальных финансов заключается в реализации денежного контроля за денежным оборотом, участником которого является государство, формированием централизованных ресурсов денежных средств.

3. Бюджетная система Республики Узбекистан состоит из бюджетов трех уровней: государственный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов, бюджеты субъектов Республики Узбекистан и территориальных внебюджетных фондов, местные бюджеты.

Бюджет первого уровня утверждается сессией Олий Мажлиса Республики Узбекистан как Закон Республики Узбекистан. Бюджет второго уровня утверждается в форме закона субъектов Республики Узбекистан. Местные бюджеты разрабатываются и утверждаются правовыми актами местных органов власти и управления.

4. Муниципальные или местные финансы - это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования ресурсов для ре-

шения задач местного значения. Местный бюджет - это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципально-го образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляются местными органами власти и управления (муниципалитетами).

5. Межбюджетные отношения на муниципальном уровне строятся на принципах взаимной ответственности, применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности, выравнивания доходов муниципальных образований, максимального сокращения встречных финансовых потоков, повышения заинтересованности местных органов в увеличении доходов местных бюджетов.

6. Финансовый менеджмент как система управления направлен на управление движением финансовых ресурсов и финансовых отношений, возникающих между хозяйствующими субъектами в процессе движения финансовых ресурсов. Содержание финансового менеджмента составляет ответ на вопрос: как искусно руководить этим движением и отношениями. Финансовый менеджмент представляет собой процесс выработки цели управления финансами и осуществление воздействия на них с помощью методов и рычагов финансового механизма.

7. Финансовый менеджмент включает в себя стратегию и тактику управления. Стратегия - это общее направление и способ использования средств для достижения поставленной цели. Этому способу соответствует определенный набор правил и ограничений для принятия решения. Стратегия позволяет сконцентрировать усилия на вариантах решения, не противоречащих принятой стратегии, отбросив все другие варианты. После достижения поставленной цели стратегия как направление и средство ее достижения прекращает свое существование. Новые цели ставят задачу разработки новой стратегии. Тактика - это конкретные методы и приемы для достижения поставленной цели в конкретных условиях. Задачей тактики управления является выбор наиболее оптимального решения и наиболее приемлемых в данной хозяйственной ситуации методов и приемов управления.

8. Финансовая система входит в социально-экономическую систему, главным свойством которой является то, что в ее основе лежат интересы людей. Свойства элементов финансовой системы позволяют вывести общее правило финансового менедж-

мента: всегда надо стремиться к финансовой устойчивости системы в целом, а не отдельных ее элементов.

9. Главное в финансовом менеджменте - правильная постановка цели, отвечающей финансовым интересам объекта управления. Финансовый менеджмент очень динамичен. Эффективность его функционирования во многом зависит от скорости реакции на изменение условий финансового рынка, финансовой ситуации, финансового состояния объекта управления. Поэтому финансовый менеджмент должен базироваться на знании стандартных приемов управления, на умении быстро и правильно оценить конкретную финансовую ситуацию, на способности найти оптимальный выход из ситуации.

10. Финансовый менеджмент как орган управления представляет собой аппарат управления, т.е. часть руководства хозяйствующим субъектом, административным регионом (муниципальное управление). Финансовый менеджмент как форма предпринимательской деятельности означает, что управление финансовой деятельностью не может быть чисто бюрократическим, административным актом. Речь идет о творческой деятельности, которая активно реагирует на изменения, происходящие в окружающем мире. Финансовый менеджмент как форма предпринимательства предполагает использование научных основ планирования и управления, финансового анализа, нововведений (инноваций).

Вопросы для контроля и самопроверки

1. В чем состоит сущность государственных и муниципальных финансов и что входит в их состав?
2. Перечислите и опишите основные функции государственных и муниципальных финансов.
3. На основе каких принципов построены государственные и муниципальные финансы?.
4. Какова структура бюджетной системы Республики Узбекистан?
5. Что такое бюджетная классификация?
6. На каких принципах функционирует бюджетная система?
7. Как формируется финансовая политика на муниципальном уровне?
8. Что входит в основные компоненты управления бюджетными ресурсами на региональном уровне?

Основная литература

1. «Государственные и муниципальные финансы». М., «Финансы». 1999.
2. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. «Финансовое право». М., «Новый юрист».1998.
3. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. «Налоговое право». М., «Новый юрист».1998.
4. «Финансовый менеджмент». под ред. Поляк. М., «Финансы». 1997.
5. «Экономика общественного сектора - основы теории государственных финансов». Под ред. Якобсона. М., «Аспект-Пресс».1996.

Глоссарий

Государственные и муниципальные финансы - совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

Государственные внебюджетные фонды - это централизованные фонды денежных средств, образуемые вне государственного бюджета и бюджета субъектов Республики Узбекистан, и предназначенные для финансирования пенсий, пособий и других социально-страховых выплат

Макроэкономика - раздел экономической науки, изучающий взаимодействие крупных экономических агрегатов - национального дохода, совокупных сбережений, инвестиций, занятости, денежной массы в обращении и факторы, влияющие на их величину и темпы изменения.

Микроэкономика - раздел экономической науки, изучающий поведение фирм и домашних хозяйств, характер их взаимодействия.

Муниципальные или местные финансы - это совокупность социально-экономических отношений, возникающих по поводу формирования, распределения и использования ресурсов для решения задач местного значения.

Планирование - формулирование целей и выбор путей их достижения.

Реальный денежный оборот - экономический процесс, вызывающий движение стоимости и сопровождающийся потоком денежных платежей и расчетов.

Трехуровневая бюджетная система - бюджетная система, состоящая из:

- государственного бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов;
- бюджетов субъектов Республики Узбекистан и территориальных внебюджетных фондов;
- местных бюджетов.

Целевой бюджетный Фонд - централизованный денежный фонд, создаваемый за счет доходов, используемых по целевому назначению, а также по отдельной Смете.

Финансовый менеджмент - это система форм, методов

и приемов, с помощью которых осуществляется управление денежным оборотом и финансовыми ресурсами.

Финансовые ресурсы - объект денежного оборота, являющийся источником финансирования расширенного воспроизводства.

Бюджетный процесс - совокупность последовательных шагов по разработке, утверждению и исполнению бюджета.

Финансовый менеджмент - это процесс управления денежным оборотом, формированием и использованием финансовых ресурсов с помощью присущей ему системы форм, методов и приемов.

Финансовое планирование - это процесс разработки людьми конкретных финансовых мероприятий.

Прогнозирование в финансовом менеджменте - разработка на длительную перспективу изменений финансового состояния объекта.

Стратегический финансовый менеджмент представляет собой управление инвестициями.

Оперативно-технический финансовый менеджмент представляет собой оперативное управление денежной наличностью.

Финансовый механизм - система действия финансовых рычагов, выражающаяся в организации, планировании и стимулировании использования финансовых ресурсов.

Финансовый метод - способ воздействия финансовых отношений на хозяйственный процесс.

Правовое обеспечение функционирования финансового механизма - законодательные акты, постановления, приказы и другие правовые документы органов управления.

Нормативное обеспечение функционирования финансового механизма - инструкции, нормативы, нормы, тарифные ставки, принятые технологии, разъяснения, методики и другие документы, отражающие связь производства с реализацией товаров и услуг.

Информационное обеспечение функционирования финансового механизма - разного рода и вида экономической, коммерческой, финансовой, технологической и прочей информации.

Основные фонды (основной капитал) - это средства труда, многократно используемые в хозяйственном процессе, не

изменяя при этом свою вещественно-натуральную форму.

Нематериальные активы - это стоимость объектов промышленной и интеллектуальной собственности и иных имущественных прав.

Капитализация дохода - преобразование ожидаемых в будущем доходов в единовременную получаемую в настоящее время стоимость.

Условно-переменные затраты - зависят от объема производства и изменяются пропорционально изменению объема производства.

Условно-постоянные затраты - затраты, не зависящие от объема производства за определенный период времени.,

Порог рентабельности - такой объем производства, при котором достигается окупаемость постоянных и переменных затрат.

Оборотные средства (текущие активы) - активы, которые могут быть в течение одного производственного цикла превращаться в денежные средства.

Риск - вероятность возникновения потерь, убытков, непоступлений вероятных доходов и прибыли.

Амортизация - это постоянно накапливаемый износ основных фондов в стоимостном выражении для последующего использования на реновацию, т.е. на простое и расширенное воспроизводство стоимости соответствующих активов.

ГЛАВА IX

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КАДРОВЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

IX.1. Регулирование социально-экономических отношений на муниципальном рынке труда

Президент нашей страны И.А. Каримов в своей книге «Узбекистан по пути углубления экономических реформ» придает важнейшее значение регулированию рынка труда и проведению активной политики занятости, стимулированию создания новых рабочих мест в трудоизбыточных районах республики за счет приоритетного развития малых и средних предприятий.

В этой связи особое значение имеет регулирование социально-экономических отношений на муниципальном рынке труда (МРТ). В системе социально-экономических отношений, возникающих на МРТ, центральное место занимают отношения между работодателем и наёмным работником по поводу определения занятости, условий труда, решения тех или иных социальных проблем, урегулирования социально-трудовых конфликтов. На МРТ эти отношения регулируются на основе коллективных, индивидуальных и региональных методов. При составлении коллективных соглашений руководствуются Трудовым кодексом Республики Узбекистан, Конвенцией и рекомендациями Международной организации труда (МОТ). В Конвенции МОТ (п. 154) отмечено, что «коллективные переговоры означают все переговоры, которые проводятся между предпринимателем, группой предпринимателей, с одной стороны».

Для трудоизбыточных территорий республики, прежде всего Андижанской, Ферганской, Наманганской, Ташкентской, Самаркандской, Кашкадарьинской, Сурхандарьинской, Бухарской и Хорезмской областей, наиболее эффективными методами регулирования данного рынка являются увеличение спроса на рабочую силу и уменьшение ее предложения.

Рассмотрим подробнее, в чем же выражаются эти методы.

а) Метод увеличения спроса на рабочую силу.

Исследование методов стимулирования увеличения спроса на рабочую силу направлено на обеспечение рациональной занятости, а также развитие отраслей, эффективных для данного

региона. Основным направлением их применения будет стимулирование создания рабочих мест по переработке, хранению и реализации сельскохозяйственной продукции и агросервисному обслуживанию развития производительных сил и нестандартных форм занятости; увеличение объемов прямых инвестиций для расширения и реконструкции имеющихся рабочих мест и создания временных рабочих мест, предназначенных для временно освобожденных лиц из аграрного сектора.

б) Метод уменьшения предложения рабочей силы.

Эффективно влиять на сокращение предложения рабочей силы можно также путем снижения ее притока на МРТ и стимулирования оттока, а также перераспределения рабочего времени и рабочих мест между занятыми в общественном производстве. Мерами уменьшения притока рабочей силы на МРТ являются: уменьшение притока сельской молодежи в сферу занятости за счет расширения программ общеобразовательной и профессиональной подготовки с увеличением сроков учебы; увеличение в учебных заведениях мест с дневной формой обучения и сокращение мест с заочной и вечерней формами обучения; повышение стипендий обучающимся с отрывом от производства; увеличение пособий и срока отпусков женщинам по уходу за детьми с предоставлением им льгот по исчислению трудового стажа; увеличение пенсий пенсионерам, инвалидам и лицам, ухаживающим за ними и др.

Главной целью развития МРТ является повышение занятости трудоспособного населения. Стратегическими целями развития данного рынка являются следующие:

- поэтапное формирование социально-ориентированного муниципального рынка труда, создание мощной и динамично развивающейся системы службы занятости, обеспечивающей рост трудоустройства и регулирование незанятого трудоспособного населения;

- осуществление глубоких структурных преобразований экономики региона, формирующих рациональную занятость и эффективное использование производственного потенциала;

- создание рабочих мест в секторах промышленной переработки, услуг и индивидуального труда и квотированной зоны приложения труда для трудоспособных подростков, многодетных женщин, пенсионеров и инвалидов;

- развитие малого и среднего бизнеса и частного предпри-

нимательства, обеспечивающих увеличение спроса на рабочую силу и сокращение безработицы; развитие кооперативной, арендной, акционерной и частной формы собственности и личных подсобных хозяйств.

IX.2. Система работы с кадрами муниципальных образований

Система работы с кадрами муниципального управления состоит из статической и динамической составляющих.

К *статической* подсистеме относятся: проблемы кадровой политики, формирование кадровой системы, подбор кадров и т.д.

К *динамической* характеристике работы с кадрами относятся: организация труда работников управления, стиль и методы их работы, система мотивации деятельности, воспитание и т.д.

Обычно системой работы с кадрами в узком смысле слова называют статическую часть системы, а «научной организацией управленческого труда» (НОУТ) или «стилем и методами работы» - динамическую.

В системе работы с кадрами управления выделяются субъект и объект. Под **субъектом** понимается совокупность органов и работников, реализующих кадровые функции.

Объект — это основные компоненты системы работы с кадрами: подбор, расстановка, оценка и т.д.

Рассмотрим подробнее основные компоненты системы работы с кадрами.

Первое звено системы - кадровая политика. Это генеральное направление кадровой работы, совокупность наиболее важных, принципиальных ее основ. Она рассчитана на длительный срок.

Результатом кадровой политики является выработка требований к кадрам. Они складываются из двух компонентов.

Первый компонент - общие требования к управленческим кадрам. Речь идет о деловитости, хозяйственности, рачительности, предприимчивости, дисциплинированности, ответственности и т.д.

Второй компонент - это специфические требования конкретного этапа развития производства и управления. Именно их и определяет кадровая политика. Например, на одном предприятии - это задачи финансовой стабилизации, на другом - умение обеспечить внедрение новой технологии. В этом случае речь идет о каче-

ствах, приобретающих особое значение именно на данном этапе.

Важный элемент системы работы с кадрами - это формирование *штатной структуры* кадровой системы, ее формальной составляющей. Структура кадровой системы предусматривает разграничение прав и ответственности и выражается в системе должностей, в порядке их прохождения («служебные карьеры»), а также в системе управленческих профессий и штатном расписании.

Говоря о системе работы с кадрами, необходимо выделить **государственную систему**, формируемую в государственном аппарате и в государственном секторе, и **системы негосударственных** - акционерных, частных, общественных - организаций. Государственная система работы с кадрами жестко юридически регламентирована - Конституцией, законами, специальными постановлениями.

В негосударственных организациях порой вообще нет оформившихся систем работы с кадрами и господствуют эмпиризм и случайности.

В других случаях в негосударственных системах применяют то, что рекомендовано *государственными образцами*. И хотя организация частная, порядки в ней те же, что и в государственной. Конечно, это лучше, чем эмпиризм. Но стандарты государственного управления зачастую не учитывают специфики негосударственных организаций и не реализуют всех преимуществ негосударственных структур.

Наиболее эффективны в негосударственных структурах *собственные системы* работы с кадрами. Именно системы. Они, конечно, учитывают государственные образцы и стандарты, но одновременно и все особенности конкретной организации, а самое главное - позволяют реализовать гибкость, присущую частным структурам. Не случайно именно поиски и новации частных систем работы с кадрами потом входят в практику и государственных систем работы с кадрами.

Целесообразно учитывать оба варианта: и государственную систему, и систему работы с кадрами в негосударственных организациях.

Распределение функций, прав и ответственности способствует развитию инициативы подчиненных, выявлению новых резервов и в конечном счете как успеху всего органа управ-

ления, так и служебному росту его сотрудников. Чрезмерная централизация функций, напротив, воспитывает в сотрудниках только четкость и исполнительность, ограничивает их стремление к поиску нововведений.

При разделении функций органа (подразделения) между потенциальными исполнителями исходят из имеющегося набора специальностей, возможностей представителей разных профессий выполнять средний объем работы, из уровня концентрации ее в руках исполнителя и возникающей на этой основе специализации. Итогом является определение общего количества работников, их специальностей, уровня квалификации и т.п.

Разделение функций - это разделение только самых общих обязанностей. Необходимо их конкретизировать, т.е. четко определить по каждой должности, каковы задачи и цели работника, каких результатов ожидать от его деятельности.

Помимо ожидаемых результатов, необходимо фиксировать и временные параметры, например, сроки выполнения работ. Четкая пространственно-временная фиксация позволяет подойти к следующему этапу: наделению работника правами и полномочиями.

Заключительным этапом процесса распределения функций органа между работниками является установление ответственности.

Ответственность бывает материальной, моральной и административной (в том числе от дисциплинарной до уголовной). При этом важна ответственность не вообще, а в связи с конкретными функциями, задачами, правами. Закрепление ответственности за подчиненными не снимает ее с руководителя. Она сохраняется, ее нельзя передать вместе с ресурсами и полномочиями исполнителя. При ином решении единый орган перестал бы существовать.

Разделение функций, прав и ответственности зависит от ряда факторов. В данном случае существенное значение имеет образовательный и профессиональный уровень исполнителей. Когда орган управления может рассчитывать на прием знающих, опытных работников, разделение функций и прав может быть проведено более полно.

Структура органа управления служит основой штатного расписания. *Штатное расписание* - это переходное звено от структуры управления к кадрам.

Основной единицей штатной структуры является *должность*, которая включает часть компетенции органа управления, устанавливая для отдельных работников комплекс прав и обязанностей.

В государственном и частном секторах имеется ряд документов, закрепляющих обязательные, формальные требования к должности.

Так, положения об органах управления или их структурных подразделениях (положение о плановом отделе и т.д.) в значительной мере описывают должности руководителей данного органа или подразделения, хотя реальные функции, права и обязанности руководителей шире, чем это освещено в такого рода положениях.

Квалификационные характеристики обычно состоят из трех разделов: должностные обязанности, необходимые для них знания, квалифицированные требования. В первом разделе перечислены работы, которые могут быть поручены работникам, занимающим данную должность. Во втором - руководящие материалы, которые работник обязан знать и ими руководствоваться. В третьем разделе указан уровень специальной подготовки.

Важной составной частью должностной системы является номенклатура. Она существует в двух основных формах. Первая - перечень должностей, которые могут замещаться или освободиться решением вышестоящего органа. Вторая - перечень должностей, которыми распоряжается данный орган управления, но при этом назначение кандидатов надо согласовывать в тех или иных органах руководства и от них получать рекомендацию.

IX.3. Отбор кадров

Отбор кадров - это процесс, с помощью которого предприятие или организация выбирает из ряда заявителей одного или нескольких, наилучшим образом подходящих под критерии отбора на вакантное место, принимая во внимание текущие условия окружающей обстановки.

Факторами, влияющими на отбор, являются его размер, сложность и технологическая изменчивость. Систематические, надежные и действенные методы отбора требуют больших материальных затрат, и лишь большие организации могут их использовать.

Разработка этих методов оправдана в случае большого количества вакантных мест и еще большего количества кандидатов. Если предприятие имеет много вакантных мест, но количество претендентов невелико, особенно сложные методы отбора не требуются.

Работники отделов кадров анализируют эффективность методов отбора, используя так называемый *коэффициент отбора*:

$$\text{Коэффициент отбора} = \frac{\text{Количество отобранных желающих}}{\text{Количество желающих, из которого осуществляется выбор}}$$

Для разных профессий величина коэффициентов отбора - разная: менеджеры - 1: 2, профессионально-технические работники - 1: 1, клерки - 1: 2, квалифицированные рабочие - 1: 1, чернорабочие - 1: 2. Если коэффициент отбора близок к 1: 1, процесс отбора короток и прост. Количество желающих, из которого осуществляется отбор, невелико. При коэффициенте отбора 1: 2 процесс может стать довольно непростым.

Чем меньше коэффициент, тем более разборчивой может быть организация при отборе. И при коэффициенте 1: 2 вероятность того, что организация наймет на работу более соответствующих ее критериям работников, больше, чем когда коэффициент равен 1:1.

Администрация хокимията стремится привлекать работников, отвечающих таким запросам:

- отличающихся высоким профессионализмом;
- готовых работать много лет;
- имеющих низкий показатель несчастных случаев;
- умеющих работать в коллективе;
- умеющих общаться с посетителями.

Чтобы программа отбора была действенной, следует ясно сформулировать качества работника, необходимые для соответствующего вида деятельности, т.е. определить **критерии**. Они должны всесторонне характеризовать работника: образование, опыт, состояние здоровья и личные качества. Большинство нанимателей пытаются отбирать работников, принимая во внимание прежде всего полученное ими образование.

При равных показателях работодатели предпочитают большее образование меньшему и высшую степень - низшей. Однако эти характеристики должны быть увязаны с успехами на работе, и критерий образованности должен непременно сравниваться с требованиями выполняемой работы. Работодатель должен изучить продолжительность и тип образования, его соответствие конкретно рассматриваемой работе.

Работодатели часто отождествляют опыт с возможностями работника и его отношением к работе, считая, что человек, занимающийся подобной деятельностью ранее и желающий выполнять такую же работу, любит ее и будет выполнять ее хорошо. А поскольку «лояльность» в отношении работы и предприятия ценится высоко, большинство работодателей предпочитают наем работников предприятия, как это было описано в предыдущем разделе.

Одним из способов измерения опыта работы в организации является установление рейтинга трудового стажа, отражающего время, на протяжении которого человек работал в данной организации. На военной службе дата присвоения званий есть эквивалент рейтинга трудового стажа. Трудовой стаж измеряется различными способами: общим временем на данной фирме, временем работы на фирме на определенной должности или в составе определенного отдела и т.д.

Работодатели могут предпочитать определенные типы личности для выполнения различных работ. Например, предпочитать общительных людей замкнутым. Выдающиеся личные качества (умение вести беседу, обаяние, убедительность и т.д.) могут быть необходимы работникам, имеющим дело с клиентами, а для других ситуаций они не пригодятся,

Одним из способов уяснить, будет ли претендент соответствовать всем требованиям, и выбрать наиболее обещающего из группы кандидатов является тестирование заявителей в условиях, максимально приближенных к рабочим. Чтобы эти методы отбора оказались результативными, они должны быть достаточно надежными и достоверными. Если претендент получает оценку в 70 баллов при тестировании по найму в понедельник, 40 баллов в аналогичном тесте в четверг и 95 в пятницу, то определить, какой из результатов наиболее точно отражает способности этого заявителя, невозможно: данный тест не может

быть признан достоверным. Достоверность метода отбора характеризует его неподверженность систематическим ошибкам при измерениях, т.е. означает его состоятельность при различных условиях.

