Абдувалиев, Салим Киргизбаевич. Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований: обобщение опыта России и Республики Узбекистан : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05.- Москва, 2006

РОССИЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМ. Г.В. ПЛЕХАНОВА
КАФЕДРА УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

**61:06-8/4593**

На правах рукописи

АБДУВАЛИЕВ САЛИМ КИРГИЗБАЕВИЧ

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ; ОБОБЩЕНИЕ
ОПЫТА РОССИИ И РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством

(экономика труда)

Диссертация

на соискание ученой степени кандидата экономических наук

Научный руководитель: Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор ОДЕЕОВ Ю.Г.



Введение З

[Глава 1. Управление социально-экономическим развитием муниципальных образований 10](#bookmark1)

1. Муниципальное образование как объект социально-экономического

управления 10

1. Возрастание роли муниципальных органов управления в Республике

Узбекистан: основные предпосылки 29

1. [Муниципальная кадровая политика 50](#bookmark7)

Глава 2. Механизм функционирования социально-экономической системы

управления муниципального образования 74

1. Становление и развитие социального менеджмента и формирование

муниципального рынка труда 74

1. Оценка социально-экономического потенциала муниципального об­разования на основе показателей качества жизни населения 105

Глава 3. Развитие управления муниципальным образованием 137

1. Причины возникновения социальной напряженности и ее снижение



і

работниками хокимиятов 137

1. [Профессионализм и развитие компетенций работников муниципали­тетов 151](#bookmark20)
2. [Организационная культура и кодекс поведения муниципальных ра­ботников 167](#bookmark22)

Заключение



[Литература 182](#bookmark24)

Приложения 191



**Актуальность темы исследования.** Во многих экономически разви­тых странах, а в последние годы - в России и Узбекистане, в качестве пер­вичной ячейки организации экономической деятельности людей стали рас­сматриваться муниципальные образования - муниципалитеты, структура ко­торых определяется действующим законодательством, национальными тра­дициями и практикой хозяйственного управления. В рамках этих админист­ративно-территориальных образований протекает жизнь человека во всем ее многообразии, формируются местные сообщества, представляющие собой группу людей с социальными границами и достаточно развитым кругом об­щения друг с другом. Именно в муниципальных образованиях сегодня ре­шаются вопросы практической жизни граждан страны, именно они являются основным звеном социально-экономической системы общества, ориентиро-

^ ванной в своем развитии, как в России, так и в Узбекистане, на рост благо­

состояния населения.

1 Проблемы управления социально-экономическим развитием этих обра­

зований находятся под постоянным вниманием президентов обеих стран. Так, В.Путин и И.Каримов в своих ежегодных посланиях законодательным органам власти на протяжении ряда лет ставят конкретные задачи, затраги­вающие интересы населения и местного самоуправления. В частности, в сво­ем послании Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 года, Президент Рос­сийской Федерации В. Путин обозначил главную причину низкого уровня доверия граждан страны к отдельным институтам государственной власти и крупному бизнесу, заключающуюся в том, что ни власть, ни бизнес не оп-

*Ь* равдали надежд миллионов людей, связанных с переменами начала 90-х го­

дов XX века. При этом он особо подчеркнул, что «...социальная ответствен­ность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны понимать, что источником благополучия и процвета­ния России является народ. ...Разумеется, мы и впредь будем стремиться к

тому, чтобы поднять престиж государственной службы. Будем поддерживать российский бизнес. Но и бизнесмен с миллиардным состоянием, и чиновник любого ранга должен знать, что государство не будет беспечно взирать на их деятельность, если они извлекают незаконную выгоду из особых отношений друг с другом»1. Обозначая приоритеты в построении взаимоотношений го­сударства, бизнеса и граждан, В. Путин подчеркнул, что авторитет государ­ства должен основываться на способности принимать справедливые законы и твердо добиваться их исполнения. В свою очередь, Президент Республики Узбекистан И. Каримов неоднократно подчеркивал в своих выступлениях, что построение гражданского общества предполагает последовательную, по­степенную передачу ряда полномочных функций от государства местным ор­ганам власти, общественным структурам и органам самоуправления граж­дан2.