Если служащий, проводящий беседу с заявителем, дает разные оценки его способностей и возможностей в разные дни, эти оценки нельзя считать достоверными. На практике достоверность при вынесении суждений достигается *сравнением результатов двух (или более) аналогичных тестов, проведенных в разные дни*. Другой путь повышения достоверности — *сравнение результатов нескольких альтернативных методов отбора (например, тест и беседа)*. Если результаты одинаковые или сходные, вывод можно считать достоверным.

Процесс принятия решения при отборе обычно состоит из нескольких ступеней, которые следует пройти заявителям.

Ступень 1. Предварительная отборочная беседа. Работа на этой ступени может быть организована различными способами. Для некоторых видов деятельности предпочтительно, чтобы кандидаты приходили в отдел кадров или на место работы. В таких случаях специалист отдела кадров или линейный менеджер проводят с ними предварительную отборочную беседу. При этом на предприятиях применяются некоторые общие правила беседы, направленные на выяснение образования претендента, оценку его внешнего вида и определяющих личных качеств.

Затем удачливые заявители направляются на следующую ступень отбора, иногда зная, что отсутствие какой-либо необходимой характеристики уменьшает шансы на то, что их будут серьезно рассматривать как кандидатов для принятия на место. В малых предприятиях и организациях предварительная отборочная беседа может проводиться вместо основной беседы по найму (ступень 3).

Ступень 2. Заполнение бланка заявления и автобиографической анкеты. Претенденты, прошедшие предварительную отборочную беседу, должны заполнить бланк заявления и анкету. Ту же последовательность используют вербовщики.

Количество пунктов анкеты должно быть минимальным, и в них должна запрашиваться информация, более всего влияющая на производительность будущей работы претендента. Данные могут относиться к прошлой работе и складу ума, чтобы на

их основе можно было провести психометрическую оценку претендента. Вопросы формулируются в нейтральном стиле и предполагают любые возможные ответы, включая отказ в ответе. Пронумерованные пункты должны вытекать один из другого.

Анкета также может запрашивать данные о здоровье, о ситуациях, с которыми приходилось сталкиваться в молодости. Вопросы могут предусматривать несколько ответов («закрытые вопросы»). Например, вместо общего вопроса об образовании может быть задан вопрос: «Сколько Вам было лет, когда Вы закончили 6 класс?» Ответ предполагает следующие варианты:

«Меньше 10»; «От 10 до 12»; «От 13 до 14»; «От 15 до 16».

Могут быть заданы вопросы о мнении претендента по какому-либо случаю, например: «Что Вы думаете о переводе в другой город, если Вы являетесь служащим этой компании?» Типичными ответами могут быть: «С удовольствием переведусь»; «Не прочь попробовать»; «Соглашусь на перевод»; «Откажусь от перевода».

Чтобы использовать анкету как метод отбора, специалист по кадрам должен сравнить каждый пункт анкеты с установленными критериями результативного отбора.

Ступень 3. Беседа по найму. Исследования показали, что более 90% решений по отбору претендентов на фирмах США принимаются с включением процедуры беседы.

Существует несколько основных типов беседы по найму:

- а) проводимые по схеме;
- б) слабо формализованные;
- в) выполняемые не по схеме.

Цель беседы любого типа одна - рассмотрение заявителя на предмет принятия на работу. Обмен информацией обычно происходит в форме вопросов и ответов.

Приведем в качестве примера бланк для проведения беседы по найму типа «а».

БЛАНК КОТОРЫЕ ОТВЕТИТЬ ВОПРОСОВ, НЕОБХОДИМО ПРИ РАЗГОВОРЕ НА ДОЛЖНОСТЬ УПРАВЛЯЮЩЕГО

Дата _____ 200__ г.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. Рейтинг (оценка)
2. Комментарий _____

При принятии решения о рейтинге (оценке) принимайте во внимание не только то, что претендент может делать, но также его стабильность, трудолюбие, упорство, умение общаться с другими, уверенность в себе, лидерские качества, зрелость, причины подачи заявления на эту работу, а также домашнюю ситуацию и здоровье.

3. Беседу проводил _____
4. На вакантную должность _____
5. Фамилия, имя, отчество _____
Дата рождения _____
6. Номер телефона _____ Настоящий адрес _____
Город _____ Регион _____ Как долго там проживаете? _____
7. Служили ли Вы в Вооруженных Силах? _____
Если да, то род войск _____ Дата службы _____
Если нет, то почему? _____
- Попадали ли Вы в госпиталь во время службы? _____
8. Получаете ли Вы зарплату? _____
9. Работаете ли Вы сейчас? Если да, то как скоро сможете приступить к выполнению обязанностей? _____
Каковы отношения с фирмой, где Вы сейчас работаете? _____
10. Почему Вы хотите занять данное вакантное место? _____

11. Опыт работы _____

Расскажите обо всем. Эта информация крайне необходима в первую очередь. Запишите последнее место работы. После окончания учебы каждый месяц должен быть чем-то оправдан. Опыт службы в ВС должен быть записан как опыт работы.

ПОСЛЕДНЕЕ ИЛИ НАСТОЯЩЕЕ МЕСТО РАБОТЫ

12. Компания _____
13. Город _____
14. С _____ по _____ (время работы)
15. Как Вы устроились на работу? _____
Кого Вы там знали? _____
- Выказал ли заявитель уверенность в себе относительно получения мест работы?
16. Сущность работы вначале? _____
Можно ли использовать опыт работы заявителя на местах работы на данной должности?
17. Как менялась работа со временем? _____

Какой прогресс был у заявителя на той работе?

18. Чем Вы занимались на работе в момент увольнения? _____

Какую ответственность нес заявитель? _____

Зарплата в момент увольнения _____

19. Начальник _____ Его должность _____

Что он собой представляет? _____

Как у заявителя складывались отношения с начальником? _____

Сколько пристально он наблюдал за Вами? _____

Какую власть Вы имели (имеете)? _____

20. Сколько человек было под Вашим началом? _____

Чем они занимались? _____

Лидер ли заявитель? _____

21. Ответственность за формулировку политики _____

Была ли у заявителя ответственность в системе управления?

22. В какой мере Вы могли использовать свою инициативу и суждения?

Активно ли заявитель искал ответственность? _____

Ступень 4. Тесты по найму. Одним из методов, используемых для облегчения принятия решения по отбору, являются тесты по найму, измеряющие какой-либо показатель человека. Психологи и специалисты по персоналу разрабатывают эти тесты для оценки способностей и склада ума, необходимых для результативного выполнения заданий на предлагаемом месте. Для секретаря-референта такими способностями могут быть умение быстро набирать текст на компьютере и стенографировать, а также необходимые человеческие качества. Психологи готовят пункты теста, измеряющие эти способности. Затем производится проверка способности теста разделить претендентов на более и менее пригодных.

Тесты выполнения отдельных работ на предлагаемом рабочем месте. Среди них можно назвать следующие:

1) тест на компьютерное программирование — для программистов;

2) выполнение работ на миниатюрном штамповочном прессе;

3) стандартный тест на вождение, применяемый в качестве теста на место водителя автопогрузчика;

4) прослушивания, используемые симфоническими оркестрами перед приемом на работу музыкантов;

5) тест на умение обращаться с инструментами для работы оператором различных механизмов;

6) стандартные тесты по набору на компьютере.

Ступень 5. Проверки отзывов и рекомендаций. При подаче заявления о приеме на работу, на одной из ступеней отбора, кандидаты должны предоставить отзывы предыдущих начальников и другие аналогичные документы. Чтобы рекомендательное письмо оказалось полезным, оно должно отвечать определенным условиям. Автор письма должен знать уровень продуктивности и качества работы заявителя, быть достаточно компетентным, чтобы его оценить он должен передать свою оценку новому работодателю. И наконец, информация автора рекомендательного письма должна соответствовать истине.

Но даже заявитель и получает отзыв в свои руки (для передачи по месту запроса), выполнение вышеназванных условий не гарантировано: многие люди не захотят написать свое настоящее мнение о заявителе, так как последний может его прочитать. В результате - авторы подобных писем или сосредоточиваются на недостатках заявителя, или преувеличивают его хорошие черты...

Ступень 6. Медицинский осмотр. Некоторые организации требуют, чтобы наиболее подходящие им претенденты заполняли медицинские вопросники или проходили медицинский осмотр. Делается это по следующим причинам:

- необходимо знание физического состояния заявителя в момент найма в света возможность наследующей подачи работниками требований или жалоб по поводу компенсаций;

- следует предотвратить наем переносчиков заразных болезней;

- необходимо определить, может ли заявитель физически выполнять предлагаемую работу.

Эти требования можно удовлетворить посредством заполнения медицинского вопросника, проведения медицинской проверки или анализа физиологии рабочего процесса. Последний метод используется для отбора работников, выполняющих тяжелую физическую работу. Он направлен на выявление усталости, накапливаемой при выполнении данной работы, путем изучения чисто физиологических показателей - частоты пульса и поглощения кислорода. Усталость устанавливается в искусственно созданных (но близких к рабочим) условиях.

Ступень 7. Принятие решения осуществляется руководством предприятий.

Отбор менеджеров. Процессы отбора менеджеров и методы отбора, применяемые в этих процессах, зависят от типа работы менеджера, чей пост является вакантным.

Эффективность решений по отбору кадров. Правильно выбрать метод отбора, который следует использовать предприятию, можно на базе оценки результатов отбора и понесенных на него затрат. Семь ступеней отбора работника могут быть оценены по уровням присущих им затрат (схема 9.1).

Каждая ступень может рассматриваться как фильтр, останавливающий наименее квалифицированных кандидатов. Ступени 1, 2 и 3 используются практически во всех случаях. Под вопросом находятся ступени 4, 5 и 6. Ступень 5 необязательна для должностей, не требующих особой ответственности.

Эффективность всех методов отбора может быть оценена с точки зрения затрат и выгод.

Схема 9.1

ЗАТРАТЫ, ПОНЕСЕННЫЕ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ МЕТОДОВ ОТБОРА ПЕРСОНАЛА

№	Методы (ступень) отбора	Затраты
1.	Предварительная отборочная беседа	Незначительные
2.	Заполнение бланка заявления	Незначительные
3.	Беседа по найму	Затраченное время – х
4.	Тесты по найму	5 – 1000 долл. США
5.	Проверка рекомендаций и послужного списка	100 долл. США
6.	Медицинский осмотр	100 долл. США
7.	Принятие решения	

IX.3. Оценка деятельности муниципальных кадров

При анализе итогов работы муниципальных кадров управления выясняется, что непосредственным результатом их усилий является информация.

Управление связано с получением, хранением, переработкой информации. С помощью информации управление воз-

действует на производство. Смысл управления как раз и состоит в том, что, требующие относительно небольших усилий, информационные воздействия вызывают несоизмеримо более мощные изменения в производстве. В основе этого процесса - принятие и реализация управленческого решения, которое можно считать главным результатом управленческой деятельности.

Существует целая группа показателей, которые можно назвать управленческими итогами деятельности кадров.

Так, в одной из организаций для экономического отдела введены такие показатели оценки работы, как:

- выполнение работ по изучению и определению потребности в выпускаемой продукции;
- внедрение системы экономического стимулирования и др.

Для других функциональных служб показатели иные, например для бухгалтерии - своевременность подготовки отчетности. Такого рода оценочные показатели можно найти в положениях о службах (если, конечно, они хорошо составлены).

Очевидно, для оценки необходима система различных групп показателей итогов работы.

Показатель количества перерабатываемой информации применим к оценке усилий вспомогательных, обслуживающих работников. Так оценивается работа, например, делопроизводителей. Итог деятельности рядового работника учета можно оценивать по количеству счетов, которые он ведет.

С серьезными оговорками, при тщательном анализе всех сопутствующих обстоятельств, показатели количества информации применимы для оценки итогов сложных видов труда. Например, числа работников, которым сотрудник отдела труда и зарплаты начисляет зарплату и премии. Или числа бумаг, которые поступают на подпись к руководителю, количества документов, находящихся на контроле у исполнителя. При этом надо учитывать содержание сделанного и убедиться, что оно не меняется, следовательно, правомерно ограничиться количеством информации или документов.

За рубежом (особенно в США) показатели количества перерабатываемой информации используются довольно широко. Но это связано с тем, что в американском управлении проведено глубокое разделение труда, введена очень узкая специализация работников. Удельный вес работников, чьи функции можно измерять посредством бумаг, чертежей, таблиц, оказался довольно высоким.

Можно составить таблицу для оценки количества информации (форма 1).

Форма 1

НЕПОСРЕДСТВЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ТРУДА РАБОТНИКА УПРАВЛЕНИЯ

Показатели	Величина
А. Прямые (число документов, счетов, карточек и т.д.)	
Б. Косвенные (количество переработанной информации, знаков в отпечатанном тексте и т.д.)	

Показатели управленческих итогов работы наиболее применимы при оценке руководителей функциональных служб - учетных, сбытовых, финансовых и т.д. Так, по времени безаварийной работы оборудования оценивается руководство ремонтной службы. Отсутствие производственного травматизма - показатель усилий службы охраны труда.

Управленческие итоги можно использовать и для оценки руководителей функциональных служб (форма 2).

Форма 2

ОЦЕНКА РАБОТНИКА УПРАВЛЕНИЯ ВО УПРАВЛЕНЧЕСКИМ РЕЗУЛЬТАТАМ

Показатели	Величина
А. Управленческие итоги работы Данной службы	
Б. Часть итогов службы, которая может быть отнесена на счет данного работника	

По **производственным итогам** наиболее целесообразно оценивать в первую очередь усилия линейных руководителей. Но эти производственные итоги, рассматриваемые сами по себе, - только начало оценки. Первоначально надо выделить ту их часть, которая связана с деятельностью всей системы управления. Затем в этой части определить вклад данного органа управления.

Поскольку учесть все обстоятельства трудно, попробуем отразить в таблице оценки два фактора: выделим поэтапно вклад в производственные итоги управления в целом и затем вклад конкретного работника с учетом фактора времени, т.е. нормативного срока работы, при котором результаты деятельности объекта можно считать 100% итогами усилий данного работника (форма 3).

ОЦЕНКА РАБОТНИКА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ

Показатели	Величина
А. Работа предприятия (итоги)	
Б. Часть итогов работы, которая может быть отнесена на счет вклада управления	
В. Часть итогов управления, которая может быть отнесена на счет данного руководителя с учетом стажа его работы и нормативного срока для 100% отнесения итогов на счет данного работника	

Анализ результатов подтверждает, что оценки по итогам в управлении носят довольно условный характер. Но для многочисленной категории работников управления, которую называют специалистами, даже такого рода оценки получить трудно. Ведь если производственные или управленческие итоги нельзя целиком относить даже на счет руководителя, то, тем более, невозможно судить по ним о работе отдельного плановика, технолога или нормировщика.

Трудности оценки итогов работы специалистов аппарата управления оказались столь велики, что пришлось пойти на то, чтобы оценивать *не итоги труда, а сам труд*.

Наиболее простая оценка - учет затраты времени. Но чтобы сделать это, надо убедиться в идентичности выполняемых работ. Бессмысленно сравнивать время работы плановика и работника отдела снабжения.

Сравнение труда двух работников по времени может иметь смысл не только в случае выполнения одной и той же работы, но и при условии, что набор работ у них одинаков. Следовательно, сначала надо классифицировать работы, а затем - выяснить, какой набор работ выполняет тот или иной работник. И уже на этой основе оценивать затраты времени.

Самые простые характеристики: *фактическая продолжительность рабочего дня и затраты времени*. Рабочий день многих работников управления с одной стороны, часто выходит за пределы официальных нормативов, хотя это и не предусмотрено законодательством. С другой в отдельные периоды времени значительная часть рабочего дня некоторых сотрудников ока-

зывается незагруженной. Это важные проблемы, и все они косвенно сказываются на оценке работников.

Важно разделение работ на *свойственные должности и несвойственные*. К сожалению, зачастую сделать это нелегко. Описание должностей обычно очень общее, без перечня работ. Должностные инструкции разрабатываются в самих учреждениях, и в них нередко закрепляется фактический набор работ. При этом разные работники на одном и том же посту склонны по-разному подходить к тому, что свойственно, а что не свойственно данной должности. К свойственным стремятся отнести работы, которые знакомы, понятны, легко выполнимы. К несвойственным - те, что сделать трудно. Такой подход не способствует введению оценок работников по затратам труда.

Имеет значение и такая группировка работ, как повседневные, текущие, периодически повторяющиеся, нерегулярные, редко встречающиеся.

При анализе полезна и другая классификация: работы, которые выполняются по *стандартным правилам*, допускают алгоритмичность, и работы *творческие*, нестандартные. Работы первой группы в перспективе можно выделить и передать или работнику более низкой квалификации, или ЭВМ. Творческой работой лучше занять наиболее квалифицированных служащих.

Сказанное позволяет предложить примерную форму для оценки затрат времени работником (форма 4).

Форма 4

ОЦЕНКА ЗАТРАТ ВРЕМЕНИ РАБОТНИКА

1. Общий перечень выполняемых работ.
2. Перечень и удельный вес работ, свойственных данной должности.
3. Перечень повторяющихся работ, их удельный вес.
4. Перечень планируемых работ, их удельный вес.
5. Перечень нормируемых работ, их удельный вес.
6. Перечень работ нестандартных, творческих, их удельный вес.

Оценка сложности труда. О том, что затраты времени довольно поверхностно характеризуют работника, экономическая наука знает давно. Поэтому необходимо оценивать и сам труд, и его сложность. В нашей стране, а также за рубежом опубликовано много работ, посвященных тому, каким образом сравнивать сложность труда.

Рекомендуется, сравнивая виды труда, учитывать такие факторы, как, например, образование и умственное напряжение. Умственное напряжение действительно характеризует деятельность, а образование или опыт - не всегда. Образование - это характеристика работника. Но охарактеризовать тот или иной вид труда, надо учитывать не образование работника, а знания, необходимые для данной работы. Сходная ситуация и с опытом работника.

Для оценки сложности труда, прежде всего, необходим анализ функций, составляющих содержание данного труда. Здесь важное значение имеет разнообразие выполняемых операций, наличие сложных, комплексных работ.

От многих факторов при оценке часто приходится отказываться не потому, что они не действуют, а потому, что мы не знаем, как их измерять. Это относится, например, к фактору творчества в работе.

Попробуем предложить форму, в которой можно учитывать сложность труда (форма 5).

Форма 5

ОЦЕНКА СЛОЖНОСТИ ТРУДА РАБОТНИКА УПРАВЛЕНИЯ

Фактор	Оценка сложности	
	Данной работы	Всей совокупности работ по должности
А. Содержание работы		
Б. Разнообразие, комплексность работы		
В. Степень самостоятельности		
Г. Масштаб и сложность руководства		
Д. Характер и степень ответственности		
Е. Соотношение творческих и стандартных процедур		

Сбор информации для оценки. Программа сбора той информации, которая понадобится для оценки, в общем виде ясна. Необходимы данные о результатах управленческой деятельности работника, о его труде, о нем самом. Но это только основополагающие характеристики программы сбора информации. Их надо конкретизировать.

В настоящее время используются три основные группы методов сбора информации: изучение документов и других письменных источников, беседы и опросы, наблюдения.

Изучение документов и других письменных источников включает прежде всего изучение объективных данных о работнике (возраст, пол, образование, стаж работы и т.д.), результатах его усилий, коллектива отдела, службы. Тщательно просматриваются материалы. Источниками информации о работнике могут служить подготовленные им докладные записки, автобиография, публикации в печати, письменные отзывы о нем, приказы, материалы собраний и т.д. Для оценки некоторых категорий специалистов важно получить данные о количестве внесенных и внедренных рационализаторских предложений.

Помимо письменных источников важное значение имеют **беседы и опросы**. Даже при хорошем учете, сбор устной информации необходим; особенно - если речь идет о выявлении потенциальных возможностей работника или о принимаемом на работу сотруднике.

Беседа - это получение устной информации от самого работника, а опрос - получение устной информации о работнике от других лиц.

Большое значение имеют сама организация беседы и обстановка, в которой она проводится.

Важно преодолеть элементы субъективизма, неизбежные при получении любой устной информации, независимо от того, исходит она от самого работника или от других лиц. Беседы и опросы следует вести после тщательного *изучения* письменных материалов.

Важными источниками информации являются **наблюдения**. К ним можно отнести:

- точное восстановление в памяти событий, связанных с данным работником;
- наблюдение за ним в процессе работы (постоянные и моментные);
- наблюдение во время стажировки работника или во время испытательного срока;
- наблюдение за работником во время специальных испытаний (тестов);
- наблюдение за работником в искусственно созданных деловых ситуациях (деловые игры, групповые дискуссии и т.д.).

Каждый из перечисленных методов имеет особенности. Например, если предполагается выдвинуть работника на более высокую должность, то можно разработать программу наблюдения за ним на его нынешней работе. Оно может быть свободным или целенаправленным - по заданной программе.

К сожалению, у нас недостаточно практикуется такой метод выявления.

Особое место среди возможных форм представления информации отводится **анкетам**. Иногда анкету считают методом сбора информации. На самом деле анкета ничего не говорит о том, как будет получена информация (опросом, на основе документов или в результате наблюдений). Следовательно, анкетирование можно отнести к методам предоставления информации.

Различают анкеты *открытые* и *закрытые*.

Измерение показателей. Собранные данные были бы неизмеримо ценнее, если бы удалось их количественно измерять и сравнивать показатели. Вот почему вполне объяснимо постоянное стремление довести методы оценки кадров до количественной определенности и соизмеримости.

Результаты управленческого труда, выступающие как итоги производства, измеряются в натуральных или стоимостных показателях. Если же речь идет об управленческих результатах, необходимо отметить, что проблема их измерения разработана мало. Существуют некоторые количественные характеристики управленческой деятельности. Например, средние сроки рассмотрения писем говорят о качестве работы учреждения. Объем дебиторской и кредиторской задолженности — итог работы бухгалтерии, а по числу возбужденных в арбитраже дел и положительных решений можно оценивать юридическую службу. Такие показатели следует использовать, если правильно истолкован их смысл, доказана обоснованность применения в данных условиях.

Но практически невозможно соизмерить показатели, когда условия и ситуации, стоящие за ними в разных организациях, оказываются различными.

Наиболее распространенные попытки прямых измерений связаны с методами балльной оценки и коэффициентов.