Социальные аспекты развития территорий нашли достаточно широкое отражение в трудах российских и узбекских ученых. В частности, вопросы социальной политики освещены в работах Абдурахманова К.Х., Акимова

1. К., Валентея С.Д., Волгина Н.А., Гонтмахера Е.Ш., Горелова Н.А., Жиль­цова Е.Н., Калашникова С.В., Одегова Ю.Г., Половинкина П.Д., Смирновой Н.А., Шарифходжаева М.Ш. Взаимосвязь социального развития территории и динамики локального рынка труда исследуется в работах Акимова Г.И., Бабича А.М., Бреева Б.Д., Безденежных Т.И., Задорожной Л.И., Ивановой
2. Н., Капелюшникова Р.И., Колосовой Р.П., Муртозаева Б.Ч., Плакси В.И., Рахимовой Д.Н., Руденко Г.Г. Современные подходы к управлению админи­стративно-территориальными образованиями, в том числе муниципальными, описаны Авериным А.Н., Ахуновой Г.А., Глазыриным М.В., Гулямовым
3. С., Жиделевой В.В., Маннаповым Р.Г., Рябовым В.М., Сычевым Н.Г., Так- сиром К.И., Талоновым А.В. Турсунходжаевым М.Л., Холмуминовым Ш.Р. и рядом других ученых.
4. Путин В. Послание Федеральному собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года, с. 2. <http://www.kremlin.ru>.
5. Каримов И. Наша главная цель - демократизация и обновление общества, реформирование и модернизация страны. Ташкент: Узбекистан, 2005, с. 9-16.

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

**Цель диссертационной работы** состоит в обобщении на основе опыта России и Узбекистана методологических основ и разработке прикладных ас­пектов механизма управления социально-экономическим развитием муници­пальных образований.

**В** соответствии с обозначенной **целью** автором конкретизированы сле­дующие теоретические и прикладные **задачи** исследования, отражающие общую логику исследования:

^ • выявить специфику государственной политики в области управления

муниципальными образованиями в Российской Федерации и Республике Уз­бекистан;

* раскрыть сущность управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, исследовать причины возникновения и послед­ствия социальной напряженности в регионе, определив способы выхода из нее;
* определить методические подходы к управлению муниципальными рын­ками труда с использованием инструментария социального менеджмента;
* разработать принципы оценки социально-экономического потенциала развития муниципального образования на основе показателей качества жизни

і населения;

* конкретизировать авторский подход к определению муниципальной кад­ровой политики, выявить показатели профессионализма персонала органов муниципального управления и разработать модель его компетенций, вклю­чающей в себя нормы организационной культуры.

**Предметом исследования** являются социально-экономические отно­шения, возникающие в процессе преодоления социальной напряженности, порожденной диспропорциями и дифференциацией региональных показате­лей качества жизни населения, предопределяющих стратегию развития му­ниципального образования.

**Объектом исследования** является формирующаяся и функционирую­щая система управления социально-экономическим развитием муниципаль­ных образований России и Республики Узбекистан.

**Теоретической и методологической основой исследования** явились фундаментальные труды российских и узбекских ученых по вопросам эко­номики и социологии труда, управления персоналом, общей теории менедж­мента, управления муниципальными образованиями.

В качестве основных методов исследования использовались диалекти­ческий метод и системный подход к анализу форм и методов управления му­ниципальными образованиями, и в первую очередь - персоналом органов управления. В диссертации нашли применение логический и сравнительный

1 анализ, метод экспертных оценок, структурный и функциональный анализ,

методы социологических исследований.

**Информационную базу исследования** составили законодательные и нормативные акты Российской Федерации и Республики Узбекистан по во­просам социально-трудовых отношений и муниципального управления, ор­ганизации местного самоуправления; результаты выборочных социологиче­ских исследований, опубликованных в профильных периодических научных изданиях; сведения по проблематике диссертации, опубликованные в средст­вах массовой информации и Интернет-ресурсы.

**• Научная новизна диссертации** заключается в разработке комплекса

проблем, направленных на развитие муниципальных образований, путем по-

вышения их роли в рыночной экономике России и Республики Узбекистан, совершенствования методических основ их функционирования.