При **балльной оценке** факторы работы или качества личности должны оцениваться по балльной шкале. При этом возможны

различные варианты: число баллов (по каждому оцениваемому параметру) одно и то же (например, 7 или 5) или же - по одним параметрам применяется трехбалльная, а по другим - пятибалльная оценка, а в итоге «вес» балла оказывается различным.

Главный недостаток балльных оценок - опасность не-объективности и формализма и при составлении шкалы, и при ее применении. И если этот метод все же пытаются применять, то это можно объяснить лишь настоятельной потребностью сравнивать работников.

Другой распространенный метод измерения - *коэффициентный*.

Коэффициентный метод отличается от балльного тем, что вводится нормативная оценка, фактический результат соотносится с нормативом, в результате чего получается коэффициент. Например, в одной из методик НИИ труда введены нормативные сроки для оценки стажа, образования и т.д.

IX.5. Совершенствование подбора и оценки муниципальных кадров.

Пути совершенствования подбора кадров

Прежде всего необходимо усилить системность в подборе кадров и охватить этой работой весь спектр участков, о которых шла речь: от найма до ухода. Такой подход гарантирует, что какие-то компоненты не будут утеряны, что не будет одним уделено мало внимания, а другим, наоборот, неоправданно много.

Исключительно важную роль в подборе кадров играет *номенклатура*. Ее надо непрерывно совершенствовать в соответствии с развитием механизма управления в целом.

В системе подбора кадров следует также усилить значение ротаций. Они позволяют решать новые задачи и выполняют роль профилактического средства от застойности, формализма, чрезмерного практицизма и т.д. **Ротации** могут стать мощным средством передачи техники и технологии из одних отраслей в другие.

Особого внимания требует и завершение карьеры (и на данном посту, и в целом). Это вопрос о максимальном использовании возможностей опытных кадров и молодых работников. Практика - главное условие роста работника.

Как и другие звенья управления, подбор кадров должен

планироваться. Более того, перспективность подбора и его непрерывность в наибольшей степени требуют долгосрочного подхода. Поэтому развитие системы программ и планов и доведение их до индивидуальных перспектив служебного роста - важнейшая задача.

Подбор кадров нуждается в улучшении и с точки зрения укрепления его служб, внедрения современной технологии обработки документации, организации подготовки специалистов для работы в отделах кадров. Необходимы статистика кадровой работы, хорошо поставленный учет, налаженные системы сбора и обновления информации.

Улучшение работы с резервом. При анализе проблем резерва хозяйственных кадров была подчеркнута важность установления нормативов численности резерва, развития специальных форм учёбы, работы и процедур, зачисления в резерв и т.д. Чтобы эти меры дали положительные результаты, необходимы дополнительные изменения в сложившейся практике.

При утверждении штатных расписаний аппарата органов управления (по ряду должностей) нужно предусматривать штатную единицу *стажеров* с зарплатой, равной зарплате той должности, для которой она введена.

Резерв - это и инструмент отсева тех, кто оказался непригоден к выдвижению. Существует мнение, что признать кого-то из резервистов неспособным и непригодным - это чуть ли не подрыв авторитета органов, зачислявших человека в резерв. Но резерв - это не только школа подготовки, но и своего рода «пропускной пункт», где может выявиться то, что раньше не было заметно из-за отсутствия пристального внимания. Поэтому некоторые работники вряд ли должны оставаться на прежних постах. Тогда зачисление в резерв будет не только стимулировать успешно работающих, но и отпугивать карьеристов.

Усиление внимания к проблеме команды. Подбор кадров нельзя рассматривать как изолированную процедуру выбора работника на вакантную должность. Помимо соотношения «должность - работник» надо рассматривать соотношение «данный кандидат - сложившийся управленческий коллектив, в котором ему надо будет работать». Это подход к подбору кадров с позиции управленческой команды.

Учет фактора команды - дело очень тонкое. Тут легко при-

крыть «несовместимостью» попытки избавиться от принципиального работника, критикующего реальные просчеты. В этом случае существует и опасность втянуть команду в длительный конфликт только потому, что, хотя свои обязанности работник формально выполняет, именно из-за него отдел или сектор в целом потерял максимальную работоспособность.

В настоящее время командный подход сильнее всего развит в коллективных видах спорта (формирование спортивных команд), в театре (при создании театральных ансамблей), при формировании экипажей полярных станций или космических кораблей, альпинистских групп и т.д. В определенной степени такой подход присутствует в науке благодаря конкурсной системе формирования научных коллективов. К сожалению, в хозяйственном управлении командный подход к подбору кадров развит еще недостаточно.

Оценка высшего звена. Если обратиться к опыту крупных фирм, то можно встретить немало вариантов, когда всех руководителей либо оценивают, либо нет. При более детальном анализе оказывается, что на деле и во втором случае оценка всех руководителей все же проводится, но неформальными методами, без стандартизированной процедуры. Чем аргументируют этот вариант?

Обычно тем, что оценка руководителя дело настолько тонкое, так много конкретных обстоятельств надо учесть, что подойти к этому вопросу стандартно нельзя. Оценка руководителей должна быть индивидуализированной, и степень индивидуальности растет по мере повышения ранга руководителя. Поэтому достаточно индивидуальной аттестации, и общая система оценки не имеет смысла.

Проблемы применения системы оценки. Применение системы оценки - ответственный момент, во многом определяющий успех ее использования.

Прежде всего, необходимо наиболее полно проинформировать и аттестуемых, и аттестующих о целях и задачах оценки, ее процедуре, правах и обязанностях участников. При этом важна позиция низших и средних руководителей. Если они заинтересованы в проведении оценок, то дело пойдет успешно. Если же руководитель считает, что ему не доверяют и хотят ввести дополнительный контроль, то в этом случае он склонен оспари-

вать и нормы выработки, и критерии оценки. Для успеха программ оценки необходимо, чтобы новые методы были признаны не только на словах, но и на деле, чтобы в их внедрение поверили все руководители.

Большое внимание уделяется маскировке истинных целей оценки. Поэтому рекомендуется в беседе о программах оценки делать упор на те выгоды, которые она сулит самому работнику: «... вы будете лучше оценены, скорее получите повышение, ваши дополнительные усилия будут замечены» и т.д. Рекомендуется отрицать тот факт, что оценка призвана усилить интенсивность труда. Служащим обещают, что никто не будет уволен после введения программы оценки, но произойдет лишь более справедливое распределение должностей и премий.

Проблема разработки основ оценки кадров. Полный анализ систем оценки персонала должен включать исследование трудностей и нерешенных проблем данного метода.

Если за основу оценки управленческих кадров брать итоги работы, то применительно к хозяйственным руководителям это вопрос об их вкладе в достигнутые результаты.

Сложные проблемы связаны с оценкой самого работника. Как выявить наличие у него тех или иных качеств? На основании чего можно, например, утверждать, что он принципиален? Эти основания должны быть четкими, одинаковыми у всех членов аттестационных комиссий.

В последние десятилетия психология продвинулась в разработке методик оценки свойств характера человека. Но от свойств характера до комплексной оценки личности путь еще очень долог. По-прежнему остается теоретически не разработанной проблема соизмерения различных оценок, даже относящихся к одной области, например - социально - психологическим качествам. Без тех или иных соизмерений сравнить оценки, даже полученные по общей методике, трудно.

Проблемой является также недостаточная научная разработанность основных положений психологии и социологии личности вообще и в системе управления в частности. Именно этим объясняются недостатки определения содержания оценки, поиск методов измерения (и соизмерения) ее составных элементов.

Есть неразработанные теоретические вопросы даже в такой, казалось бы, ясной области, как процедура оценки. Возьмем,

к примеру, гласность оценок. Она может повредить работнику, сообщив всем о его личных недостатках, быть может, легко преодолимых. Но гласность может иметь и форму похвалы и стимулировать активность работника.

Чтобы оценка и подбор были взаимосвязанными, необходимо еще одно условие: близость субъектов обеих процедур. В состав аттестационных комиссий должны входить представители тех инстанций, на уровне которых принимаются решения о зачислении в резерв или о выдвижении.

Оценка должна помогать подбору кадров. И подбор должен больше ориентироваться на ее итоги. Оценка позволяет вести подбор на более высоком, качественно новом уровне. Если же ее результаты на практике не применяются, то она в сущности бесполезна.

Для усиления связи между подбором и оценкой необходимо решение многих процедурных вопросов. Это и сроки оценки, которые должны быть ближе к временным параметрам подбора. Краткосрочные оценки недостаточны для общих выводов о работнике. Оценка за длительные периоды мало пригодна для решения многих конкретных управленческих задач, например, - для премирования. Оценки годовой работы более эффективны, чем оценки за периоды, которые не отражают осуществление долгосрочных программ.

IX.6. Контроль за деятельностью кадров

Контроль, попросту говоря, - процесс, при помощи которого руководство организации определяет, правильны ли его решения и не нуждаются ли они в известной корректировке.

В процедуре контроля есть *три четко различимых этапа*: выработка стандартов и критериев; сопоставление с ними реальных результатов; принятие необходимых корректирующих действий. На каждом этапе реализуется комплекс различных мер

Контроль обеспечивает достижение целей организации. Он необходим для обнаружения и разрешения возникающих проблем раньше, чем они станут слишком серьезными, и может также использоваться для стимулирования успешной деятельности.

Предварительный контроль обычно реализуется в форме определенной политики, процедур и правил. Прежде всего

он применяется по отношению к трудовым, материальным и финансовым ресурсам. *Текущий контроль* осуществляется, когда работа уже идет, и обычно производится в виде контроля работы подчиненного его непосредственным начальником. *Заключительный контроль* осуществляется после того, как работа закончена, или истекло отведенное для нее время.

Текущий контроль и заключительный контроль основываются на *обратных связях*. Управляющие системы в организациях имеют разомкнутую обратную связь, так как руководящий работник, являющийся по отношению к системе внешним элементом, может вмешиваться в ее работу, изменяя и цели системы, и характер ее работы.

Контроль часто оказывает сильное влияние на поведение членов организации. Неудачно спроектированные системы контроля могут сделать поведение работников ориентированным на них, т.е. люди будут стремиться к удовлетворению требований контроля, а не к достижению поставленных целей. Такое воздействие может также привести к выдаче неверной информации.

Подобных проблем несложно избежать, задавая осмысленные приемлемые стандарты контроля, устанавливая двустороннюю связь, задавая напряженные, но достижимые стандарты контроля, избегая излишнего контроля, вознаграждая за достижение заданных стандартов контроля.

Контроль будет эффективным, если он имеет стратегический характер, нацелен на достижение конкретных результатов, своевременен, гибок, прост и экономичен.

Контроль в области человеческих ресурсов достигается в организациях за счет тщательного анализа деловых и профессиональных знаний и навыков, необходимых для выполнения тех или иных должностных обязанностей и отбора наиболее подготовленных и квалифицированных людей.

Оценка деятельности кадровых служб — это систематический, четко формализованный процесс, направленный на измерение издержек и выгод, связанных с программами кадровой деятельности и для соотнесения их результатов с итогами деятельности предприятия в прошлом, с итогами других предприятий и с целями предприятия.

Ниже представлены наиболее важные направления деятельности службы управления персоналом.

1. Советы и консультации менеджерам по выявлению и решению проблем, связанных с персоналом.

2. Доведение до менеджеров общей философии, юридического смысла и стратегии, связанных с трудовыми отношениями.

3. Советы и консультации менеджерам в области трудовых отношений.

4. Обеспечение последовательных и взвешенных взаимоотношений со всеми работниками предприятия.

5. Осуществление контроля за рассмотрением жалоб.

6. Советы и консультации менеджерам по штатной политике и связанным с ней проблемам.

7. Координация процедур, связанных с набором персонала.

8. Доведение до менеджеров программ оплаты труда и вознаграждений относительно правового смысла практики зарплат.

9. Регистрация и доведение до служащих программ вознаграждений.

10. Разрешение проблем, связанных с вознаграждениями.

11. Назначение пособий, компенсаций, пенсий и т.д.

12. Помощь и консультации руководству в решении проблем оплаты.

13. Хранение и систематизация кадровой документации.

14. Обеспечение соответствия с законодательством по вопросам найма.

15. Разъяснение основных направлений и целей кадровых программ и кадровой политики фирмы.

16. Обсуждение с руководством практических вопросов осуществления этих программ.

Данная схема задает критерии, которые можно рассматривать как индикаторы деятельности служб управления персоналом (УП). Ниже представлены и оценочные критерии.

Основные критерии оценки эффективности работы отделов УП:

а) Субъективные критерии:

1. степень сотрудничества служб с отделом управления персоналом;

2. мнение линейных менеджеров об эффективности отдела;

3. готовность к сотрудничеству со всеми работниками при решении проблем и разъяснении политики фирмы;

4. доверительность взаимоотношений с работниками;

5. быстрота и эффективность реакций на адресуемые отделу запросы;

6. оценка качества услуг, оказываемых отделом другим подразделениям фирмы;

7. оценка качества информации и советов, выдаваемых отделом высшему руководству;

8. удовлетворенность либо неудовлетворенность клиентов-менеджеров и работников;

б) Объективные критерии:

1. Отделом степень реализации стратегии поддержки планов руководства в отношении людских ресурсов;

2. положительные действия по достижению целей;

3. среднее время выполнения заявок, требований;

4. отношение бюджета отдела к численности обслуживаемого персонала;

Оценка эффективности отдельных программ управления персоналом базируется на определении того, насколько хорошо чувствует себя фирма в достижении своих целей и выполнении соответствующих задач. Оценка служит объединяющей силой, фокусирующей внимание на таких решающих в данном случае аспектах, как качество выполнения работы, удовлетворенность работников, их текучесть и прогулы.

Критерии оценки эффективности работы служб УП на предприятии могут быть сгруппированы следующим образом.

1. Собственно экономическая эффективность:

а) показатели эффективности (отношение стоимости рабочей силы к полученному результату);

б) стоимость оцениваемой программы на одного работника.

2. Показатели степени соответствия.

3. Степень удовлетворенности работников:

а) удовлетворенность работников деятельностью службы (например, обучением, оплатой, премиальными, служебным продвижением);

б) удовлетворенность работника своей работой.

4. Косвенные показатели эффективности работы служащих:

а) текучесть кадров;

б) абсентеизм (количество самовольных невыходов на работу);

в) брак (например, из-за плохого качества сырья);

г) прочие показатели качества труда;

- д) частота заявок о переводе на другие работы;
- е) количество жалоб;
- ж) безопасность труда и количество несчастных случаев.

Каждый перечисленный показатель и их комбинация в целом выражают эффективность соответствующих мер. Для оценки достаточности достигаемых результатов их сопоставляют с заранее заданными целями.

Статистический подход к оценке. Наиболее часто используемыми формальными оценочными методами являются те, которые базируются на статистических данных и подвергают их анализу. Статистический подход может быть значительно более изощренным, чем «вопросник». Полученные статистические данные сравниваются с прошлыми данными по этому же подразделению или с каким-либо еще объектом. Конечно, количественные взаимосвязи сами по себе еще ничего не оценивают и не объясняют. Важны основания этих связей; статистика лишь указывает, где надо искать проблемы для оценки. Однако и «серые» данные таких исследований уже интересны сами по себе и могут внести определенный вклад в оценку.

Краткие выводы

Государственная система управления трудовыми ресурсами включает совокупность органов государственной законодательной, исполнительной и судебной власти и управления, централизованно регулирующих основные социально-экономические отношения в стране.

Система работы с кадрами состоит из следующих основных элементов: кадровая политика требование к кадрам формирование штатно-должностной структуры кадров подбор кадров и формирование управленческой команды системы оценки кадров.

Основной целью отбора является выделение работников, которые с наибольшей степенью вероятности подойдут под стандарты результативности организации (предприятия), будут удовлетворены должностью и получат дальнейшее развитие своих навыков и способностей на рабочем месте.

Оценка применяемых руководителем средств должна быть всесторонней: с экономических, социальных, моральных, экологических и других позиций.

Оценка управленческого труда устанавливается путем измерения затрат времени и сложности труда.

Подбор кадров нуждается в улучшении и с точки зрения укрепления его служб, внедрения современной технологии обработки документации, организации подготовки специалистов для работы в отделах кадров. Необходима статистика кадровой работы, хорошо поставленный учет, налаженные системы сбора и обновления информации.

Активно и хорошо работающий УП-менеджер является человеком, который способен поставить диагноз при помощи рассмотрения разнообразных аспектов обстановки на предприятии. Он учитывает размер, структуру, цели, стиль предприятия, природу служащих, задачи, характеристики рабочих групп, лидеров. Он осознает, что политика управления персоналом должна соответствовать всем этим факторам, а также и другим, если она вносит свой вклад в эффективность работы предприятия.

Вопросы для контроля и самопроверки.

1. Что входит в систему государственного управления трудовыми ресурсами?
2. Понятие о процессе отбора кадров.
3. Процесс и методы отбора менеджеров.
4. Каким образом оцениваются результаты деятельности муниципальных кадров?
5. Как оцениваются сложности труда?
6. Какие пути совершенствования подбора кадров имеются?
7. Каким образом следует улучшить систему оценки кадров?
8. Формы контроля за деятельностью кадров.
9. Подходы к контролю деятельности служб управления персоналом.

Основная литература:

1. Закон Республики Узбекистан «О национальной программе подготовки кадров». Т., Узбекистон. 1997.
2. Трудовой кодекс Республики Узбекистан. (Новая редакция). Т., «Адолат». 1998.
3. Бизюкова И.В. Кадры управления: подбор и оценка. «Учебное пособие». М., «Экономика». 1998.
4. Одегов Ю.Г., Журавлёв П.В. «Управление персоналом». «Учебник». М., «Финстатинформ». 1997.
5. Травкин В.В., Датлов В.А. «Основы кадрового менеджмента». М., «Дело». 1997.
6. Ципкин Ю.А. «Управление персоналом». Учебное пособие. М., «ЮНИТИ - ДАНА». 2001.

ГЛАВА X

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ОПЕРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ХОКИМИЯТОВ

Х.1. Назначение, сущность и основные принципы стратегического управления деятельностью муниципальных органов власти

По мере развития процессов государственного строительства, организационно-правового обособления территориальных структур управления, более точного определения объемов полномочий региональных и муниципальных органов власти в Республике Узбекистан возрастает спрос на создание более эффективных систем управления деятельностью муниципальных формирований.

И спрос этот требует от отечественных специалистов-практиков в области муниципального менеджмента пристального изучения содержания такого нового для Узбекистана понятия, как «стратегическое управление», которое уже давно и прочно вошло в государственную практику в странах с развитой экономикой, став неотъемлемым элементом эффективного стиля работы муниципальных органов власти.

Стратегическое управление деятельностью муниципального органа власти является специфическим типом управленческой деятельности, которая заключается не только в правильной постановке, но и в своевременной реализации перспективных целей развития муниципального образования через осуществление институциональных и структурных изменений в различных сферах социально-экономической жизни подведомственной территории. Важное место в процессе реализации стратегического муниципального менеджмента занимает формирование оптимальной модели управления муниципальным формированием, адекватное имеющимся ограничениям внешней и внутренней среды, а также стратегическим целям его развития.

Другой важной задачей стратегического управления является поддержание эффективного взаимодействия муниципального органа власти, как с вышестоящими республиканскими и отраслевыми органами государственного управления, так и с субъектами хозяйствования, общественными организациями и населением данного административно-территориального образования.

Правильно организованное стратегическое управление деятельностью муниципального формирования позволяет муниципальным органам власти успешно реализовывать свою миссию, опираясь на имеющиеся внутренние возможности и помощь со стороны республиканских и отраслевых органов государственного управления.

Весь мировой опыт муниципального менеджмента подтверждает, что стратегия будет иметь успех, если она основывается на ясной реальной цели развития того или иного муниципального формирования, которая становится смыслом всего процесса управления и базируется на четко сформулированной миссии данного муниципального органа власти, отражающей его предназначение и место в системе государственного строительства.

Учитывая, что стратегию развития любого хокимията реализуют работающие в нем специалисты, члены выборных органов и внештатный привлеченный актив, при ее разработке должен в полной мере быть учтен и задействован человеческий фактор. Как бы хорошо ни была разработана стратегия развития муниципального формирования, только заинтересованность и активное участие персонала и внештатного актива в ее реализации может обеспечить его успешное развитие.

Возрастание роли стратегического управления в деятельности муниципальных формирований Узбекистана обусловлено тем, что процесс становления современного муниципального формирования проходит в условиях, характеризующихся высокой динамикой приоритетов социально-экономического развития. Все это заставляет руководителей муниципальных органов вырабатывать такой стиль управления, который позволяет не только быстро устранять причины текущих несоответствий, но и обеспечивать достижение стратегических целей социально-экономического развития своих территорий.

От муниципальных органов власти в Республике Узбекистан требуется хорошее знание социально-экономического потенциала своих территориальных образований, наличие прочных навыков четкой постановки целей, правильного выбора способов их достижения, что составляет сущность современного стратегического управления, призванного обеспечивать устойчивое развитие муниципальных формирований в постоянно изменяющихся условиях рынка.

В общем виде стратегическое управление деятельностью муниципальных органов власти представляет собой сложный,

многогранный процесс, заключающийся в правильном выборе приоритетных направлений развития и эффективных действиях по достижению долгосрочных целей социально-экономического развития административно-территориальных образований.

Данный вид управления во всем мире относится к компетенции высшего руководства муниципального органа власти, главная обязанность которого состоит в определении предпочтительных направлений долгосрочного развития муниципального формирования с учетом оптимального распределения всех имеющихся в его распоряжении возможностей и ресурсов.

Как показывает анализ зарубежного опыта, эффективное стратегическое управление деятельностью современного муниципального формирования, основывается на следующих основных принципах:

1) объективной оценке исходного состояния муниципального формирования.

2) обоснованном и сознательном выборе приоритетных стратегий развития административно-территориального образования.

3) постоянном поиске новых форм и видов управленческой деятельности для повышения эффективности функционирования муниципальных органов управления.

4) формировании условий и механизма органичного взаимодействия между муниципальным органом власти и внешней средой.

5) поддержании оптимальных связей между управляющей и управляемой подсистемами муниципального формирования.

6) индивидуализации стратегий развития муниципальных формирований, исходя из исторических, природно-климатических, социально-экономических особенностей каждого региона республики.

7) четком организационном разделении задач стратегического и оперативного управления деятельностью муниципальных формирований.

Для успешного функционирования системы стратегического управления территориальным образованием муниципальный орган власти должен иметь в своем арсенале столько возможных решений, сколько изменений происходит в окружающей его внешней среде. Поскольку количество и сложность возникающих ситуаций во внешней среде постоянно растут, система управления хокимиятом области, города или района должна, со-

ответственно, приобретать новые качества, увеличивая возможности их руководителей в процессе выработки и реализации адекватных управленческих решений.

К числу основных преимуществ стратегического управления деятельностью муниципальных формирований следует в первую очередь отнести те из них, что показаны на приводимой ниже схеме № 10.1.

Схема № 10.1.

ПРЕИМУЩЕСТВА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕТОДОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ



Учитывая отмеченные выше преимущества, обеспечиваемые с помощью стратегического управления деятельностью муниципальных формирований, по функциональному содержанию его подразделяют на несколько видов (см. схему № 10.2), включая:

- **управление на основе постоянного контроля** за функционированием (используется в тех случаях, когда прогнозируется стабильное развитие муниципального формирования; при этом широко применяется финансовый контроль);
- **управление на основе экстраполяции**, т.е. прогнозиро-

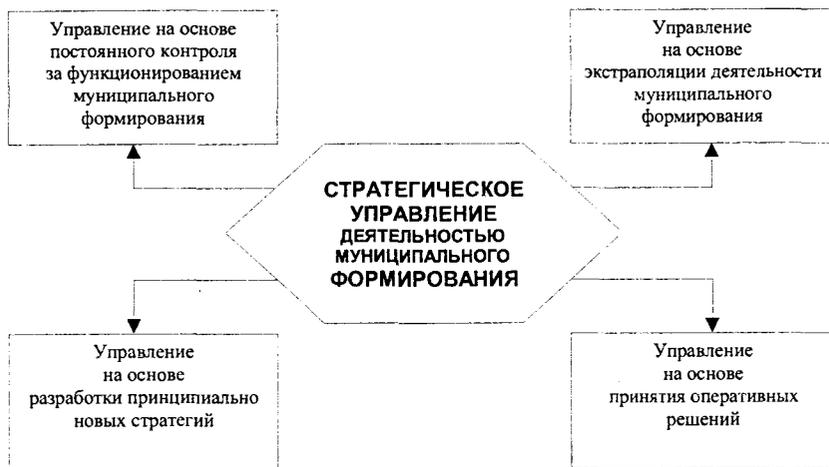
вание на перспективу тенденций, имевших место в прошедшем периоде (используется обычно при составлении бюджетов, целевом управлении и стратегическом планировании);

- **управление на основе разработки принципиально новых стратегий** (используется в тех случаях, когда становятся очевидными новые тенденции развития; при этом разработка стратегических планов осуществляется по периодам);

- **управление на основе принятия оперативных решений** (при возникновении неожиданных ситуаций, резко меняющих тенденции развития хозяйственных систем в целом или их важных подсистем).

Схема № 10.2.

ВИДЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ



Успех в деле реализации механизма стратегического управления административно-территориальным образованием во многом зависит от поддержания правильного соотношения между его различными подсистемами и элементами, определяющими оптимальный режим функционирования и развития муниципального формирования.

Центральное место среди них принадлежит подсистеме стратегического планирования деятельности муниципального формирования, составляющей основу современного муниципального менеджмента.

Механизм организации стратегического контроля за деятельностью муниципальных формирований представляет собой сложную многоуровневую систему и включает в себя следующие основные этапы:

1) установление тех показателей, по которым будет проводиться оценка реализации их стратегии, включая :

- показатели эффективности (поступления в доходную часть бюджета, использование бюджетных средств, - абсолютные и относительные их показатели);

- показатели использования человеческих ресурсов (производительность труда, вновь созданные рабочие места, уровень безработицы и др.);

- показатели, характеризующие состояние внешней среды (изменение действующего законодательства, новые налоги и тарифы, экологическая обстановка и т.д.)

- показатели, характеризующие внутриорганизационные процессы (текучесть кадров, изменения в структуре управления, подготовка или проведение предвыборных кампаний и др.).

2) создание и внедрение системы измерения и отслеживания состояния параметров контроля за деятельностью муниципальных формирований на основе рыночных показателей оценки эффективности их функционирования.

3) сравнение реального состояния параметров функционирования муниципального формирования с прогнозируемыми показателями стратегического плана его развития. При проведении данного сравнения могут быть три ситуации: реальное состояние лучше желаемого, реальное состояние соответствует желаемому, реальное состояние хуже желаемого.

4) оценка результата сравнения и принятия решения с целью дальнейшей корректировки параметров развития муниципального формирования.

Знание сущности и рычагов стратегического управления позволяет руководителям муниципальных органов власти заблаговременно выявлять негативные тенденции и диспропорции в социально-экономическом развитии муниципальных формирований, вырабатывая эффективные подходы к их конструктивному разрешению.

Однако успешная реализация огромного потенциала территорией требует четкой организации и соблюдения вариантных подходов к стратегическому развитию муниципальных формирований.

Но, прежде чем перейти к раскрытию их содержания, необходимо более четко представить различные аспекты стратегического муниципального менеджмента.

Во первых, это касается **функционального аспекта** стратегического управления, рассматривающего управление муниципальным формированием, как совокупность различных видов деятельности, направленных на достижение определенных результатов (экономическая, социальная, природоохранная, административно-хозяйственная деятельность и т.д.).

Во-вторых, необходимо учитывать **процессный аспект** стратегического управления, рассматривающий стратегическое управление муниципальным формированием, как целенаправленный процесс выявления и разрешения проблем социально-экономического развития административно-территориальных образований, включающий в себя подготовку и принятие огромного количества разнообразных по своему назначению и характеру управленческих решений.

В-третьих, важное значение имеет **элементный аспект** стратегического управления, рассматривающий стратегическое управление муниципальным формированием, как целенаправленную деятельность по налаживанию тесных взаимообусловленных связей между различными функциональными и структурными элементами единого территориального комплекса.

Учитывая многообразие подходов и многофункциональный характер стратегического муниципального менеджмента важное значение приобретает знание сущности и содержания стратегического планирования и оперативного управления деятельностью муниципальных формирований, поскольку динамичные изменения параметров внешней социально-экономической обстановки и приоритетов государственной политики в области муниципального строительства побуждают постоянно искать эффективные приемы менеджмента и совершенствовать стиль повседневной деятельности.

Х.2. Назначение и принципы реализации стратегического планирования муниципальной деятельности

Учитывая, что муниципальное формирование обладает специфическими чертами (его усеченность, недостаточная комплексность, рельефно выраженная монокультурность, промежуточное положение между центром и местным самоуправлением, а также между макро- и микроуровнем экономического развития), стратегическое управление его деятельностью следует рассматривать не просто, как умение менеджеров осуществлять необходимые оперативные действия, но и как искусство предвидеть различного рода неожиданности, которые могут возникнуть по ходу муниципальной деятельности, и находить оптимальные возможности для их нейтрализации или минимизации возможного ущерба.

В связи с этим эффективное стратегическое управление деятельностью муниципальных образований опирается, прежде всего, на систему комплексного планирования муниципальной деятельности, которая получила название стратегического планирования.

Стратегическое планирование деятельности муниципального органа власти - это основополагающий элемент современного муниципального менеджмента, т.к. именно на его основе в дальнейшем осуществляется организация управления всем муниципальным образованием, мотивация персонала муниципальных органов власти, контроль их деятельности и оценка общей эффективности конечных результатов муниципальной деятельности.

Основу эффективного стратегического планирования составляет своевременно и качественно разработанная концепция социально-экономического развития муниципального формирования, представляющая собой стратегическое видение руководством муниципального органа власти перспектив его развития и средств достижения стоящих перед ним стратегических целей.

Для первичных звеньев муниципального управления концепция социально-экономического развития, есть не что иное, как организационное единство миссии и стратегических целей для определения и получения ресурсов (в необходимых объемах и структуре), их последующего распределения и использования в

целях обеспечения эффективной работы организации в ближайшей и последующих перспективах.

В условиях перехода к рыночной экономике, стратегическое планирование как процесс постановки целей и задач, определения стратегии и тактики их реализации на базе задействования необходимых экономических ресурсов; представляет собой переход от директивного планирования к индикативному.

При этом индикативное планирование следует рассматривать, как средство реализации гибком социально-экономической политики государства и основной метод его воздействия на ход рыночных преобразований. С функциональной точки зрения оно представляет собой процесс формирования системы параметров (индикаторов), характеризующих состояние и развитие экономики страны, соответствующее государственной социально-экономической политике, и разработку мер государственного воздействия на социальные и экономические процессы с целью достижения установленных индикаторов.

В качестве индикаторов социально-экономического развития используются показатели, которые характеризуют динамику, структуру и эффективность развития муниципального формирования, состояние финансов, денежного обращения, рынка товаров и ценных бумаг, движение цен, занятость, уровень жизни населения, и т.п.

Индикативное планирование является наиболее приемлемой для условий рыночной экономики и широко распространенной во всем мире формой государственного планирования макроэкономического развития территорий. Индикативный план не имеет директивного характера, он содержит ограниченное число обязательных заданий и носит в значительной мере направляющий или рекомендательный характер.

Предпосылкой успешного внедрения стратегического планирования в практику работы областных, городских или районных хокимиятов Узбекистана является то, что многие аспекты планирования их деятельности в переходный период во многом относятся к функциям государства, которое формирует стратегические приоритеты социально-экономического развития страны (крупные социальные и научно-технические программы, го-

сударственный бюджет и др.). Таким образом, можно сделать вывод, что стратегическое планирование представляет собой систему управленческих решений, определяющих перспективные направления развития муниципального образования, сферы, формы и способы его деятельности, порядок распределения ресурсов для достижения стоящих перед ним целей.

Процесс реализации стратегического развития муниципального формирования невозможен без опоры на определенные принципы управления, важнейшими из которых является:

1. Принцип единства экономики и политики (при приоритете политики). Содержанием этого принципа является требование, согласно которому, разработчики прогнозов, стратегических программ и планов должны исходить из целей политики, намеченной к реализации соответствующими субъектами управления.

Объективной основой данного принципа является стремление субъектов управления обеспечить единство всей системы интересов, на их базе и формируется политика классов, различных социальных общностей. Это означает, что политика есть не что иное, как организационно оформленная система интересов соответствующих общностей. Она выражает их отношение и между собой, и - к государству, направление его деятельности в сторону, позволяющую реализовать эти интересы.

Центральное место в системе интересов занимают интересы; экономические по сравнению со всеми другими они являются определяющими. В этом смысле - политика является концентрированным выражением экономики. Вместе с тем, для беспрепятственного развития экономики, нужны соответствующие политические условия, необходимо государство со всеми своими институтами, органами власти. Поэтому политика выступает в качестве определяющего русла, в берегах которого функционирует экономика любой страны, любого территориального образования. Следовательно, без приоритетного начала политики в управлении экономикой, последняя не может успешно развиваться, чем и определяется соотношение между экономикой и политикой.

2. Принцип единства централизма и самостоятельности. Сущность его состоит в том, что с одной стороны, подготавливаемые регулирующими органами проекты решений в форме

прогнозов, стратегических программ и планов, должны базироваться на информации о намерениях хозяйствующих субъектов, учитывать их интересы, а с другой - обеспечивать воздействие на них в нужном направлении.

Централизм обеспечивается, прежде всего, системой государственного заказа, разработкой и реализацией региональных целевых комплексных программ, мероприятиями финансовой, кредитной и валютной политики, социальной защиты населения и т.д. Вместе с тем, в рамках существующего законодательства коммерческие организации свободны в своих действиях, в подготовке и реализации планов своей текущей и перспективной работы.

3. Принцип научной обоснованности и эффективности прогнозов, стратегических программ и планов. Он означает необходимость учета (в процессе их составления) следующих требований:

- обеспечение в процессе стратегического регионального планирования органического единства стратегических и тактических планов, программы и прогнозов;
- повышение степени достоверности планово-учетной информации, являющейся информационной базой для расчетов показателей прогнозов, стратегических программ и планов;
- постоянное совершенствование технологии разработки всех плановых документов;
- обеспечение комплексного использования разнообразных элементов методологии стратегического регионального планирования.

4. Принцип сочетания общих и локальных интересов при приоритете интересов более высокого ранга и стимулирование личной и коллективной заинтересованности в выполнении заданий стратегических программ и планов. Этот принцип означает: с одной стороны, объективную необходимость органической увязки интересов различных социальных слоев, коллективов коммерческих организаций и отдельных работников в единую систему и обеспечение в процессе управления стратегических целей программ и проектов планов, а также подготовки способствующих их достижению; с другой стороны, при регулировании воспроизводственных процессов,

происходящих в национальной экономике с помощью региональных целевых, комплексных стратегических программ и планов, решать эти проблемы исходя из приоритета для всех членов общества, интересов укрепления его безопасности, обороноспособности и социальной защищенности граждан. И, наконец, значение этого принципа сводится к созданию с помощью системы экономических стимулов, в виде разнообразных форм заработной платы, премий, налоговых и кредитных льгот, обеспечения необходимыми материальными ресурсами, личной и коллективной заинтересованности работников в успешном выполнении поставленных целей и задач.

Важной частью научно обоснованной стратегии муниципального развития является прогнозирование деятельности муниципальных формирований. Главное назначение прогнозов - это оценка развития происходящих и ожидаемых процессов, последствий вариантов политики и используемых средств их реализации, тех или иных управленческих решений. Прогнозы развития регионов должны охватывать все аспекты воспроизводственного процесса. При этом основной акцент делается на финансовых отношениях центра и региона, на отношениях между частным и общественным секторами, группами хозяйствующих субъектов.

В проектах прогнозов и программ должны быть отражены вопросы совершенствования муниципальной экономической политики, в том числе возможные изменения экономического механизма отношений между государством в целом и - отдельными его регионами и муниципальными формированиями.

Важнейшими исходными пунктами должны стать: прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных рынков, оценка финансовых и других ресурсных возможностей регионов, выявление путей и средств активизации собственного потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Процессу успешного функционирования механизма прогнозирования деятельности муниципальных формирований способствует наличие в распоряжении руководства муниципальных формирований различных вариантов стратегий развития муниципальных формирований по их видам, некоторые из которых показаны на нижеприведенной схеме.

**КЛАССИФИКАЦИЯ РАЗЛИЧНЫХ ВИДОВ СТРАТЕГИИ
РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ**

Миссия	<i>ГЕНЕРАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ</i>
Общеорганизационные и специфические цели	<i>ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ</i>
Потенциально возможные чрезвычайные события	<i>СПЕЦИАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ</i>
Появление новых обстоятельств	<i>СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ</i>

Стратегия развития муниципального органа власти представляет совокупность ее главных целей и основных способов их достижения. Поскольку стратегия развития хокимията - это четко выверенная и до деталей продуманная программа перспективного управления, она требует соответствующих ее содержанию уровней организации и технологии управления, квалификации исполнителей и социально-психологической атмосферы в коллективе муниципального органа власти.

Основными элементами механизма стратегического планирования являются приоритеты, ограничения, ориентиры и этапы развития муниципального формирования на долгосрочную перспективу.

Стратегия успешного развития хокимията в современных условиях - это не только совокупность и последовательность возможных результатов деятельности, но и умение правильно распределить ее этапы. Правильно разработать стратегию, это - четко рассчитать время исполнения каждого ее этапа, а успешно ее реализовать - это - эффективно использовать распределенное время.

Разрабатывать стратегию развития муниципального формирования — значит определять общие направления его разви-

тия на долгосрочную и среднесрочную перспективу. Обычно перспективное планирование бывает рассчитано на длительный период, хотя во многих муниципальных организациях стратегия основывается на среднесрочном планировании из-за предельно высокой неопределенности будущего.

С практической точки зрения, весь процесс стратегического планирования делится на две основные стадии: разработку стратегии развития муниципального формирования (перспективное или стратегическое планирование) и определение тактики реализации выработанной стратегии (оперативное или тактическое планирование).

Самокритично оценивая современное состояние муниципального менеджмента, можно сделать вывод, что на уровне муниципальных формирований в Республике Узбекистан пока осуществляется не столько стратегическое планирование, сколько детальная разработка оперативных планов по наиболее актуальным направлениям социально-экономического развития административно-хозяйственных образований.

Х.3. Структура и содержание стратегического плана развития муниципального формирования

Структура стратегического плана развития муниципального формирования, отражающая его основные подсистемы и элементы, представлена на схеме № 10.5.

Главной задачей разработки стратегического плана развития муниципального формирования является достижение им необходимого уровня устойчивости, определенных конкурентных преимуществ и доверия со стороны избирателей.

Наличие научно обоснованных и детально разработанных стратегических планов развития муниципальных образований позволяет углублять начатые экономические преобразования, лучше учитывать социальную обстановку в регионах, активнее внедрять прогрессивные формы и методы самоуправления.

Умелое использование стратегических планов развития позволяет муниципальным органам власти:

- предотвращать возможные управленческие ошибки за счет более высокого уровня информационного обеспечения принимаемых решений;

- более рационально распределять имеющиеся в их распоряжении природно-сырьевые, материально-технические, финансовые и человеческие ресурсы.

Схема № 10.5

СТРУКТУРА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ФОРМИРОВАНИЯ



Успешная реализация стратегического планирования муниципальной деятельности базируется на правильном сочетании различных видов планов.

Так, комплексный план, даёт представление об основных направлениях деятельности муниципального формирования.

Экономический план, конкретизирует комплексный план действий применительно к подразделениям муниципального органа власти.

Функциональный план, содержит разработку отдельных составляющих плана действий по реализации конкретных функций муниципального органа власти. Они способствуют (понимают):

- быстрее определять и эффективнее отслеживать новые

тенденции в социально-экономическом развитии муниципальных формирований;

- своевременно принимать защитные меры против разного рода рисков и возмущающих факторов;

- точнее и масштабнее оценивать результаты и последствия проводимой производственно-хозяйственной, социально-культурной и природоохранной деятельности.

Главной задачей разработки стратегического плана развития муниципального формирования является достижение необходимого уровня устойчивости, определенных конкурентных преимуществ и доверия со стороны избирателей.

Х.4. Принципы и механизм реализации и оперативного управления деятельностью муниципальных органов власти

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

Функция оперативной организации муниципальной деятельности, как понятие включает в себя три основные составляющие:

- 1) организацию (проектирование) работ;
- 2) построение (проектирование) структуры всей организации (департаментализации);
- 3) построение системы взаимодействия подразделений и руководства ими.

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 муниципального формирования становится активным участником его развития, независимо от должности и выполняемой им функции;

- принцип непрерывности, суть которого 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, и заключающийся в обеспечении возможности для планов и процессов управления менять направленность в связи с возникновением непредвиденных обстоятельств;

В процессе организации оперативной деятельности муниципальных органов власти менеджеру важно выяснить соответствие масштабности и сложности работы. А это, в свою очередь, во многом зависит от уровня централизации и децентрализации управления муниципальной деятельностью.

Централизация означает концентрацию властных полномочий на верхнем уровне руководства муниципальным органом власти. Цель централизации - увеличение синергии, улучшение координации, предотвращение ошибок на нижних уровнях управления муниципальной деятельностью. Негативные стороны централизации заключаются в снижении оперативности управления, уменьшении возможностей адаптации к новым условиям работы.

Децентрализация подразумевает передачу или делегирование прав и ответственности за ряд ключевых решений на нижние уровни управления муниципальной организацией. Цель децентрализации - облегчение процессов принятия решений и инициатив на нижних уровнях управления, повышение уровня оперативности руководства, высокая адаптивность муниципальной организации к постоянно изменяющимся условиям. Негативные стороны децентрализации - эмерджентность, обособленность частей, что часто ведет к конфликтам, ослаблению контроля и снижению степени единства в действиях муниципальных органов власти.

Другим существенным фактором успешного оперативного управления деятельностью муниципальных формирований выступает уровень структурированности муниципальной деятельности. Важнейшим критерием эффективности структуризации муниципального менеджмента является качество **департаментализации**, означающей процесс организационного обособления структурных подразделений муниципальных органов власти с целью повышения эффективности обслуживания своих функций или возрастающих потребностей субъектов муниципальной деятельности.

Еще одним принципиально важным условием эффективного оперативного управления деятельностью муниципальных органов власти выступает **масштаб управляемости**, представляющий собой величину, определяющую количество сотрудников или работ, объединённых под единым руководством. Каждый из руководителей муниципальных организаций способен эффективно работать только с определённым количеством подчинённых.

Большое влияние на качество оперативного управления оказывает **уровень специализации и разделения труда**. Разделение труда в муниципальных органах власти идёт по двум направлениям:

- *горизонтальному* (исходя из функционального подхода к жизнеобеспечению муниципальных формирований);

- *вертикальному* (по уровням иерархии муниципальной организации: областной - городской - районный хокимияты и их подразделения - органы местного самоуправления).

Другим важным фактором оперативного управления выступает **уровень координации** оперативной деятельности в масштабе муниципального формирования. Данная важнейшая функция муниципального менеджмента, гарантирует бесперебойность и непрерывность действий всех уровней и звеньев муниципального формирования. Цель координации — достижение согласованности в работе всех звеньев организации посредством установления оптимальных связей между ними.

Реализация этой функции обеспечивается с помощью таких средств коммуникации, как отчеты, интервью, собрания, компьютерная связь, средства радио- и телевидения и т. д. С помощью различных форм связи обеспечивается взаимодействие меж-

ду подсистемами, осуществляется маневрирование ресурсами, достигается единство и согласование всех функций муниципального менеджмента.

Коммуникации образуются в соответствии со структурой, отношениями и культурной средой, складывающейся в муниципальной организации. При этом в деятельности муниципальных органов власти распространены такие виды коммуникаций, как:

а) *рабочие горизонтальные* (на одном уровне иерархии);
б) *рабочие вертикальные* (с одного уровня иерархии на другой);

в) *линейные* (реализующие отношения «начальник - подчиненные»);

г) *функциональные (штабные)*, несущие совещательные или рекомендательные функции;

д) *косвенные* (связи координации, подкрепляемые принятыми в организации полномочиями, правилами, нормами и процедурами);

е) *формальные* (связи координации, подкрепляемые принятыми в организации полномочиями, правилами, нормами и процедурами);

ж) *неформальные* (на основе личных взаимоотношений, дружбы, родственных связей и т.д.).

Существенное значение для налаживания эффективного оперативного управления муниципальным формированием имеет качество **распределения прав и ответственности**. Возможны два варианта распределения прав и ответственности в деятельности муниципальных органов власти: *система «елочка»* и *система «матрешка»*.