**Наиболее существенные научные результаты исследования,** полу­ченные лично автором и представленные к защите, состоят в следующем:

* раскрыта сущность такого специфического вида экономической дея­тельности в современной рыночной экономике как управление социально­экономическим развитием муниципальных образований;
* выявлены, на основе обобщения опыта реализации государственной политики в области организации жизнедеятельности местных сообществ, особенности функционирования муниципальных образований России и Рес­публики Узбекистан;
* исследованы причины возникновения социальной напряженности и определены индикаторы качества жизни населения, учет которых позволит регулировать возникновение и преодолевать социальную напряженность в рамках муниципального образования;
* разработаны практические рекомендации по повышению эффектив­ности управления социальными процессами, протекающими в рамках муни­ципальных образований, включая меры по преодолению последствий соци-

' альной напряженности в них;

* предложен комплекс мер по сокращению дефицита кадров в органах управления муниципальными образованиями на основе повышения профес­сионализма и развития компетенций персонала муниципального управления, разработке норм организационной культуры.

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследова­ния** работы состоит в развитии теоретических и разработке прикладных ас­пектов проблемы развития управления муниципальными образованиями в условиях либерализации экономики в Российской Федерации и Республике

► Узбекистан. Практическая значимость диссертационного исследования опре­

деляется тем, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут быть

использованы в управлении социально-экономическим развитием муници­пальных образований, организации местного самоуправления в условиях

реализации национальной модели рыночных реформ в Узбекистане и воз­можностей использования российского опыта в данной области.

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

**Реализация и апробация результатов исследования.** Выводы и ос­новные предложения, сформулированные в диссертации, были использова­ны: при разработке и реализации плана по повышению уровня жизни насе­ления Хамзинского хокамията г. Ташкента; в работе по проекту ГНТП-5 «Модернизация системы управления высшим и средним специальным обра­зованием в Узбекистане в ходе реализации Национальной Программы подго­товки кадров в условиях либерализации экономики и демократизации обще­ства», в учебном процессе Ташкентского филиала Российской экономиче­ской академии им.Г.В.Плеханова при преподавании курса «Экономика соци­ально-трудовых отношений».

Результаты исследования апробированы автором на международной научно-практической конференции «Дополнительное профессиональное об­разование как фактор повышения качества трудовых ресурсов» (июнь 2005 г., Воронеж, Воронежский государственный университет), научно­практической конференции «Трансформация социально-трудовых отноше­ний в первом пятилетии нового века: проблемы, уроки, вектор развития» (но­ябрь 2005 г., Москва, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации), Девятнадцатых Международных Пле­хановских чтениях (февраль-апрель 2006 г., Москва-Ташкент, РЭА им. Г.В. Плеханова), второй научно-практической конференции секции межотрасле­вых эколого-экономических системных исследований Российской академии естественных наук «Региональные и муниципальные проблемы устойчивогоразвития территорий» (май 2006 г., Москва, Российская академия естествен­ных наук).

**Публикации.** Основные положения диссертации отражены в шести авторских публикациях общим объемом 11,3 печатных листа.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, литературы и приложений. Содержание работы изложено на 181 странице и включает в себя 21 таблицу и 18 рисунков. Список использован­ной литературы содержит 168 наименований.





**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

1. Управление социально-экономическим развитием территорий при­обретает все большее значение в условиях либерализации жизни общества. В Российской Федерации и Республике Узбекистан первичной ячейкой органи­зации жизни людей сегодня становится муниципальное образование. Граж­дане взаимодействуют друг с другом и с властными структурами в лице их представителей для достижения своих экономических, социальных и иных значимых для населения целей.

Муниципальное образование представляет собой единый организм, од­нако в процессе управления им необходимо разграничивать различные под­системы. Очевидно, что в качестве базовой следует рассматривать экономи­ческую подсистему, так как развитие муниципальной экономики способству­ет формированию финансовых ресурсов муниципального образования, обес­печивающих решение социальных проблем населения.

Для того, чтобы социальная сфера муниципального образования гар­монично развивалась, необходимо не только соответствующее финансовое обеспечение, но и учет социально-психологических факторов роста, бази­рующихся на идеях национального самосознания. Поэтому при формирова­нии властных структур органов местного самоуправления следует сформиро­вать их положительный образ в глазах людей, то есть по сути трансформиро­вать в желательном для общества направлении тот образ социального мира, который обеспечивает адекватную социализацию личности.