В системе «елочка» права и ответственность вышестоящего руководства поглощают только часть прав ответственности (полномочий) нижестоящего руководителя.

Система «матрешка» является системой двойного или множественного подчинения, в ней права и ответственность вышестоящего руководителя полностью поглощают права и ответственность (полномочия) всех нижестоящих руководителей. В этой системе очень сложно найти «крайнего» в силу распыленности прав и ответственности всех нижестоящих уровней.

Х.5. Контроль, как эффективное средство оперативного управления деятельностью муниципальных формирований

Важнейшей функцией оперативного муниципального менеджмента являются мониторинг и контроль за деятельностью муниципальных формирований, позволяющий своевременно выявлять и отслеживать изменения во внутренней и внешней среде и тем самым снижать уровень некоторой непредсказуемости муниципальной деятельности.

Механизм организации контроля за оперативной деятельностью муниципальных формирований представляет собой сложную систему и включает в себя следующие основные этапы:

1) установление тех показателей, по которым будет проводиться оценка реализации стратегии и тактики их развития, включая:

- показатели эффективности бюджетного процесса (поступления в доходную часть бюджета, использование бюджетных средств, - абсолютные и относительные их показатели.);

- показатели использования человеческих ресурсов в масштабе муниципального образования (производительность труда, вновь созданные рабочие места, уровень безработицы и др.);

- показатели, характеризующие состояние внешней среды (изменение действующего законодательства, новые налоги и тарифы; экологическая обстановка и т.д.)

- показатели, характеризующие внутриорганизационные процессы в муниципальном органе власти (текучесть кадров в аппарате управления, изменения в структуре управления, подготовка или проведение предвыборных кампаний и др.).

2) создание и внедрение системы измерения и отслеживания состояния параметров контроля за деятельностью муниципальных формирований на основе рыночных показателей оценки эффективности их функционирования.

3) сравнение реального состояния параметров функционирования муниципального формирования с прогнозируемыми показателями стратегического плана его развития. При проведении данного сравнения могут быть три ситуации: «реальное состояние лучше желаемого», «реальное состояние соответствует желаемому», «реальное состояние хуже желаемого».

4) оценку результата сравнения и принятия решения с це-

лью дальнейшей корректировки параметров развития муниципального формирования.

Если реальное состояние соответствует желаемому, обычно принимается решение о том, что ничего менять не надо. В случае, когда реальное состояние параметров контроля лучше желаемого, можно увеличить желаемое значение параметра контроля, но только при условии, что это не будет противоречить целям данного муниципального формирования. Если реальное состояние параметра контроля ниже его желаемого состояния, необходимо выявить причину отклонения и, если надо, провести корректировку в тактике работы муниципального органа власти по реализации выработанной стратегии его поведения. При этом данная корректировка может касаться как средств достижения целей, так и самих целей социально-экономического развития муниципального формирования.

Краткие выводы

В условиях постоянно усложняющейся экономической и социальной обстановки, высокой бюджетной несбалансированности стратегическое управление деятельностью муниципальных органов власти становится одним из немногих реальных путей достижения устойчивого сбалансированного развития муниципальных формирований Узбекистана.

Однако, как показывает зарубежный опыт, освоение этого сложного вида управленческой деятельности требует высокопрофессиональных специалистов, оптимальной организационной структуры, четко отлаженного механизма взаимодействия функциональных звеньев и высокой организационной культуры.

Неотъемлемым условием эффективного муниципального менеджмента выступает взвешенное стратегическое планирование деятельности муниципальных формирований, позволяющее формировать конкурентоспособную стратегию их развития, находя необходимые для этого средства и используя наиболее эффективные в конкретных условиях методы достижения поставленных целей. На основе этих планов обеспечивается вся перспективная и текущая работа муниципальных органов власти.

Стратегическое планирование является основой всего процесса управления деятельностью муниципального формирования. От качества и своевременности разработки стратегических планов развития во многом зависит эффективность реализации всех основных функций муниципального менеджмента (организационное структурирование, координация, мотивация, мониторинг и контроль).

Самокритично оценивая современное состояние муниципального менеджмента, можно сделать вывод, что на уровне муниципальных формирований в Республике Узбекистан пока осуществляется не столько стратегическое планирование, сколько детальная разработка оперативных (текущих) планов по наиболее актуальным направлениям социально-экономического развития регионов.

Как показывает мировая практика, для устойчивого развития муниципального формирования одного только правильно организованного стратегического планирования явно недостаточно и здесь требуется умелое оперативное управление, явля-

ющееся еще одной важной функцией муниципального менеджмента. Оперативное управление требует от руководителей и специалистов хорошей общеобразовательной подготовки, знания теоретических основ современного муниципального строительства, умения принимать быстрые и правильные решения, хорошей физической выносливости и целеустремленности.

Стабилизирующую роль в петле стратегического муниципального менеджмента выполняет такая немаловажная функция, как оперативный контроль и управление, заключающиеся в количественной и качественной оценке и учете результатов работы всех функциональных звеньев муниципального формирования, выработке управляющих воздействий на процесс реализации стратегических целей развития муниципальных формирований.

Эффективный и постоянный мониторинг с помощью реализации стратегических планов развития муниципальных формирований позволяет своевременно выявлять и вносить корректировки в избранную стратегию с учетом постоянно меняющейся внешней и внутренней среды, а также умело прогнозировать события муниципальной жизни.

Вопросы для контроля полученных знаний

1. В чем заключается сущность стратегического управления?
2. Чем обусловлено возрастание роли стратегического управления деятельностью муниципальных формирований Узбекистана?
3. Назовите основные виды реализации стратегического менеджмента.
4. В чем заключается преимущество стратегического управления деятельностью муниципальных органов власти?
5. В чем заключается принципиальное отличие стратегического планирования от традиционных видов планирования муниципальной деятельности?
6. Какие принципы стратегического планирования труднее всего даются молодым руководителям?
7. Назовите основные виды стратегий развития муниципальных формирований.
8. Назовите основные функции оперативного управления деятельностью муниципальных органов власти.
9. В чем заключаются основные принципы оперативного управления деятельностью городских (районных) хокимиятов?
10. Какие формы мониторинга и контроля за деятельностью муниципальных формирований вы знаете?

Основная литература:

1. Воронин А.Г., Лапин В.А.. «Основы управления муниципальным хозяйством». М., «Дело».1998.
2. «Планирование и контроль: концепция контроллинга». Перевод с немецкого. М., «Финансы и статистика».1997.
3. Методические рекомендации Коллегии Минмакроэкономстата РУз по анализу социально-экономического развития и оценке хода экономических реформ на уровне административно - территориальных образований от 01.12.95.
4. Вершигора Е.Е.. «Менеджмент». Учебное пособие. М., «Инфра- М». 2000.
5. «Антикризисное управление». Под редакцией Э.М. Короткова. М., «Инфра- М». 2000.
6. Глущенко Е.В., Захарова Е.В.. «Теория управления». М., «Вестник».1997.
7. Албистова Л.Н.. «Технологии эффективного менеджмента». -М., «Экспертное бюро».1998.
8. «Муниципальный менеджмент». Учебное пособие. Под ред. Морозовой Т.Г. М., «ЮНИТИ». 1998.

ГЛАВА XI

УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЯХ

XI.1. Негосударственные некоммерческие организации как третий сектор экономики

Современная экономика представляет собой сложную систему, где одновременно действуют частные предприятия (основной задачей которых является извлечение прибыли) и некоммерческие организации (не рассматривающие прибыль в качестве основной цели своей деятельности). Среди тех и других могут быть государственные, муниципальные (местных органов власти и управления) и частные.

Большое количество некоммерческих организаций находится в собственности государства. На деятельность негосударственных некоммерческих организаций государство оказывает значительное воздействие посредством налогового регулирования, системы государственных заказов, правового регулирования и т.д.

Если коротко охарактеризовать основные типы организаций, с которыми мы имеем дело в рыночной экономике, то определяется четыре основных типа:

- частные предприятия;
- государственные предприятия;
- государственные некоммерческие организации;
- негосударственные некоммерческие организации.

Каждый из перечисленных типов находится в определенном отношении к общественному сектору экономики. Так, частные предприятия - это объекты налогообложения и поставщики товаров для общественного сектора. Решающее значение в эффективном взаимодействии частных предприятий с государством играет развитая конкурентная среда, позволяющая минимизировать издержки для государства.

Государственные предприятия в большой степени зависят от меры административного вмешательства государственных органов в их хозяйственную деятельность. При меньшей гибкости по сравнению с частным сектором и меньшей нацеленности на минимизацию затрат государственные предприятия, в случае,

если они не монополисты, также способны к эффективному функционированию.

Государственные некоммерческие организации финансируются за счет бюджета и не имеют четко определенных критериев финансовой эффективности.

Негосударственные некоммерческие организации - создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации, 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.

Подобные организации представляют, так называемый, третий сектор экономики (первый - предпринимательский, второй - общественный, государственный). Чем более он развит, тем меньшая нагрузка ложится на государственный сектор при компенсациях изъянов рыночной экономики.

Некоммерческие негосударственные организации являются наиболее подходящим партнером для государства при использовании государственных средств в зонах изъянов (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.

В-третьих, негосударственные структуры не так забюрократизированы, как государственные.

Третий сектор - это особый общественный институт, образуемый совокупностью негосударственных и некоммерческих организаций, своей деятельностью обеспечивающих определенную часть социального воспроизводства, и сформировавший механизмы социального взаимодействия, способные разрешать

обозначенное противоречие наименее конфликтным образом. Данные механизмы приобрели соответствующую законодательную базу, были возведены в степень социально одобряемых и поддерживаемых. Для них были сформированы такие экономические условия, которые позволяют им выполнять принятые на себя функции наравне и в сотрудничестве с государственными и экономическими структурами. Это институт, посредством которого все три стороны (государство, предприниматель и рядовой человек) оказываются связанными системой отношений, позволяющей решать вопросы воспроизводства совместно на основе гибкой системы договоренностей. Она отличается, с одной стороны, от государственных норм-предписаний, а с другой - и от договорно - эквивалентного принципа, характерного для отношений внутри коммерческого сектора.

Реальные формы существования третьего сектора в разных странах являются итогом разрешения длительных противоречий и компромиссов между государством, рыночными субъектами и самими гражданами по поводу их доли ответственности и меры участия в социальном воспроизводстве.

С экономической точки зрения третий сектор - это посредник между двумя важнейшими подразделениями общественного производства - материально - вещественным (товарным) и социально-воспроизводственным (товарным лишь отчасти). При этом его посредническая роль отнюдь не нейтральна. Он безусловно защищает и отстаивает интересы социально-воспроизводительной подсистемы. В то же время его участники, как правило, в равной степени принадлежат обоим видам производств.

С институциональной точки зрения третий сектор - это посредник между рынком и государством, общественный институт, который действует по своим правилам, не являющимся ни административными, ни рыночными. Однако и в данном случае гражданский статус участников подразумевает одинаковую их правоспособность, как в административно - политической, так и в экономической сферах.

Когда речь идет о Парето - оптимизации, экономика и менеджмент занимают однозначную позицию: всякое Парето-улучшение желательно, в ходе его достигается повышение эффективности. Перераспределение же осуществляется, главным образом, исходя из социальных, культурных и этических требований, ха-

раक्टर которых меняется с развитием общества, они же играют роль ограничений при принятии экономически эффективных решений.

Изъянами рынка называются ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов. В качестве синонимов этого термина используются также словосочетания: «провалы рынка», ошибки рынка, неэффективности рынка. Отвлекаясь на время от проблем перераспределения, можно сделать вывод, что общественный сектор призван функционировать только в зонах изъянов рынка.

Характер государственного вмешательства должен в каждом случае точно соответствовать специфике конкретных изъянов рынка, точное определение которых имеет для экономики принципиальное значение. При этом изъяны рынка необходимо сопоставлять с возможными изъянами (провалами) государства. Дело в том, что действия государства, направленные на преодоление изъянов рынка, подчас оборачиваются неоправданными потерями. Примером может служить практически весь опыт тотального государственного регулирования в бывшем Советском Союзе.

В зонах провалов рынка максимизация прибыли и максимизация полезности для потребителей не совпадают. Как правило, это зоны производства специфических услуг (например, здравоохранение), где ограничены возможности диверсификации производства. И в этих зонах экономически оправдано фиксировать профиль организации, путем ослабления ее заинтересованности в максимизации прибыли.

При этом административное ограничение уровня доходов не приносит желаемых результатов. Эффект дает не административное ограничение предела доходов, а ограничение прав на распределение прибыли, особенно права распределения ее между лицами, определяющими стратегию организации. Прибыль, образуемая в данном случае, может направляться на укрепление материально-технической базы организации, повышение квалификации персонала и т.п. То есть, в конечном счете, использоваться для улучшения качества производимых специфических товаров и услуг.

Именно эти черты - фиксированный профиль и запрет на распределение прибыли - являются отличительными чертами некоммерческих организаций.

Подобное положение третьего сектора позволяет ему справляться с целым комплексом таких сложнейших социальных задач, как:

- привлечение дополнительных ресурсов общества в сферу социального воспроизводства, при помощи иных, помимо налоговых, механизмов и дополнительных источников их аккумуляции;

- мобилизация 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;

- реализация новаторских социальных программ, т. е. программ, которые еще не имеют общепризнанного статуса и всеобщей поддержки. Выполнение этой задачи способствует развитию и совершенствованию самой системы и качества социального воспроизводства. При этом, зачастую, осуществление подобных программ производится без мобилизации дополнительных общественных средств, за счет собственных моральных и интеллектуальных ресурсов и использования уже имеющейся инфраструктуры.

Все это вместе способствует большей гибкости всей системы социального воспроизводства, повышает ее чувствительность к изменяющимся условиям и обстоятельствам, ограничивает тенденцию чрезмерной поляризации жизненного благополучия для различных людей, обеспечивает достижение общественного согласия.

Процесс трансформации нашего общества сопровождается изменением роли государства и переносом центра тяжести многих воспроизводственных задач преимущественно на возрастающую активность и ответственность самих граждан, их хозяйственных, политических и иных организаций и объединений.

Особенности общественного развития в Узбекистане обусловили, что новые негосударственные, ранее неизвестные, гражданские институты возникают в нашем обществе не столько в качестве спонтанной реакции населения на ситуацию переходного периода, сколько в результате естественного социально-экономического реформирования.

При этом наиболее сложным и трудоемким является процесс формирования низовых, территориальных институтов социальной защиты, образуемых по инициативе и с участием самих граждан, т. е. того, что называется благотворительными организациями. Уровень развития и способы функционирования новых инициатив социальной защиты являются индикатором успешности перехода к гражданским (в противовес только административно-государственным) методам социальной защиты населения. Именно на возрастание этого уровня указывает Президентом Республики Узбекистан И.А. Каримов как на одну из важнейших задач построения нового гражданского демократического начала в обществе.

XI.2. Финансы негосударственных некоммерческих организаций

Некоммерческая организация в условиях рыночной экономики может иметь различные источники доходов - от бюджетных ассигнований, выручки от реализации услуг до благотворительных пожертвований.

Если классифицировать положения законодательных актов Республики Узбекистан, регулирующих деятельность некоммерческих организаций, источниками формирования имущества некоммерческой негосударственной организации могут являться:

- взносы учредителей организации;
- членские взносы (для организаций, основанных на членстве);
- благотворительные пожертвования, в том числе носящие целевой характер (гранты), предоставляемые гражданами и юридическими лицами в денежной или натуральной форме;
- доходы от внереализационных операций, включая доходы от ценных бумаг;
- поступления от деятельности по привлечению ресурсов (проведения кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведения кампаний по сбору благотворительных пожертвований, проведения лотерей и аукционов в соответствии с законодательством Республики Узбекистан, реализации имущества и пожертвований, поступивших от благотворителей, в соответствии с их пожеланиями);

- доходы от разрешенной законом предпринимательской деятельности;
- поступления из республиканского бюджета, местных бюджетов и внебюджетных фондов;
- доходы от деятельности хозяйственных обществ, учреждений некоммерческой организацией;
- труд добровольцев;
- иные не запрещенные законом источники.

В Республике Узбекистан основным источником функционирования ННО являются пока средства зарубежных доноров. Доля государственных учреждений составляет 1,4%, местных благотворительных и коммерческих организаций - 9,8%, частных пожертвований - 3,3%, предпринимательская деятельность приносит всего 11,7% доходов, а членские взносы - 18,1%.

ННО в Республике Узбекистан еще предстоит овладеть искусством фандрайзинга - искусством поиска и привлечения средств для ННО и реализуемых ими проектов. При этом фандрайзинг необходимо понимать как *деятельность, направленную на осуществление социально значимой миссии по улучшению социального состояния общества, систему партнерства коммерческого и некоммерческого секторов экономики*. С этой точки зрения фандрайзинг можно определить как управленческую деятельность, направленную на согласование общественного спроса и предложения в сфере вложения средств в некоммерческие инициативы.

При этом спрос представлен потребностями и интересами, требующими финансовых ресурсов, превышающих возможности некоммерческих организаций заработать их посредством своей основной деятельности. Предложение же демонстрирует возможности прибыльных компаний и состоятельных людей продемонстрировать свои интересы и общественную заботу, напомнить о своей значимости и влиянии, а также желание муниципальных и государственных органов власти финансировать проекты, направленные на решение социальных проблем, которые формируют систему мотиваций для перераспределения ресурсов и вложения средств в некоммерческие проекты.

История фандрайзинга началась в Соединенных Штатах Америки. Правительство США использовало различные способы поддержки неправительственных организаций. Первоначаль-

но это была система прямого финансирования посредством грантов и субсидий. При этом приоритет отдавался программам в сфере образования и научных исследований. С 60-х годов XX века механизмы поддержки некоммерческого сектора расширились и к 70-м годам затрагивали уже социальную сферу. Данные гранты получили название «категорийных субсидий». Именно в 70-е годы XX столетия правительство США начало делегировать функции дистрибьюторов (распределительные) на уровень регионов и локальных сообществ. Данная идея являлась реальным воплощением идеи федерализма, когда предполагается, что локальные сообщества лучше знают свои проблемы и способы их решения.

В результате был создан мощный финансовый механизм, который имел все необходимые инструменты для привлечения на цели поддержки некоммерческого сектора средств федерального и местных бюджетов. А также других экономических субъектов. Роль государства принципиально трансформировалась (от распределительного органа по программам к передаче субсидий муниципалитетам для аккумулирования общего фонда государственных средств и распоряжения ими).

Именно 70-е годы стали точкой отсчета в функционировании стабильного финансового механизма помощи региональным и местным некоммерческим организациям США. Государство смогло сформировать систему воздействия на процесс финансовой поддержки некоммерческого сектора.

Система стимулирования спонсорства в США складывается не только из системы налоговых льгот, уменьшающих налогооблагаемую базу или предусматривающих более низкие ставки налогов на прибыль. Стала приниматься в расчет также неэкономическая выгода, которая, наряду со льготами, побуждала прибыльные компании бизнес-сектора и состоятельных частных лиц осуществлять взносы в некоммерческие организации.

Как показывает практика США и других развитых стран, существует множество причин, по которым коммерческий сектор вкладывает ресурсы в некоммерческие проекты. При этом в качестве механизма наибольшее распространение получили фонды корпораций. В США в настоящее время сложилась мощная финансовая структура социокультурного процесса, на базе которой была развита система фандрайзинга.

Можно выделить следующие **основные формы фандрайзинга.**

Фонды корпораций, механизмы *корпоративной филантропии*, основанной на механизме инвестирования в социальные проекты (имеется ввиду, что повышение качества жизни и улучшение человеческого фактора также приведет к повышению нормы прибыли и обеспечит возврат инвестиций), *корпоративные контракты* (предусматривающие поддержку не только финансовую, но и в виде материальных, организационных и информационных ресурсов), *общественные фонды* (предоставляющие финансовую поддержку проектам, в которых непосредственно заинтересовано конкретное локальное сообщество). Основными источниками финансовых средств фондов являются дарения, пожертвования граждан сообщества, которые таким образом воздействуют на качество жизни региона, развитие культуры и образования своего города, штата и могут быть уверены, что сделанные ими вложения будут надлежащим образом использованы. Доноры общественных фондов имеют право на ограничение использования своего вклада конкретными направлениями расходования средств. Именно поэтому общественные фонды отличаются высокой ориентацией на локальные интересы. При этом общественные фонды начинают сочетать прямые финансовые выгоды для доноров с косвенными - возможностями влиять на развитие своего муниципалитета.

И, наконец, значительным влиянием располагают фонды глобальных национальных интересов - фонды Рокфеллера и Форда. Данные фонды поддерживают проекты, могущие иметь глубокое воздействие и на США в целом, и на глобальное развитие. Как правило, это инновационные проекты.

Кроме того, некоммерческие организации являются пользователями налоговых льгот, которые представляют собой недополученные государством доходы, следовательно, также могут быть приравнены к государственному субсидированию. В Узбекистане некоммерческие организации имеют следующие общие (помимо установленных отдельными решениями Правительства) льготы:

- освобождение от таможенных платежей (кроме таможенных сборов) товаров, ввозимых некоммерческими организациями для укрепления своей материально - технической базы, а также товаров, ввозимых ими в целях благотворительной помощи в соответствии с уставными задачами организаций;

- освобождение от налогов спонсорских взносов и других отчислений юридических и физических лиц, полученных некоммерческими организациями для осуществления уставной деятельности;

- освобождение от налогов и сборов при осуществлении общественно-благотворительной деятельности, не преследующей получения доходов от предпринимательской деятельности.

XI.3. Организационно-правовой механизм управления ресурсами негосударственных некоммерческих организаций

Для создания негосударственной некоммерческой организации необходимо принятие соответствующего решения ее учредителей (членов), оформленного в письменной форме.

Ассоциации (союзы) негосударственных некоммерческих организаций могут создаваться по инициативе не менее двух негосударственных некоммерческих организаций.

Инициаторами создания негосударственной некоммерческой организации созывается учредительный съезд (конференция) или общее собрание, на котором принимается устав и образуются руководящие органы.

Ново создаваемая негосударственная некоммерческая организация подлежит государственной регистрации, с момента которой и начинается отсчет времени ее функционирования.

Учредительными документами негосударственной некоммерческой организации являются:

- устав, утвержденный учредителями (членами);
- учредительный договор, заключенный участниками и устав, утвержденный ими - для союзов и ассоциаций.

Требования учредительных документов негосударственной некоммерческой организации обязательны для самой негосударственной некоммерческой организации и для ее членов и учредителей.

В уставе негосударственной некоммерческой организации отражаются:

- наименование, цели и задачи негосударственной некоммерческой организации, организационно-правовая форма, территория, в пределах которой она осуществляет свою деятельность;
- структура и руководящие органы негосударственной не-

коммерческой организации, контрольно - ревизионные органы (это требование обязательно для общественных фондов);

- компетенция и порядок формирования руководящих органов, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

- условия приобретения и утраты членства, права и обязанности членов;

- источники формирования денежных средств и иного имущества, права негосударственной некоммерческой организации и структурных подразделений по управлению имуществом;

- порядок реорганизации и ликвидации, внесения дополнений и изменения в устав.

Законодательством Республики Узбекистан выработан ряд общих требований к учредителям и участникам негосударственных некоммерческих организаций. Так, учредителями, участниками негосударственной некоммерческой организации могут быть физические лица, достигшие восемнадцати лет, а также юридические лица. Членами молодежной негосударственной некоммерческой организации могут быть лица, достигшие четырнадцати лет, а членами детской негосударственной некоммерческой организации - лица, достигшие десяти лет.

Принадлежность или непринадлежность граждан к негосударственной некоммерческой организации не является основанием для ограничения гражданских прав и свобод. Иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Республики Узбекистан могут быть учредителями, участниками негосударственной некоммерческой организации.

Негосударственная некоммерческая организация может иметь свою символику, флаг, эмблему, вымпел и т.д., совпадающие с государственной символикой. Символика негосударственной некоммерческой организации подлежит государственной регистрации.

Негосударственные некоммерческие организации, прошедшие государственную регистрацию, вносятся в государственный реестр юридических лиц, доступный для всеобщего ознакомления.

Негосударственные некоммерческие организации могут принимать различные организационно-правовые формы: потребительские кооперативы, общественные объединения, общественные фонды, учреждения и др.

Потребительским кооперативом признается добровольное объединение граждан на основе членства с целью удовлетворения материальных (имущественных) потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паев.

Общественным объединением является добровольное объединение граждан, объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Ключевым моментом является то, что участники объединения не сохраняют прав собственности на имущество, переданное ими этому объединению, а также на членские взносы. Они не отвечают по обязательствам общественного объединения, членом которого они состоят.

Общественным фондом является не имеющая членства организация, учрежденная физическими и - или юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая благотворительные, социальные, культурные или иные общественно полезные цели. Общественный фонд располагает имуществом, переданным ему его учредителями. Обязательным требованием к общественному фонду является публикация отчетов об использовании своего имущества.

Объединения юридических лиц - **ассоциации и союзы** - объединения, создаваемые юридическими лицами в целях координации деятельности, защиты их общих интересов. Наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет ее деятельности с включением слова «ассоциация» или «союз» - Союзы писателей, композиторов, художников Республики Узбекистан.

Учреждения - это некоммерческие организации, создаваемые собственниками (например, государством) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая ими полностью или частично. Предпринимательская деятельность учреждений, их участие в хозяйственных обществах, товариществах допускается с согласия собственников, выраженного в учредительных документах учреждений. В уставах и положениях указываются виды деятельности, в т. ч. предпринимательской, которые осуществляют данные учреждения. Доходы, полученные от такой деятельности и приобретенное за их счет имущество, по-

ступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Полученные доходы используются на уставные цели учреждения.

Международная негосударственная некоммерческая организация - международная организация, деятельность которой в соответствии с ее уставом и законодательством Республики Узбекистан, может распространяться на территорию Республики Узбекистан и одного или более иностранных государств.

В Республике Узбекистан осуществляют свою деятельность значительное количество международных неправительственных некоммерческих организаций. Среди них Международная организация «Врачи без границ» (МСФ), Фонд «Спасите детей», Международный корпус милосердия (МКМ), Корпус мира США, Международный комитет Красного Креста (МККК), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), ТАСИС, Агентство США по международному развитию (ЮСАИД), Безвозмездная помощь Центральной Азии (КАФЕ), Кросслинк Интернешнл, Международная организация «Уорлд Консерн», Ассоциация совместного развития (АСР, Инк.), Фонд «Евразия», Институт «Открытое общество»/ Фонд Сороса, Каунтерпарт Консорциум. Кроме названных, в Республике Узбекистан осуществляют свою деятельность ООН и организации ООН - Детский Фонд ООН (ЮНИСЕФ), Организация ООН по образованию, науке и культуре (ЮНЕСКО), Верховный Комиссариат ООН по делам беженцев (ВКБ), Фонд народонаселения ООН (ЮНФПА) и другие.

XI.4. История развития негосударственных некоммерческих организаций

Исторически сложилось, что изначально благотворительность рассматривалась как частное дело каждого и - в лучшем случае - как удел религии и ее структур, призванных проявлять милосердие и заботу о престарелых, бедных и инвалидах. Религиозные организации с помощью нравственного воспитания много делали для того, чтобы противостоять эгоистической индивидуалистической психологии рынка, особенно на этапе его становления, демонстрируя акты бескорыстия, человеколюбия, взаимопомощи и благотворительности в соответствии с высокими социальными и духовными требованиями религиозного вероучения.

В результате этого, в конце XIX века заметно расширилась сфера частной благотворительной деятельности, появилось немало благотворительных организаций, финансируемых за счет частных взносов и религиозных структур. Однако деятельность благотворительных организаций сводилась, как правило, к сбору добровольных вкладов частных лиц и организаций для оказания благотворительной помощи.

В начале XX века, прежде всего в США, появились первые благотворительные фонды, созданные крупными корпорациями и фирмами, которые знаменовали этап появления активной некоммерческой деятельности.

Вторая половина XX века характеризуется дальнейшим развитием общественных организаций, ведущих некоммерческий тип хозяйствования. Вместе с государственными бюджетными учреждениями они формируют неприбыльный третий сектор экономики.

Третий сектор в Республике Узбекистан начал формироваться сразу после обретения независимости. При этом необходимо отметить, что, из-за отсутствия юридических и экономических институтов по практике реализации деятельности ННО в Республике Узбекистан в силу наследия советского периода развития, когда ННО практически не были востребованы гражданским обществом, главенствующая роль в первые годы независимости в создании ННО принадлежала государству. Создавались, как правило, государственные фонды. Первой, самостоятельно образовавшейся негосударственной некоммерческой организацией, была Ассоциация деловых женщин Узбекистана.

В настоящее время зарегистрировано более 2000 негосударственных некоммерческих организаций. Однако активно действующими ННО являются далеко не все из них.

Преобладающее большинство лидеров ННО имеют недостаточно информации по вопросам законодательного, финансового и налогового регулирования деятельности ННО. Проблемой является ограниченность финансовых ресурсов.

Говоря об истории развития негосударственных некоммерческих организаций, нельзя не отметить добровольческого движения. Важнейшим отличительным признаком добровольчества является социальная значимость работы, которую делают добровольцы.

Для чего общественная организация старается привлечь в работу добровольцев? Чем добровольцы помогают организации помимо выполнения конкретной работы? Важно, что общественная поддержка положительно влияет на имидж организации, подчеркивает ее социальную значимость. С привлечением добровольцев решается часть финансовых проблем организации, увеличивается круг общения, организация получает новые интеллектуальные ресурсы, профессиональные и консультационные услуги, новые материальные ресурсы. Также появляются новые постоянные члены и сотрудники организации из числа добровольцев. Большое преимущество заключается в том, что привлекается внимание общественности к проблемам, которые решает организация: так в некоторой степени, решаются и некоторые социальные проблемы (например, привлечение молодежи становится профилактикой подростковой преступности).

В Республике Узбекистан добровольческое движение находится в стадии становления, хотя добровольцы составляют более половины членов негосударственных некоммерческих организаций. Обследование, проведенное в рамках проекта «Выявление роли негосударственных некоммерческих организаций и их взаимодействия с государственным сектором в решении проблем занятости» (при поддержке ЦАП Фонда «Евразия») в 2000 г., показало, что добровольцы составляют 59% от общего числа занятых в негосударственных некоммерческих организациях.

Хотя некоммерческие организации в Республике Узбекистан уже обладают необходимыми базовыми знаниями и контактами, позволяющими проводить им свою политику, тем не менее эта сфера находится на начальном этапе развития. Происходит некий дисбаланс в развитии третьего сектора.

Поэтому, как у органов государственной власти и управления, так и у негосударственных некоммерческих организаций, есть необходимость выработки стратегии развития организаций, ориентированных на привлечение человеческих ресурсов.

Необходима разработка программ по взаимодействию местной администрации и бизнеса с добровольческими центрами, вовлечению других секторов в добровольческую деятельность - созданию программ по корпоративному добровольчеству. Представляется, что в Узбекистане, с учетом исторически сложившихся традиций махаллей, добровольческое движение имеет все основания быть успешным.

В местной администрации к работе с добровольческими организациями и добровольцами наиболее готовы отделы и управления, занимающиеся социальной защитой, образованием, природоохранными мероприятиями. Они могут предоставлять вакансии для добровольцев, финансовые и материальные ресурсы. Например, когда требуются люди, личный автотранспорт, для доставки пожилых людей на лечебные процедуры в больницу, если у тех возникают трудности с передвижением.

В этом случае, кстати, было бы эффективным привлечение для решения поставленной проблемы, например, общества автолюбителей, гаражные кооперативы, объяснив полезность данной работы для сообщества.

Различные образовательные учреждения готовы к созданию образовательных программ, рассказывающих о добровольчестве или обучающих добровольцев конкретным навыкам.

Добровольчество - хороший способ социализации молодежи, ее вовлечения в социально полезную деятельность. Добровольческие программы могут занять место не только во внеклассной воспитательной работе в школах, но и в организации различного рода практик, особенно для студентов. Студенты юридических учебных заведений могут принимать заявки на юридическую консультацию, а подготовившись, через какой-то промежуток времени и давать ее. Студенты факультетов бизнеса могут провести маркетинговое исследование для продукции, которую выпускают инвалиды. Такая практика не только даст прямую пользу получателю услуги и добровольцу, но и оставит у молодых людей, пока еще студентов, опыт социально полезной деятельности. Добровольческая деятельность в различных организациях может послужить хорошим способом поддержки профессиональной квалификации во время поиска оплачиваемой работы через центры занятости населения. Это может оказаться точкой соприкосновения между добровольческим центром, имеющим информацию о вакансиях в некоммерческом секторе и службой занятости, в которую обращаются ищущие работу. Также, через службы занятости идет организация оплачиваемых общественных работ. Это могут быть работы по благоустройству, уборке территории. В некоторых случаях добровольческий центр мог бы взять на себя функцию организатора этой работы и привлечения к ней добровольцев, но с обязательным условием

превышения объема выполняемых работ над объемом отпущенных на ее оплату средств. Финансовые ресурсы могут быть израсходованы на организацию и проведение этого проекта через добровольческий центр. При организации подобных проектов следует обязательно проинформировать добровольцев о том, что за труд они могли бы получить деньги через службы занятости. Интересны совместные ярмарки вакансий для желающих быть добровольцами и для безработных.

Во внешнем окружении добровольческого центра важное место занимают представители бизнеса и предпринимательства. Прежде всего - это финансирование добровольческих проектов и административных расходов центра. Но не только деньгами могут помочь представители бизнеса. Бизнесмен может быть добровольцем. Участвуя в добровольчестве, представители бизнеса не только выполняют работу, но и, относясь к социально значимой группе, с которой многие стараются брать пример, повышают тем самым имидж добровольческой деятельности.

XI.5. ННО и цели государственных и муниципальных социальных программ

Прямое финансирование деятельности некоммерческих организаций со стороны органов государственной власти и местного самоуправления оправдано главным образом в той мере, в какой оно служит объединению усилий в решении наиболее насущных социальных задач. На практике это достигается в рамках общегосударственных, региональных и муниципальных социальных программ. По своей целевой направленности такие программы связаны с предоставлением социальной помощи населению и с поддержкой отраслей социально-культурной сферы (здравоохранения, образования, культуры).

В политике органов государственной власти и местного самоуправления по обеспечению социальной поддержки населения в период осуществления реформирования всех сторон жизни общества после обретения независимости Республикой Узбекистан можно выделить три главных направления:

1. оказание «неотложной социальной помощи»;
2. социальную реабилитацию;
3. профилактику социальных проблем.

Оказание «неотложной социальной помощи» это:

- оказание помощи социально слабо защищенным группам населения (пожилым гражданам, инвалидам, детям-сиротам и другим);

- развитие сети различных видов организаций социального обслуживания населения (центры комплексного социального обслуживания, организации социального обслуживания семьи и детей, специализированной социальной помощи на дому и др.);

Социальная реабилитация это:

- социальная реабилитация инвалидов;

- создание условий для интеграции в активную гражданскую жизнь лиц, уволенных с военной службы, членов семей погибших военнослужащих;

- развитие новых социальных технологий поддержки семьи, в том числе консультативных услуг по выходу из кризисных ситуаций, социально-психологической адаптации к новым условиям;

- социальная реабилитация пострадавших от насилия;

- создание системы социальной адаптации и реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей с ограниченными возможностями.

Профилактика социальных проблем это:

- разработка и реализация программ, направленных на расширение занятости для отдельных социальных групп населения: молодежи, женщин, имеющих малолетних детей, инвалидов;

- решение проблем детской безнадзорности, профилактики безнадзорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, «социального сиротства», социальной помощи лицам без определенного места жительства;

- расширение государственной поддержки новых форм семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения;

- обеспечение условий полноценного вхождения в общественную жизнь и активного участия в ней молодежи.

Органы государственной власти и местного самоуправления привлекают независимые некоммерческие организации к процессу разработки государственных и муниципальных социальных программ и обеспечивают координацию направлений

своей деятельности и деятельности государственных и муниципальных социально-культурных учреждений с программами благотворительных и других видов некоммерческих организаций.

Организационными механизмами, обеспечивающими решение этих задач, могут быть:

- проведение обсуждений проектов социальных программ в органах исполнительной власти с приглашением на эти обсуждения представителей третьего сектора;

- проведение слушаний по проектам социальных программ в органах представительной власти с приглашением на эти обсуждения представителей третьего сектора;

- направление проектов социальных программ на экспертизу в ассоциации, объединяющие независимые некоммерческие организации;

- создание при органах власти рабочих групп по подготовке программ и их отдельных разделов, включение в эти группы представителей третьего сектора;

- проведение конкурсов на разработку концепций региональных и муниципальных целевых социальных программ, подпрограмм, разделов программ, участие в которых могут принять и независимые некоммерческие организации; гласное подведение итогов конкурсов, создание рабочих групп по подготовке соответствующих программ, составленных на паритетной основе из представителей органов власти и организаций или граждан - победителей конкурсов;

- создание советов программ, обеспечивающих координацию деятельности различных государственных и независимых организаций по реализации соответствующих программ, контроль за ходом их выполнения; включение в эти советы представителей третьего сектора.

Смысл активного привлечения независимых некоммерческих организаций к обсуждению, разработке государственных и муниципальных программ и их координации с программами, самостоятельно осуществляемыми этими организациями, состоит в получении возможности для появления нетрадиционных решений социальных проблем, предложений по более рациональному и эффективному использованию ресурсов и государства и третьего сектора, а также - в установлении и укреплении обратной связи между государством и гражданским обществом, что

является необходимым условием достижения социально-политической стабилизации.

Финансирование органами государственной власти и местного самоуправления проектов и программ независимых некоммерческих организаций может быть полным (гранты) и частичным (дотации). Во втором случае средства могут предоставляться при условии, что определенная часть (половина, треть) расходов по проекту будет покрыта из внебюджетных источников, например, лишь для покрытия определенных видов расходов по проекту. Дотации предусматриваются для реализации проектов, соответствующих целям государственной политики, выраженным в весьма обобщенных формулировках. Гранты (полное финансирование) - для проектов, служащих достижению более конкретно сформулированных целей.

XI.6. Организационные формы взаимодействия государственных и муниципальных органов с организациями третьего сектора

Существуют следующие организационные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с организациями Третьего сектора:

- подразделения (или отдельные работники этих органов), на которые возложена обязанность по взаимодействию с организациями третьего сектора;
- различного рода совещания, советы, комитеты и т.п., участниками которых являются представители двух указанных сторон.

Взаимодействие с организациями третьего сектора может осуществляться «отраслевыми» и специально ориентированными на такие организации подразделениями государственных и муниципальных органов. Первые - это подразделения социальной защиты, образования, культуры и т.д. Ко вторым относятся, например, отделы по связям с общественностью региональных и городских администраций.

Отраслевые подразделения, осуществляя подготовку и реализацию программ, проектов, мероприятий в профильных для них сферах (социальная защита населения, образование, культура и т.д.), должны взаимодействовать с соответствующими по

направлениям деятельности организациями третьего сектора, рассматривая вопросы размещения среди них социального заказа, их субсидирования и др.

Основной задачей подразделений второго типа является налаживание плодотворного сотрудничества органов государственной власти и местного самоуправления с независимыми некоммерческими организациями. Такие подразделения, иницируя подготовку и принятие специальных законодательных и нормативных актов (например, законов о благотворительной деятельности в соответствующем регионе, социальном заказе), отстаивая интересы некоммерческих организаций при решении вопросов налогообложения, разработке и реализации государственных и муниципальных программ, проектов и т.д., становятся как бы лоббистами интересов третьего сектора. Эти подразделения играют положительную роль в укреплении взаимосвязей некоммерческих организаций с отраслевыми подразделениями государственных и муниципальных органов.

Состав и характер организационных форм второго типа в основном зависит от количества и разнообразия организаций третьего сектора в регионе, что, в конечном счете, определяется его масштабами и экономическим потенциалом. В общем случае, чем больше численность и разнообразнее состав действующих на территории региона организаций третьего сектора, тем более сложными и многогранными являются организационные формы их взаимодействия с соответствующими государственными и муниципальными структурами.

Краткие выводы

1. Негосударственные некоммерческие организации представляют так называемый третий сектор экономики (первый - предпринимательский, второй - общественный, государственный). Чем более он развит, тем меньшая нагрузка ложится на государственный сектор при компенсациях изъянов рыночной экономики.

Третий сектор - это особый общественный институт, образуемый совокупностью негосударственных и некоммерческих организаций, которые своей деятельностью обеспечивающий определенную часть социального воспроизводства.

2. Третий сектор в Республике Узбекистан начал формироваться сразу после обретения независимости. При этом необходимо отметить, что, из-за отсутствия юридических и экономических институтов по практике реализации деятельности ННО в Республике Узбекистан в силу наследия советского периода развития, когда ННО практически не были востребованы гражданским обществом, главенствующая роль в первые годы независимости в создании ННО принадлежала государству. Создавались, как правило, государственные фонды. Первой, самостоятельно образовавшейся негосударственной некоммерческой организацией, была Ассоциация деловых женщин Узбекистана.

В настоящее время зарегистрировано более 2000 негосударственных некоммерческих организаций. Однако активно действующими ННО являются далеко не все из них.

3. Законодательством Республики Узбекистан выработан ряд общих требований к учредителям и участникам негосударственных некоммерческих организаций. Так, учредителями, участниками негосударственной некоммерческой организации могут быть физические лица, достигшие восемнадцати лет, а также юридические лица. Членами молодежной негосударственной некоммерческой организации могут быть лица, достигшие четырнадцати лет, а членами детской негосударственной некоммерческой организации - лица, достигшие десяти лет. Принадлежность или непринадлежность граждан к негосударственной некоммерческой организации не является основанием для ограничения гражданских прав и свобод. Иностранцы граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Республики Узбекистан,

могут быть учредителями, участниками негосударственной некоммерческой организации

4. Существуют следующие организационные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с организациями третьего сектора:

- подразделения (или отдельные работники этих органов), на которые возложена обязанность по взаимодействию с организациями третьего сектора;

- различного рода совещания, советы, комитеты и т.п., участниками которых являются представители двух указанных сторон.

Взаимодействие с организациями третьего сектора может осуществляться «отраслевыми» и специально ориентированными на такие организации подразделениями государственных и муниципальных органов. Первые - это подразделения социальной защиты, образования, культуры и т.д. Ко вторым относятся, например, отделы по связям с общественностью региональных и городских администраций.

5. В Республике Узбекистан основным источником функционирования ННО пока являются средства зарубежных доноров. Доля государственных учреждений составляет 1,4%, местных благотворительных и коммерческих организаций - 9,8%, частных пожертвований - 3,3%, предпринимательская деятельность приносит всего 11,7% доходов, а членские взносы - 18,1%.

ННО в Республике Узбекистан еще предстоит овладеть искусством фандрайзинга - искусством поиска и привлечения средств для ННО и реализуемых ими проектов. При этом фандрайзинг необходимо понимать как деятельность, направленную на осуществление социально значимой миссии по улучшению социального состояния общества, систему партнерства коммерческого и некоммерческого секторов экономики. С этой точки зрения фандрайзинг можно определить как управленческую деятельность направленную на согласование общественного спроса и предложения в сфере вложения средств в некоммерческие инициативы.

6. *Можно указать следующие цели социальных программ правительства, в достижение которых заметный вклад способны внести организации третьего сектора:*

- оказание помощи социально слабо защищенным группам

населения (пожилым гражданам, инвалидам, детям-сиротам и другим);

- развитие сети различных видов организаций социального обслуживания населения (центры комплексного социального обслуживания, организации социального обслуживания семьи и детей, специализированной социальной помощи на дому и др.);

- социальная реабилитация инвалидов;

- создание условий для интеграции в активную гражданскую жизнь лиц, уволенных с военной службы, членов семей погибших военнослужащих;

- развитие новых социальных технологий поддержки семьи, в том числе консультативных услуг по выходу из кризисных ситуаций, социально-психологической адаптации к новым условиям;

- социальная реабилитация пострадавших от насилия;

- создание системы социальной адаптации и реабилитации детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, детей с ограниченными возможностями;

- разработка и реализация программ, направленных на расширение занятости для отдельных социальных групп населения: молодежи, женщин, имеющих малолетних детей, инвалидов;

- решение проблем детской безнадзорности, профилактики безнадзорности, наркомании и правонарушений несовершеннолетних, «социального сиротства», социальной помощи лицам без определенного места жительства;

- расширение государственной поддержки новых форм семейного воспитания детей, лишившихся родительского попечения;

- обеспечение условий полноценного вхождения в общественную жизнь и активного участия в ней молодежи;

- усиление профилактики социального неблагополучия.