1. В Республике Узбекистан в течение последних лет формируется комплекс предпосылок, обеспечивающих возрастание роли муниципальных органов управления в достижении целей развития страны. Здесь также следу­ет выделить предпосылки социально-психологические и экономические предпосылки. Специфика их проявления обусловлена тем, что для Республи­ки Узбекистан характерно наличие ряда особенностей формирования и

функционирования государственной власти, включая исторические традиции взаимоотношения властных структур различных уровней.

Результатом становления современных органов местного самоуправле­ния в стране стало обращение к историческому опыту и организация махал- лей и махаллинских советов, являющихся своеобразной ячейкой гражданско­го общества. С их помощью органы государственной власти на местах более эффективно решают проблемы стабилизации социально-экономического раз­вития муниципальных образований. Со своей стороны, махалли испытывают постоянную поддержку высшего руководства страны, в первую очередь - Президента Республики Узбекистан И. Каримова.

Оригинальной чертой развития местного самоуправления является также выбор страной модели социально ориентированной рыночной эконо­мики, в условиях которой необходимо дальнейшее развитие и совершенство­вание юридических и институциональных основ регламентации деятельности органов местной власти и самоуправления, а также их взаимоотношений с республиканскими и отраслевыми органами управления. Кроме того, должно быть уделено пристальное внимание решению проблемы неравномерности социально-экономического развития как регионов страны (областей, горо­дов), так и муниципальных структур.

1. Для обеспечения эффективного управления социально­экономическим развитием муниципальных образований следует уделить пристальное внимание кадровому обеспечению соответствующих процессов. Эта работа может быть осуществлена в рамках муниципальной кадровой по­литики, которую следует трактовать как важное звено общегосударственной кадровой политики, конкретизирующей в своем развитии национальные цели развития конкретного государства.

В Республике Узбекистан представляется целесообразным расширение субъектной базы муниципальной кадровой политики в направлении охвата ею руководителей предприятий и организаций, расположенных в рамках му­ниципальных образований и относящихся к малому (реже - среднему) бизне- су. В пользу такого подхода говорит перспектива привлечения предпринима­телей к решению местных проблем, в том числе в сфере занятости, поддерж­ки малообеспеченных семей, воспитании молодежи. Тем самым кадровая по­литика будет способствовать решению проблемы социальной ответственно­сти бизнеса в рамках муниципального образования, реализации принципов социальной солидарности и патернализма обеспеченных слоев общества по отношению к социально уязвимым. Действенными инструментами в данном случае могут стать философия местного сообщества и философия органов управления муниципальным образованием, конкретизированные и коррес­пондирующиеся друг с другом в рамках муниципальной кадровой политики.

1. Формирование эффективного механизма функционирования соци­ально-экономического управления муниципальным образованием целесооб­разно осуществлять с учетом принципов социального менеджмента, которые отражают необходимость развития человеческих ресурсов страны и ее от­дельных регионов. Поскольку основные проблемы формирования, распреде­ления и использования человеческих ресурсов решаются в рамках нацио­нального рынка труда, постольку необходимо адаптировать инструментарий социального менеджмента к рынкам труда всех уровней, включая муници­пальный. В Республике Узбекистан к решению проблем занятости населения следует активнее привлекать махаллинские комитеты, особенно в сельской местности, где возможность воздействия на масштабы и структуру спроса и предложения рабочей силы на локальном рынке труда у местных органов го­сударственной власти существенно меньше, чем в городах.

В частности, представляется целесообразным расширить функции го­сударственных органов по труду, вменив им в обязанность оказание методи­ческой и практической помощи местным сообществам, органам власти му­ниципальных образований в решении проблем занятости населения и сокра­щения безработицы. Это также особенно важно для сельских населенных пунктов, отличающихся более высоким уровнем безработицы и одновремен­но - отсутствием специалистов по регулированию рынка труда в органах ме­стной власти и самоуправления. В то же время следует вести работу и с гра­жданами, работающими по найму, разъясняя им их права и обязанности в сфере труда и занятости, что будет способствовать сокращению масштабов злоупотреблений работодателей по отношению к наемным работникам.