7. Органы государственной власти и местного самоуправления привлекают независимые некоммерческие организации к процессу разработки государственных и муниципальных социальных программ и обеспечивают координацию направлений своей деятельности и деятельности государственных и муниципальных социально-культурных учреждений с программами благотворительных и других видов некоммерческих организаций.

Смысл активного привлечения независимых некоммерческих организаций к обсуждению, разработке государственных и муниципальных программ и их координации с программами, самостоятельно осуществляемыми этими организациями, состоит в обретении возможности для появления нетрадиционных решений социальных проблем, предложений по более рациональному и эффективному использованию ресурсов и государства и третьего сектора, а также - в установлении и укреплении обратной связи между государством и гражданским обществом, что является необходимым условием достижения социально-политической стабилизации.

Вопросы для обсуждения и контроля

1. Назовите основные типы организаций, функционирующих в рыночной экономике, и дайте им краткую характеристику.
2. Какие организации рассматриваются как третий сектор экономики?
3. Какую роль играет общественный сектор как участник отношений обмена между независимыми друг от друга обладателями прав собственности в рыночной экономике?
4. Назовите главные отличительные черты некоммерческих организаций.
5. Как осуществляется формирование бюджета некоммерческих организаций?
6. Что представляет собой субсидирование государством некоммерческих организаций?
7. Опишите основные этапы развития ННО в Республике Узбекистан.
8. Перечислите основные организационные формы взаимодействия государственных и муниципальных органов с организациями третьего сектора.
9. Что такое фандрайзинг?
10. Каковы общие требования к учредителям и участникам некоммерческих организаций, предъявляемые в Республике Узбекистан?
11. Перечислите организационно-правовые формы негосударственных некоммерческих организаций в Республике Узбекистан.

Основная литература:

1. Гражданский кодекс Республики Узбекистан.
2. Налоговый кодекс Республики Узбекистан.
3. Закон Республики Узбекистан «О негосударственных некоммерческих организациях».
4. Тихомиров В. «Некоммерческие организации». М., «Юнити».1998.
5. «Экономика общественного сектора - основы теории государственных финансов». Под ред. Якобсона. М., «Аспект-Пресс».1996.
6. Гаврилова Н., Пономаренко Е. «Третий сектор - механизм некоммерческого хозяйствования».М., 1999.
7. «Государственные и муниципальные финансы». М., «Финансы». 1999.
8. Гонорская А. «Административное и финансовое управление негосударственными некоммерческими организациями». Т., 1999.
9. «Узбекистан: ННО и занятость населения». Т., 2001.

Глоссарий

Благотворительный дар (взнос) - безвозмездный денежный дар, материальная (техническая) помощь.

Изъяны (провалы, ошибки, неэффективности) рынка - ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает Парето-оптимального использования ресурсов.

Налоговые льготы - более благоприятные условия для плательщиков по уплате налогов. Наиболее распространены следующие виды налоговых льгот: не облагаемый налогами минимум дохода, налоговые скидки, изъятие из обложения отдельных видов доходов, полное освобождение от уплаты отдельных видов налогов, вычеты из сумм налогов и т.д.

Некоммерческие организации - организации, как правило, имеющие фиксированный профиль и запрет на распределение прибыли. Это самостоятельно хозяйствующие субъекты с правами юридического лица, деятельность которого не имеет целью получение прибыли и направлена на выполнение социально значимых функций.

Парето - улучшение - такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния (значение функции индивидуальной полезности) хотя бы для одного из участников, если при этом не происходит снижение уровня благосостояния ни одного из других участников.

Парето-оптимизация - процесс, в котором достигаются все возможные Парето-улучшения.

Прибыль - разница между всеми доходами и всеми издержками и разница между рыночной стоимостью продукта и рыночной стоимостью затрат на его производство.

Самоокупаемость - принцип хозяйствования, предусматривающий полное покрытие расходов доходами, полученными от реализации выпущенной продукции или оказанных услуг.

Субсидия - финансовая поддержка правительства, осуществляемая в различных формах (прямые денежные выплаты, налоговые льготы и т.д.).

Траст - благотворительный фонд, основанный на доверительном управлении.

Устав - свод положений и правил, определяющих устройство, деятельность, права и обязанности юридического лица,

утвержденный и зарегистрированный в установленном законом порядке. Устав определяет правовое положение юридического лица.

Франчайзинг - методы поиска средств для финансирования ННО.

Фонд - финансовая организация, учреждение для оказания материальной помощи, использующая денежные и материальные средства, имеющие целевое назначение.

Добровольческое движение - вовлечение широких масс различных слоев в исполнение социально значимых функций на добровольных началах, за плату или безвозмездно (например, патронаж престарелых, юридические консультации для инвалидов, уборка территорий и т.д.).

ГЛАВА XII

ИННОВАЦИОННЫЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

ХИ.1. Назначение, структура и содержание современного инновационного менеджмента

Несмотря на то, что современное развитие науки и техники позволяет достичь всего этого уже сегодня, в качестве основного ограничения на пути удовлетворения потребностей любого субъекта хозяйствования в нововведениях выступает капитал во всех его видах (ссудный, оборотный, акционерный, венчурный, уставной и др.). Определяющую роль при этом играют долгосрочные и среднесрочные инвестиции, так как инновационный процесс длится в среднем от 3 до 5 лет и более.

Учитывая эти обстоятельства, научно-технический прогресс, признанный во всем мире в качестве важнейшего фактора экономического развития, все чаще, особенно в западной литературе, связывается с понятием инновационного процесса. Как справедливо отметил американский экономист Джеймс Брайт, это единственный в своем роде процесс, объединяющий науку, технику, экономику, предпринимательство и управление.

Принято считать, что понятие «**нововведение**» является русскоязычным вариантом английского слова «**innovation**». Буквальный перевод с английского данного термина означает - «введение новаций» или, в нашем понимании этого слова, - «введение новшеств».

Под **новшеством** можно понимать новый порядок, новый обычай, новый метод, изобретение, новое явление и т.д. Таким образом, с момента принятия новшества к распространению, оно приобретает новое качество - становится нововведением (инновацией). Процесс введения новшества в практику рыночного хозяйствования принято называть процессом коммерциализации. Период времени между появлением новшества и воплощением его в нововведение (инновацию) называется инновационным лагом.

В повседневной практике, как правило, понятия «новшество», «новация», «нововведение», «инновация», отождествляются, что вполне объяснимо. Любые изобретения, новые явле-

ния, виды услуг или методы только тогда получают общественное признание, когда принимаются к распространению (коммерциализации), и уже в новом качестве они выступают, как нововведения (инновации). При этом под **инновациями** в широком смысле понимается прибыльное использование новшеств в виде новых технологий, видов продукции и услуг, организационно-технических и социально-экономических решений производственного, финансового, коммерческого, административного или иного характера. Период времени от зарождения идеи, создания и распространения новшества и до его использования принято называть жизненным циклом инновации. С учетом последовательности проведения работ жизненный цикл инновации рассматривается как инновационный процесс.

Учитывая возрастающую сложность внедрения достижений научно-технического прогресса в хозяйственный оборот, а также усиливающуюся конкуренцию на рынке инноваций, широкое распространение в конце прошлого века стало приобретать одно из перспективных направлений современной науки об управлении, получившее название **«инновационный менеджмент»**. Данное направление менеджмента имеет свои специфические отличия и представляет систематизированные научные знания и навыки, связанные с управлением сложными системами, включающие в себя постоянные исследования динамики изменения всех их функциональных звеньев и иерархических уровней. При этом инновационный менеджмент включает в себя совокупность различного рода новшеств и простирается от зарождения идеи до ее коммерческой реализации, охватывая таким образом весь комплекс отношений: производства, обмена, потребления новой идеи.

Усиливающаяся с каждым годом скорость внедрения инноваций становится все более важным орудием в конкурентной борьбе за выживание. И недостаточно расторопные менеджеры, вероятнее всего окажутся в проигрыше. Главным критерием успешной работы менеджеров все больше становится скорость процесса внедрения новых видов продукции, создания новых видов услуг или удовлетворения других потребностей участников рынка.

Другой важной причиной появления инновационного менеджмента стало то обстоятельство, что для удовлетворения нужд потребителей субъектам хозяйствования потребовался гораздо

лучший и более широкий спектр сервисных услуг. Причем сами управляющие нуждаются в постоянном улучшении условий их жизни, быта, а самое главное, - организации управленческой деятельности.

Питер Дракер, анализируя эффективность инноваций в бизнесе, пишет: «Некоторые компании (но не многие) получают пятидесятикратную или даже стократную отдачу с доллара, затраченного на исследования. Другие получают мало или ничего. Ключ к успеху - не знания, ум или упорный труд и меньше всего удача. Это - выполнение следующих основных правил эффективных исследований»:

- Каждое новое изделие, процесс или услуга начинают устаревать буквально в тот день, когда они впервые достигают самоокупаемости. Сам факт, что вы своевременно признаете свое изделие, процесс или услугу устаревшими, открывает вам единственный путь помешать сделать это вашему конкуренту. Крупная американская компания «Дюпон компани» приняла на вооружение этот метод, когда появился нейлон. «Дюпон» немедленно дала задание химикам работать над изобретением нового синтетического волокна, способного конкурировать с нейлоном. Она также стала снижать цену на нейлон, делая, таким образом, менее привлекательными для потенциальных конкурентов поиски возможностей обойти патенты «Дюпон». Благодаря такому инновационному подходу, «Дюпон» до сих пор остается ведущим производителем синтетических волокон мира и нейлон «Дюпон» до сих пор остается на рынке, принося своей кампании прибыль.

- Исследования требуют одинакового подхода, как к «фундаментальным», так и к «прикладным» ответвлениям деятельности субъектов рынка. Это различие в промышленности уже потеряло смысл, поскольку часто превращается в препятствие для успешной работы корпораций.

- В эффективном инновационном процессе - физика, химия, биология, математика, экономика и так далее - это не дисциплины, а - орудия, средства повышения реального уровня своей конкурентоспособности. Это не значит, конечно, что эффективные исследования требуют универсальных гениев-специалистов. Самый талантливый физик знает сегодня только небольшую часть своей дисциплины. Однако инновационный

менеджмент требует, чтобы руководитель проекта или директор по исследовательской работе знал как, когда и какого специалиста надо привлечь.

- *С содержательной точки зрения инновационный процесс представляет собой не одно усилие, а три: усовершенствование, управляемая эволюция и нововведение*, каждое из которых дополняет друг друга, но значительно отличается одно от другого. При этом необходимо во время увидеть суть проблемы, своевременно поставить задачу и найти пути ее решения. Пионерные действия зачастую слишком велики, чтобы удовлетворится только ближайшей перспективой. Краткосрочный результат также должен быть шагом в непрерывном долговременном процессе развития. Только такой инновационный подход обеспечивает равновесие в работе компании, учреждения или другой организации.

- *Специализированным структурам инновационного характера компаний надо понять, что исследования - это отдельная сфера деятельности, но не отдельная функция, изолированная от общих задач компании*. По своей сути инновация - это превращение результатов исследования в изделия, процессы или услуги, которые можно производить, продавать, поставлять и обслуживать. И она должна идти рука об руку с исследованием. И производство, и маркетинг, и обслуживание влияют на исследования с самого начала точно в такой же мере, в какой результаты исследования, в свою очередь, влияют на них.

- *Каждое изделие, процесс, услуга или исследовательский проект должны подвергаться проверке на жизнеспособность каждые несколько лет*, чтобы ответить на вопрос: стали бы мы начинать производство этого изделия, зная то, что нам известно сейчас?

- *На практике имеется три ключа к определению момента отказа от дальнейшего выпуска изделия, прекращения процесса, оказания услуг или завершения инвестиционного проекта*: во-первых, когда больше нет значительных усовершенствований; во-вторых, когда управляемая эволюция больше не приводит к новым изделиям, процессам, рынкам или применениям; в-третьих, когда долгие годы исследований дают только «интересные» результаты, не имеющие перспективного ни теоретического, ни практического значения.

- Инновации надо измерять также, как все остальные сферы деятельности компаний, товары и услуги, поступающие на рынок. Любое нововведение требует своей оценки. Примерно каждые три года компании необходимо рассмотреть результаты своих нововведений, оценить с позиций: «что нового мы ввели, что значительно изменило возможности нашей компании производить богатство? Соответствовали ли эти нововведения по количеству, качеству и последствиям нашей позиции на рынке и нашему лидирующему положению в нашей отрасли промышленности? Какими должны быть результаты наших исследований в следующие несколько лет, чтобы они дали нам те позиции на рынке и положение лидера отрасли, которые нам нужны?»

Таким образом, сами по себе расходы на инновационный менеджмент сами по себе еще не гарантируют результатов. Их дает, как правило, применение приведенных выше форм и методов инновационного менеджмента.

Подводя итоги данного параграфа, следует отметить, что одной из функциональных подсистем общего инновационного менеджмента, получившей широкое распространение в странах с развитой экономикой выступает муниципальный инновационный менеджмент, представляющий собой совокупность принципов, форм и методов введения новшеств в практику работы муниципальных формирований.

ХII.2. Понятие, назначение и особенности муниципального инновационного менеджмента

Как известно, основными компонентами активной деятельности наиболее конкурентоспособных муниципальных формирований в условиях рынка выступают новшества, инвестиции и нововведения, муниципальные формирования, как и любые другие субъекты рыночного пространства, нуждаются в инновациях, без которых в условиях постоянного бюджетного дефицита просто невозможно увязать постоянно возрастающие потребности административно-хозяйственных образований, связанных с реализацией возложенных на них экономических и социальных функций государственного обустройства.

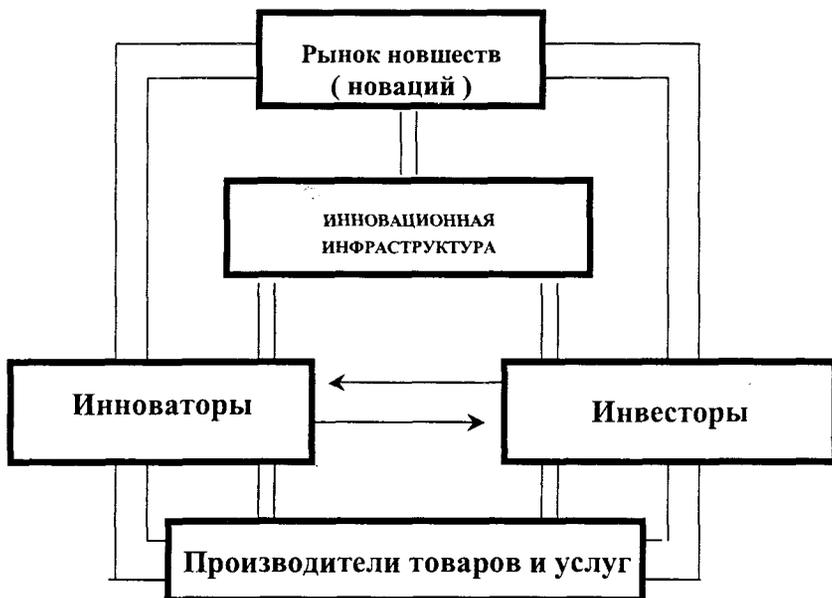
Инновационная сфера в масштабе муниципального форми-

рования представляет собой систему взаимодействия инноваторов, инвесторов, товаропроизводителей конкурентоспособной продукции или услуг, а также их потребителей.

Новшества, возникающие в процессе удовлетворения потребностей муниципальных формирований и расположенных на их территории субъектов хозяйственной деятельности, формируют местный рынок новаций, инвестиции, привлекаемые для их реализации способствуют развитию региональных рынков инвестиций, а сами реализованные инновации оказывают позитивное влияние на становление рынка чистой конкуренции нововведений. Эти три основных компонента и образуют сферу инновационной деятельности, показанную на Схеме № 12.1.

Схема № 12.1

Организаций инновационной деятельности



Основным товаром формируемых на местных рынках инноваций является научный и научно-технический результат или продукт интеллектуальной деятельности, на который распространяются авторские и аналогичные права, оформленные в соответствии с действующими международными, федеральными, республиканскими и другими законодательными и нормативными актами.

Рынок новшеств формируют научные организации, вузы, временные научные коллективы, объединения научных работников, научно-исследовательские подразделения коммерческих организаций, самостоятельные лаборатории и отделы, отечественные и зарубежные новаторы, действующие на территории того или иного муниципального формирования.

От новшества, как результата научной и научно-технической деятельности, до нововведения, как общественного признания новых технологий, товаров, видов услуг, новых методов и т.п., осуществляется сложный процесс, требующий нередко значительных затрат времени и ресурсов муниципальных органов власти.

При всем разнообразии форм участия организаций на рынке новшеств, определяющим условием является объем инвестиций, как в сферу научной и научно-технической деятельности, так и в процесс преобразования новшеств в нововведения.

В условиях глубокого экономического кризиса в странах СНГ, когда государственные источники финансирования резко сокращаются, особое значение приобретает закрепление в законодательном порядке следующих основных норм инвестиционной политики, которых должны придерживаться республиканские, региональные и муниципальные органы власти в реальном секторе экономики и социальной сфере:

- на безвозвратной основе из государственного бюджета могут финансироваться только фундаментальные научные исследования, а также объекты республиканского значения некоммерческого характера и объекты, связанные с поддержанием национальной безопасности;

- все остальные виды централизованных инвестиций могут осуществляться только на возвратной и конкурсной основе;

- преимущественными формами предоставления государственных ресурсов на возвратной основе являются инвестиро-

вание путем покупки ценных бумаг или выдачи государственных гарантий по эмитируемым ценным бумагам.

Рассматривая рынок новшеств, рынок чистой конкуренции и рынок инвестиций, в качестве основных составляющих инновационной сферы, руководителям муниципальных органов власти очень важно правильно определять области инновационной деятельности, которые требуют их участия и четко представлять основные формы и методы участия в реализации различных этапов инновационного процесса.

ХII.3. Назначение, содержание и структура инновационного муниципального менеджмента

Возрастающая роль инновационной политики в структуре управления муниципальной экономикой определяется особенностями инновационного процесса, как специфического объекта управления. При этом следует подчеркнуть, что он в большей степени, чем другие элементы НТП, связан с товарно - денежными отношениями, опосредующими все стадии его реализации. Это обстоятельство вполне убедительно проявляется в условиях рыночной экономики капиталистических стран. Основная масса инновационных процессов реализуется здесь частными компаниями разного уровня и масштаба, и такие процессы выступают, понятно, не как самостоятельная цель, а как средство лучшего решения производственных и коммерческих задач компании, добывающей высокой прибыльности. Однако муниципальные органы управления развитых стран научились умело использовать огромный социально-экономический потенциал инноваций и саму инновационную активность участников инновационного процесса для решения, задач развития своих территорий

Высокая капиталоемкость, техническая сложность и рискованность большинства инновационных проектов, а также ограниченные финансовые возможности местных органов власти требуют внедрения программно-целевого подхода к реализации муниципальных целевых программ поддержки нововведений, в том числе и в малых наукоемких фирмах. Для этого создается система государственных контрактов на приобретение тех или иных товаров и услуг, фирмам предоставляются кредитные льготы для осуществления нововведений и т.д. Контрактное финан-

сирование представляет собой один из важных элементов распределенной во всем мире системы контрактных отношений, т.е. договоров между заказчиками в лице муниципалитетов и подрядчиками в лице фирм - исполнителей инновационных проектов. В данных договорах четко предусматриваются сроки завершения работ, конкретное разделение труда между исполнителями, характер материального вознаграждения. Строго оговариваются взаимные обязательства и экономические санкции.

С содержательной точки зрения реализация любой из стратегий инновационного развития муниципальных формирований заключается в **гармонизация работы производственно-хозяйственной и социальной подсистем**, составляющих основу управления современным муниципальным формированием.

Эффективность работы по внедрению инноваций в производственно-хозяйственной подсистеме муниципальных образований зависит от:

а) масштабов развития производительных сил и характера производственно-технологических процессов, протекающих в регионе;

б) прогрессивности используемых форм и методов хозяйствования;

в) имеющегося уровня производительности труда и физических условий работы трудозанятого населения;

г) развитости рыночной инфраструктуры, существующей в муниципальном образовании и регионе в целом;

д) благоприятного инвестиционного климата и имеющихся местных льгот для отечественных и иностранных инвесторов.

Социальная подсистема управления развитием муниципальных образований включает в себя масштаб и качество развития таких важных сфер жизнедеятельности, как:

- сфера социального обеспечения;
- сфера здравоохранения;
- сфера образования;
- сфера жилищно-коммунального обеспечения;
- сфера культуры и международных отношений.

Обеспечение устойчивости их функционирования, а также повышение качества оказываемых услуг населению за счет введения новшеств составляют назначение и сущность инновационного менеджмента в социальной сфере муниципальной деятельности.

Следующим важным элементом инновационного менеджмента выступает **внедрение инновационного стиля управления** муниципальной организацией, который предполагает:

- осуществление департаментализации деятельности муниципальных формирований;

- решение вопросов масштаба управляемости и контроля за деятельностью всех подразделений муниципальных органов власти;

- решение вопросов правильного соотношения уровней иерархии и масштаба управляемости муниципальных формирований;

- разделение и специализацию труда муниципальных работников;

- налаживание эффективных коммуникации и координацию усилий различных органов муниципальной власти;

- распределение прав и ответственности между республиканскими и муниципальными органами государственной власти.

Специализация и разделение труда. Разделение труда в муниципальных органах власти идет по двум направлениям:

- *горизонтальному* (например, последовательно - «снабжение - планирование - муниципальная деятельность - услуги населению»);

- *вертикальному* (по уровням иерархии муниципальной организации: областной - городской - районный хокимияты и их подразделения).

Реализация этой функции обеспечивается с помощью таких средств коммуникаций, как отчеты, интервью, собрания, компьютерная связь, средства радио- и телевидения и т. д. С помощью различных форм связи обеспечивается взаимодействие между подсистемами, осуществляется маневрирование ресурсами, достигается единство и согласование всех функций муниципального менеджмента.

Масштаб управляемости образуется в соответствии со структурой

- а) рабочие горизонтальные* (на одном уровне иерархии);

- б) рабочие вертикальные* (с одного уровня иерархии на другой);

- в) линейные* (реализующие отношения «начальник - подчинённые»);

г) *функциональные (штабные)*, несущие совещательные или рекомендательные функции;

д) *косвенные* (связи координации, подкрепляемые принятыми в организации полномочиями, правилами, нормами и процедурами);

е) *формальные* (связи координации, подкрепляемые принятыми в организации полномочиями, правилами, нормами и процедурами);

ж) *неформальные* (на основе личных взаимоотношений, дружбы, родственных связей и т.д.).

В процессе распределения прав и ответственности руководителям муниципальных формирований важно знать, что существуют два варианта распределения прав и ответственности в деятельности муниципальных органов власти: система «елочка» и система «матрешка».

В системе «елочка» права и ответственность вышестоящего руководства поглощают только часть прав ответственности (полномочий) нижестоящего руководителя.

Система «матрешка» является системой двойного или множественного подчинения, в ней права и ответственность вышестоящего руководителя полностью поглощают права и ответственность (полномочия) всех нижестоящих руководителей. В этой системе очень сложно найти «крайнего» в силу распыленности прав и ответственности всех нижестоящих уровней.

Определяющим фактором успешного задействования инновационного потенциала муниципальных формирований выступает эффективная политика муниципальных органов власти по **постоянному повышению уровня инвестиционной привлекательности региона** через создание стимулов и предоставление преференций инвесторам, обеспечение прозрачности деятельности эмитентов, защиту прав мелких и средних инвесторов, развитие рыночной инфраструктуры и поддержку наиболее конкурентоспособных предприятий региона. Этой же задаче способствует создание институтов коллективного инвестирования, меры муниципальных органов власти по повышению совокупного инвестиционного эффекта, повышению инициативы населения, совершенствованию механизмов привлечения иностранных и отечественных инвестиций, формированию локальных фондов страхования рисков мелких и средних инвесторов.

Одновременно необходимо постоянно осуществлять либерализацию финансовой системы территорий, включающую усилия по формированию конкурентной среды, поддержке малого и среднего бизнеса, развитию инвестиционно-финансовой инфраструктуры региона, включая рынок муниципальных ценных бумаг. Основными задачами этих территориальных финансовых структур должны стать формирование благоприятного инвестиционного климата на в регионе, повышение его инвестиционной привлекательности в глазах отечественных и иностранных инвесторов. Обязательным условием формирования благоприятного инновационного климата выступает укрепление финансовой базы муниципального формирования, для чего муниципальные органы власти должны научиться использовать разные экономические механизмы привлечения и перераспределения инвестиционных ресурсов. Очень важно при этом постоянно расширять ассортимент и качество финансовых инструментов вложения капитала в экономику региона.

Как показывает мировой опыт, при прочих равных условиях инвесторы охотнее идут на те территории, где уже создан определенный «инвестиционный климат» и заметна инвестиционная активность эмитентов в лице местных властей.

Поэтому, если государством ставится задача добиться формирования благоприятного «инвестиционного климата» в регионе, необходимо принятие соответствующего законодательства, обеспечивающего:

- соблюдение принципов взвешенной инвестиционной политики в масштабе регионов;
- создание механизмов, четко регламентирующих права и обязанности эмитентов;
- предоставление стимулов для активизации инвестиционной деятельности в масштабе муниципальных формирований;
- информационную прозрачность инновационных процессов;
- стабильность правового статуса инвестора;
- защиту его прав как собственника;
- благоприятные условия функционирования предприятий в период реализации инновационных проектов.

Очень важно, чтобы законодательно были определены статус инвестиционных проектов муниципального или региональ-

ного масштабов, а также способы их государственной поддержки в зависимости от статуса. Например, инвестиционные проекты, оказывающие эффективное воздействие на территориальный потребительский рынок, занятость и доходную часть бюджета, или проекты, направленные на развитие производственной и социальной инфраструктуры, реализуемые по инициативе администрации соответствующей территории.

При всем многообразии форм и приемов стимулирования инновационной деятельности со стороны муниципальных органов управления во всех промышленно развитых странах прослеживается высокий уровень согласованности инновационной политики со всеми видами экономической политики, реализуемой в масштабе территориального образования. Это проявляется в использовании единых экономических инструментов государственного воздействия, соответствующих избранному на данный период экономическому курсу. Другим характерным свойством инновационной муниципальной политики является также широта воздействия, которая проявляется в том, что она нацеливает всех участников инновационного процесса на предложение инновационных идей, инициирует начальный спрос на результаты инновационных процессов, способствует привлечению в инновационный бизнес финансово-кредитных средств и информационных ресурсов, создает благоприятный для инноваций экономический и политический климат. Наконец, важной чертой проводимой муниципальными органами инновационной политики должен быть всесторонний учет многофункционального характера инновационного процесса, включая его цикличность, расчлененность на этапы, вероятностный характер, высокую степень риска и т.д.

ХII.4. Принципы и особенности реализации инновационных проектов в сфере муниципальной деятельности

Понятие инновационный проект в сфере муниципальной деятельности употребляется в двух смыслах:

1. Как дело, (деятельность, мероприятие), предполагающее осуществление комплекса каких-либо действий, обеспечивающих достижение определенных целей;

2. Как система организационно-правовых и расчетно-финансовых документов, необходимых для осуществления каких-либо действий.

Каждый проект независимо от сложности и объема работ, необходимых для его выполнения, проходит в своем развитии определенные состояния: от состояния, когда «проекта *еще* нет», до состояния, когда «проекта *уже* нет». Согласно сложившейся практике, состояния, через которые проходит проект, называют *фазами*. Каждая фаза разработки и реализации проекта имеет свои цели и задачи (схема № 12.2).

Создание и реализация инновационного проекта включает следующие этапы:

- 1) формирование инвестиционного замысла (идеи);
- 2) исследование инвестиционных возможностей;
- 3) подготовку контрактной документации;
- 4) подготовку проектной документации;
- 5) строительно-монтажные работы;
- 6) эксплуатацию объекта;
- 7) мониторинг экономических показателей.

При этом, под этапом формирования инвестиционного замысла (идеи) понимается задуманный план действий. На этом этапе, прежде всего, необходимо определить субъекты и объекты инвестиций, их формы и источники в зависимости от деловых намерений разработчика идеи.

К объектам инвестиций в инновационные проекты могут быть отнесены:

- строящиеся, реконструируемые или расширяемые предприятия, здания, сооружения (основные фонды), предназначенные для производства новых продуктов и услуг;

- комплексы строящихся или реконструируемых объектов, ориентированных на решение одной задачи (программы). В этом случае под объектом инвестирования подразумевается программа - производства новых изделий (услуг) на имеющихся производственных площадях в рамках действующих производств и организаций;

- различного рода проекты производственного и непроизводственного назначения;

В инновационном проекте используются следующие формы инвестиций:

- денежные средства и их эквиваленты (целевые вклады, оборотные средства, ценные бумаги, например, акции или облигации, кредиты, займы, залоги и т.п.);

- земля;

- здания, сооружения, машины и оборудование, измерительные и испытательные средства, оснастка и инструмент, любое другое имущество, используемые в производстве или обладающие ликвидностью;

- имущественные права, оцениваемые, как правило, денежным эквивалентом.

Схема № 12.2.

СОДЕРЖАНИЕ ФАЗ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ИННОВАЦИОННОГО ПРОЕКТА

Прединвестиционная фаза Проекта		Инвестиционная фаза Проекта		
Прединвестиционные исследования и планирование проекта	Разработка документации и подготовка к реализации	Проведение торгов и заключение контрактов	Реализация проекта	Завершение проекта
1. Изучение прогнозов	1. Разработка плана проектно-исследовательских работ	1. Заключение контрактов	1. Разработка плана реализации проекта	1. Пусконаладочные работы
2. Анализ условий для воплощения первоначального замысла, разработка концепции проекта.	2. Задание на разработку ТЭО и разработка ТЭО.	2. Договор на поставку оборудования.	2. Разработка графиков.	2. Пуск объекта.
3. Предпроектное обоснование инвестиций.	3. Согласование, экспертиза и утверждение ТЭО.	3. Договор на подрядные работы.	3. Выполнение работ.	3. Демобилизация ресурсов, анализ результатов.
4. Выбор и согласование места размещения.	4. Выдача задания на проектирование.	4. Разработка планов.	4. Мониторинг и контроль.	4. Эксплуатация.
5. Экологическое обоснование.	5. Разработка, согласование и утверждение.		5. Корректировка плана проекта.	5. Ремонт и развитие производства.
6. Экспертиза.	6. Принятие окончательного решения об инвестировании.		6. Оплата выполненных работ.	6. Закрытие проекта, демонтаж оборудования.
7. Предварительное инвестиционное решение.				

Под этапом **формирования инвестиционного замысла** (идеи) понимается задуманный план действий. На этом этапе, прежде всего, необходимо определить субъекты и объекты инвестиций, их формы и источники в зависимости от деловых намерений разработчика идеи.

Субъектом инвестиций являются коммерческие организации и другие субъекты хозяйствования, использующие инвестиции.

К объектам инвестиций на нужды муниципальных органов могут быть отнесены:

- строящиеся, реконструируемые или расширяемые предприятия, здания, сооружения (основные фонды), предназначенные для производства новых продуктов и услуг;

- комплексы строящихся или реконструируемых объектов, ориентированных на решение одной задачи (программы). В этом случае под объектом инвестирования подразумевается программа - производство новых изделий (услуг) на имеющихся производственных площадях в рамках действующих производств и организаций.

В инвестиционном проекте могут быть использованы следующие формы инвестиций:

- денежные средства и их эквиваленты (целевые вклады, оборотные средства, ценные бумаги, например, акции или облигации, кредиты, займы, залоги и т.п.);

- земля;

- здания, сооружения, машины и оборудование, измерительные и испытательные средства, оснастка и инструмент, любое другое имущество, используемое в производстве или обладающие ликвидностью;

- имущественные права, оцениваемые, как правило, денежным эквивалентом;

Основными источниками инвестиций для инвестиционных проектов муниципального назначения являются:

- собственные финансовые средства, иные виды активов (основные фонды, земельные участки, промышленная собственность и т.п.) и привлеченные средства;

- ассигнования из республиканского (федерального), региональных и местных бюджетов;

- иностранные инвестиции, предоставляемые в форме фи-

нансового или иного участия в уставном капитале совместных организаций;

- различные формы заемных средств, в том числе кредиты, предоставляемые государством на возвратной основе, кредиты иностранных инвесторов.

Важное значение в инновационном муниципальном менеджменте отводится этапу - **«исследование инвестиционных возможностей»**, который предусматривает:

- предварительное изучение спроса на продукцию и услуги с учетом экспорта и импорта;

- оценку уровня базовых, текущих и прогнозных цен на услуги;

- подготовку предложений по организационно-правовой форме реализации проекта и составу участников;

- оценку предполагаемого объема инвестиций по укрупненным нормативам и предварительную оценку их коммерческой эффективности;

- подготовку исходно-разрешительной документации;

- подготовку предварительных оценок по разделам ТЭО, в частности оценку эффективности проекта;

- утверждение результатов обоснования инвестиционных возможностей;

- подготовку контрактной документации на проектно-исследовательские работы.

Цель этапа исследования инвестиционных возможностей - подготовка инвестиционного предложения для потенциального инвестора. Если потребности в инвесторах нет, и все работы производятся за счет собственных средств, тогда принимается решение о финансировании работ по подготовке ТЭО проекта.

Этап - **разработка ТЭО инвестиционного проекта** - в полном объеме предусматривает:

- проведение полномасштабного маркетингового исследования;

- подготовку программы реализации услуг населению;

- подготовку исходно-разрешительной документации;

- разработку технических решений, в том числе генерального плана, градостроительных, архитектурно-планировочных и строительных решений;

- инженерное обеспечение проекта;

- Мероприятия по охране окружающей среды и гражданской обороне;
- Описание системы управления предприятием, организации труда рабочих и служащих;
- Формирование сметно-финансовой документации;
- Оценку рисков, связанных с осуществлением проекта;
- Оценку коммерческой эффективности проекта (при использовании бюджетных инвестиций).

Успешная реализация каждого из вышеназванных этапов процесса подготовки и реализации инвестиционного проекта повышает надежность его реализации и снижает себестоимость затрат на его выполнение и повышает имидж муниципального органа власти.

XII.5. Методы оценки эффективности инновационных проектов муниципальных формирований

Существует несколько методов оценки инвестиционных проектов (схема.12.3). Все они основаны на оценке и сравнении объема предполагаемых инвестиций и будущих денежных поступлений, обусловленных инвестициями.

Схема № 12.3.

МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ



Срок окупаемости инвестиций.

Одним из самых простых и широко распространенных методов оценки является метод определения срока окупаемости инвестиций. Срок окупаемости определяется подсчетом числа лет, в течение которых инвестиции будут погашены за счет получаемого дохода (чистых денежных поступлений).

Коэффициент эффективности инвестиций.

Другим достаточно простым методом оценки инвестиционных проектов является метод расчета коэффициента эффективности инвестиций (бухгалтерской рентабельности инвестиций). Коэффициент эффективности инвестиций рассчитывается путем деления среднегодовой прибыли на среднюю величину инвестиций. В расчет принимается среднегодовая чистая прибыль (балансовая прибыль за вычетом отчислений в бюджет). Средняя величина инвестиций выводится делением исходной величины инвестиций на два.

Дисконтирование денежных потоков.

В определенной степени недостатки двух первых методов уменьшают методы, основанные на принципах дисконтирования денежных потоков. В мировой практике существует несколько подобных методов, однако их суть сводится к сопоставлению величины инвестиций с общей суммой приведенных (дисконтированных) будущих поступлений.

Рентабельность инвестиций.

Применение метода чистой текущей стоимости, несмотря на действительные трудности его расчета, является более предпочтительным, нежели применение метода оценки срока окупаемости и эффективности инвестиций, поскольку учитывает временные составляющие денежных потоков. Применение этого метода позволяет рассчитывать и сравнивать не только абсолютные показатели (чистую текущую стоимость), но и относительные показатели, к которым относится рентабельность инвестиций:

$$\text{Рентабельность инвестиций} = \frac{\text{Общая накопленная величина дисконтированных доходов}}{\text{дисконтированных доходов}}$$

Очевидно, что если рентабельность больше единицы, то проект следует принять, если меньше единицы - отвергнуть.

Метод перечня критериев.

Суть метода отбора инвестиционных проектов с помощью перечня критериев заключается в следующем: рассматривается соответствие проекта каждому из установленных критериев и по каждому критерию дается оценка проекту. Метод позволяет увидеть все достоинства и недостатки проекта и гарантирует, что ни один из критериев, которые необходимо принять во внимание не будет забыт, даже если возникнут трудности с первоначальной оценкой.

Критерии, необходимые для оценки инвестиционных проектов, могут различаться в зависимости от конкретных особенностей организации, ее отраслевой принадлежности и стратегической направленности. При составлении перечня критериев необходимо использовать лишь те из них, которые вытекают непосредственно из целей, стратегии и задач организации, ее ориентации долгосрочных планов. Проекты, получающие высокую оценку с позиции одних целей, стратегий и задач, могут не получить ее с точки зрения других.

Балльный метод.

В случае необходимости формализации результатов анализа проектов по перечням критериев (это необходимо при анализе большого числа альтернативных проектов) используется балльная оценка проектов. Метод балльной оценки заключается в следующем. Определяются наиболее важные факторы, оказывающие влияние на результаты проекта (составляется перечень критериев). Критериям присваиваются веса в зависимости от их важности. Этого можно достичь простым опросом руководителей, предложив им распределить на всю группу критериев 100 пунктов, составляющих единицу, в соответствии с относительной важностью тех или иных критериев для общего решения.

Качественные оценки проекта по каждому из названных критериев («очень хорошо», «хорошо» и т.д.) выражаются количественно. Это могут сделать эксперты путем подробного описания, а затем количественного выражения составляющих критерия. При этом вовсе необязательно равномерное распределение весов.

При выборе инвестиционного проекта, оценке его эффективности следует учитывать факторы неопределенности и риска. Полномасштабное изучение этого вопроса выходит за рамки

данного учебного пособия, поэтому остановимся на них лишь вкратце.

Под неопределенностью понимается неполнота или неточность информации об условиях реализации проекта, в том числе - сопутствующих затратах и результатах. Неопределенность, связанная с возможностью возникновения в ходе реализации проекта неблагоприятных ситуаций и последствий, характеризуется понятием риска.

При оценке проектов наиболее существенными представляются следующие виды неопределенности и инвестиционных рисков.

1. Риск, связанный с нестабильностью экономического законодательства и текущей экономической ситуации, условий инвестирования и использования прибыли;

2. Внешнеэкономический риск (возможность введения ограничений на торговлю и поставки, закрытия границ и т. п.);

3. Неопределенность политической ситуации, риск неблагоприятных социально-политических изменений в стране или регионе;

4. Неполнота или неточность информации о динамике технико-экономических показателей, параметрах новой техники и технологии;

5. Колебания рыночной конъюнктуры, цен, валютных курсов и т.п.;

6. Неопределенность природно-климатических условий, возможность стихийных бедствий;

7. Производственно-технологический риск (аварии и отказы оборудования, производственный брак и т. п.);

8. Неопределенность целей, интересов и поведения участников;

9. Неполнота или неточность информации о финансовом положении и деловой ситуации предприятий-участников (возможность неплатежей, банкротств, срывов договорных обязательств).

Наиболее точным является метод формализованного описания неопределенности.

Краткие выводы

Несмотря на многообразие форм и методов реализации инновационных проектов, муниципальным менеджерам следует помнить и учитывать несколько общих правил и принципов инновационной политики в сфере инвестиционной деятельности муниципальных формирований:

1. *«Золотое банковское правило»:* использование и получение средств должно происходить в установленные сроки, а по мере - долгосрочные инвестиции должны финансироваться за счет долгосрочных средств.

2. *Принцип платежеспособности:* планирование инвестиций должно обеспечивать платежеспособность предприятия в любое время.

3. *Принцип рентабельности инвестиций:* для всех инвестиций необходимо выбирать самые дешевые способы финансирования.

4. *Принцип сбалансированности рисков:* самые рискованные инвестиции должны финансироваться за счет собственных средств.

5. *Принцип приспособления к потребностям рынка:* необходимо учитывать конъюнктуру рынка и свою зависимость от предоставления заемных средств.

6. *Принцип предельной рентабельности:* следует выбирать те инвестиции, которые максимально рентабельны.

Успешная реализация вышеназванных принципов позволяет повышать эффективность инновационной деятельности муниципальных формирований и снижать уровень возможных рисков их инвестиционной деятельности, что, в конечном итоге, позитивно отражается на устойчивости развития административно-хозяйственных образований.

Вопросы для обсуждения и контроля

1. Что такое новшество и чем оно отличается от инновации?
2. Чем было вызвано появление современного инновационного менеджмента?
3. Что такое муниципальный инновационный менеджмент и какова его структура?
4. Какие функции выполняет инновационный муниципальный менеджмент?
5. Назовите основных участников инновационного процесса в сфере муниципальной деятельности.
6. Какие принципы муниципального инновационного менеджмента труднее всего внедряются в Республике Узбекистан?
7. Назовите основные фазы жизненного цикла инновационного проекта
8. Какие методы муниципального инновационного менеджмента уже внедряются в Республике Узбекистан?
9. Какие методы оценки эффективности инвестиционных проектов вы знаете?
10. Что сдерживает внедрение достижений муниципального инновационного менеджмента в практику работы муниципальных органов Узбекистана?

Основная литература:

1. Уткин Э.А. «Инновационный менеджмент». М., «Акад-лис». 1996.
2. Шарп У. «Инвестиции». М., «ИНФРА-М». 1997.
3. Ховард К. «Управление в системе цивилизованного предпринимательства. М., «ИНФРА-М». 1996.
4. Роберт Юкер. «Управление проектным циклом с позиций современности». Вашингтон, Всемирный банк. 1998.
5. Зель А.И. «Инвестиции и финансирование, планирование и оценка проектов». Минск., 1996.

Глоссарий

Новшество - термин, означающий новый порядок, новый обычай, новый метод, изобретение, новое явление и другие явления, имеющие пионерный характер.

Координация - важнейшая функция инновационного муниципального менеджмента, гарантирующая бесперебойность и непрерывность действий всех уровней и звеньев муниципального формирования. Цель координации - достижение согласованности в работе всех звеньев организации посредством установления оптимальных связей между ними.

Департаментализация - процесс организационного обособления структурных подразделений муниципальных органов власти с целью повышения эффективности обслуживания своих функций или возрастающих потребностей субъектов муниципальной деятельности.

Инновация - прибыльное использование новшеств в виде новых технологий, видов продукции и услуг, организационно-технических и социально-экономических решений производственного, финансового, коммерческого, административного или иного характера.

Централизация - концентрация властных полномочий на верхнем уровне руководства организацией.

Децентрализация - передача или делегирование прав и ответственности за ряд ключевых решений на нижние уровни управления муниципальной организацией.

Жизненный цикл изделия - совокупность временных периодов от начала разработки изделия до снятия его с производства и исключения из продаж.

Новая продукция - продукция, изготовленная впервые, а также модернизированные изделия, приобретающие новую качественную характеристику.

Риск - возможность наступления событий с отрицательными последствиями в результате определенных решений или действий.

Экономическая эффективность - соотношение затрат и результатов функционирования системы или выпуска какого, - либо товара, а также оказания услуги.

Качество продукции - совокупность свойств продукции,

обеспечивающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением.

Бизнес-план - план коммерческой деятельности предприятия или фирмы, содержащий описание вида деятельности, номенклатуру продукции, работ и услуг, определение своего целевого рынка; ресурсы, которыми располагает предприятие и существующую систему управления.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА И МЕНЕДЖМЕНТ

УЧЕБНИК

Ответственный за печать генеральный директор
Литературного фонда Союза писателей Узбекистана **К.Х. Джумаев**
Технический редактор **А.Х. Мамасолиев**

Подписано в печать 10. 12. 03. Сдано в печать 25. 12. 03.
Формат бумага 60x84 $\frac{1}{32}$, 22 п.л., Печать офсетная.
Тираж 500 экз. Заказ № 188

Издательство Литературного фонда Союза писателей Узбекистана
700000. Ташкент, ул. Джавахарлаъл Неру-1.

Отпечатано в типографии Национальной библиотеки Узбекистана
им. Алишера Навои. г. Ташкент, ул. Хадичи Сулаймановой-33.