1. Ориентация на социальные приоритеты в управлении развитием му­ниципальных образований ставит во главу угла проблему повышения качест­ва жизни. Уровень жизни населения одновременно характеризует потенциал развития муниципального образования и является результатом этого разви­тия. В то же время нельзя игнорировать взаимосвязь таких явлений (и соот­ветствующих им категорий) как качество жизни в целом и качество трудовой жизни. В результате перечисленных подходов конкретизируется система по­казателей, позволяющая дать комплексную характеристику тенденций и пер­спектив социально-экономического развития муниципального образования, в том числе с учетом региональной специфики в рамках конкретной страны.

В обозначенной системе показателей особое значение приобретают стандарты (в первую очередь социальные) и рейтинги (например, кредитные и инвестиционные). Система подобных индикаторов позволяет фиксировать проблемные ситуации и выявлять кризисные регионы, своевременно и дос­товерно определять наметившуюся нестабильность развития и конкретизиро­вать наиболее действенные меры, способствующие ее преодолению. В соот­ветствии с комбинацией и соотношением негативных и позитивных факторов регионы страны могут быть отнесены к благополучным, стандартным и не­благополучным; при этом для первых будет характерен устойчивый рост ка­чества человеческих ресурсов, для вторых - стабилизация данных показате­лей в динамике, для третьих - стагнация.

1. В условиях постоянного усложнения муниципальной деятельности принятие управленческих решений становится приоритетной функцией управления, пронизывающей любую муниципальную организацию сверху донизу. Причинами социальной напряженности в регионе может быть рост цен на продукты первой необходимости, рост преступности, коррупция, ма-

термальное расслоение общества, падение духовной культуры, нравственно­сти и пр. Последствиями социальной напряженности являются: рост числа забастовок, рост преступности, отрицательный прирост населения, увеличе­ние численности населения с доходами ниже прожиточного минимума.

Конфликт рассматривается как средство выхода из социальной напря­женности. Отсутствие согласия между конфликтующими сторонами обу­словлено наличием разнообразных мнений, взглядов, идей, интересов. Осо­бенностью муниципального управления в Республике Узбекистан является то, что представление муниципального хозяйства как единого целого пред­полагает рассмотрение всех конфликтов, потенциально назревающих на под­ведомственной территории или уже свершившихся как внутренних (струк­турных) конфликтов. Методические подходы к разрешению конфликтов одинаково приемлемы как для погашения конфликтов внутри хокимиятов, так и для их разрешения на подведомственной хокимияту территории. Воз­можны следующие способы разрешения конфликтов: решение проблем, сглаживание, компромисс, авторитарный метод, переговоры.

1. Профессиональный уровень работников хокимиятов следует форми­ровать, готовя собственные кадры, повышая их квалификацию, организуя системное обучение и развитие по передовым технологиям оценки и форми­рования компетенций. Компетенция определяется как совокупность индиви­дуальных и профессиональных характеристик работника, определяющих ка­чественное выполнение работы. Выделяют личностные, лидерские, интел­лектуальные и профессиональные компетенции. На основе общей модели компетенций разработана модель компетенций муниципального работника. Развитие компетенций осуществляется в двух основных направлениях: ли­дерство и особенности работы.

Важнейшим аспектом этического поведения муниципальных работни­ков является учет региональных особенностей менталитета жителей подве­домственной территории. Эффект социально-психологического единения яв­ляется особым ресурсом повышения результативности рыночных преобразо­

ваний в Республике Узбекистан. Высокая этика, нравственность сотрудников хокимиятов - залог успеха реформ. Профессиональная этика муниципальных работников включает кодекс поведения, который обеспечивает нормативно­нравственный характер взаимоотношений между людьми, вытекающий из их профессиональной деятельности и обусловленный спецификой развития страны или ее региона.

Кодекс поведения муниципальных работников Республики Узбекистан отвечает историческим традициям и содержит прогрессивные этические нормы: патриотизм, любовь к Родине, почтительное отношение к старшим, родителям, женщинам, понятия чести, достоинства, честности и т.д. Созда­ние механизма управления государственной власти в центре и на местах должно обеспечить ускоренное формирование этических норм в осуществле­нии управленческих функций местными органами власти. Организационная культура становится эталоном результативности не только подразделений хокимиятов, но и процессов демократизации в области государственного и общественного строительства на подведомственной территории.