

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С.П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)

Л.В. ИВАНЕНКО

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ И ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

Рекомендовано редакционно-издательским советом федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева» в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по основным образовательным программам высшего образования по направлениям подготовки 38.03.04, 38.04.04 Государственное и муниципальное управление

САМАРА
Издательство Самарского университета
2018

УДК 338(075)
ББК 65.441я7
И185

Рецензенты: д-р ист. наук, проф. С. А. Мартышкин;
д-р экон. наук, проф. Н. М. Тюкавкин

Иваненко, Лариса Викторовна

И185 **Управление городом и городским хозяйством: учеб. пособие /**
Л.В. Иваненко. – Самара: Изд-во Самарского университета, 2018. – 80 с.

ISBN 978-5-7883-1092-3

В данном учебном пособии изложены основы управления городом и городским хозяйством. Рассмотрены виды муниципальных образований. Дано управление городом как открытой системой. Представлено управление городом в рыночной экономике. Много внимания в учебном пособии уделено стратегии развития современного города. Рассмотрены организация и функционирование в городе управляющих компаний (УК). Показаны особенности городского хозяйства. Особое внимание уделено управлению многоквартирными домами и организации товариществ собственников жилья (ТСЖ).

Предназначено для студентов магистратуры, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.04, 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, по образовательным программам «Управление городом и городскими системами» и «Системы государственного и муниципального управления». Может быть полезно слушателям системы повышения квалификации и практическим специалистам, управленцам, занимающимся проблемами управления городом и развитием городского хозяйства.

Подготовлено на кафедре управления человеческими ресурсами.

УДК 338(075)
ББК 65.441я7

ISBN 978-5-7883-1092-3

© Самарский университет, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ.....	4
1.1. Определение понятий «город» и «управление городом».....	4
1.2. Виды муниципальных образований: городские поселения, городские округа.	8
1.3. Управление городом в рыночной экономике.....	13
1.4. Стратегия развития современных городов.....	28
1.5. Управление городом как открытой системой. Градообразующая и градообслуживающая подсистемы города.....	34
1.6. Муниципальное управление социальной сферой города.....	43
2. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ.....	45
2.1. Определение понятий «городское хозяйство» и «управление городским хозяйством». Состав городского хозяйства.....	46
2.2. Особенности функционирования городского хозяйства. Прогнозирование и планирование жилищно-коммунального хозяйства.....	53
2.3. Управляющие компании в жилищно-коммунальном хозяйстве	62
2.4. Организация товарищества собственников жилья (ТСЖ), перспективы их развития.....	70
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	76

1. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ

1.1. Определение понятий «город» и «управление городом»

Известно, что города возникли благодаря тому, что концентрация различных ресурсов в одном месте позволяет добиться более эффективных результатов и обеспечить жизнедеятельность многих людей.

Понятие «город» может быть определено как место компактного проживания людей, удовлетворяющее их потребности в обеспечении жизнедеятельности, безопасности, коммуникации и развитии личности на основе общности культурных, социальных, национальных и прочих интересов.

В различных источниках даются различные трактовки определения понятия «город» но все они похожи. Так, согласно словарю-справочнику «Территориальное управление экономикой», город – это населённый пункт, отнесённый согласно законодательству государства к категории городов. Современное российское законодательство устанавливает два признака, по которым определяется принадлежность населённого пункта к городу.

Первый признак определяет численность проживающего на территории города населения, которая должна превышать 12,0 тыс. человек. Второй признак оценивает проживающее население с точки зрения занятости в промышленности, научных учреждениях, торговле и социальной сфере (но не в сельском хозяйстве), в сферах обслуживания, а также органах власти и управления, в учреждениях культуры и искусства и др., расположенных на территории города. Причем, данный показатель должен составлять 85,0 % от общего количества трудоспособного городского населения.

В словаре - справочнике И.Н. Жука «Управление» город представляется одним из видов социальной и пространственной организации населения, возникающей и развивающейся на основе объединения промышленных, научных, культурных, административных и других функций.

По численности населения города подразделяются:

- на сверхкрупные (свыше 3,0 млн. чел.);
- крупнейшие (1,0 –3,0 млн. чел.);
- крупные (250,0 тыс. – 1,0 млн. чел.);
- большие (100,0–250,0 тыс. чел.);
- средние (50,0 – 100,0 тыс. чел.);
- малые города и посёлки (до 50,0 тыс. чел.)

Города являются двигателями экономического роста и развития своих регионов и стран. В городах производится основная доля валового продукта регионов и наций. Несмотря на такое значение городов в экономической, социальной, культурной и других сторонах жизни страны, до сих пор отсутствует определение, которое можно было бы специально использовать для целей управления городом. Например, в Градостроительном кодексе РФ даются численные критерии отнесения населённого пункта к тому или иному типу поселений, приводится классификация городских поселений, но отсутствует определение города. В официальных документах, принятых в целях планирования социально-экономического развития города, не дается само определение города. Понятие город, с одной стороны, является на столько привычным и понятным, а с другой стороны, на столько сложным и многоаспектным, что практики используют его, не задаваясь вопросом о его содержании, а теоретики затрудняются выработать общее понятие и не могут прийти к согласию по поводу его сути.

Учитывая наличие многочисленных представлений о городе, а также отсутствие четких его определений, можно сказать, что существует задача выработки современного видения города не только как объекта изучения, а как объекта управленческой деятельности, с учетом инновационных и информационных понятий развития города и сущности современных методов управления им.

Город как объект градостроительной науки является архитектурно-строительным комплексом, а также традиционным фокусом рассмотрения городских архитекторов. И уже через призму их видения город обязательно становится объектом управленческого воздействия.

Основным процессом в советской терминологической традиции является осуществление субъектом градостроительства в городе определенных градостроительных мероприятий. Следует отметить, что в терминологической традиции западноевропейских градостроителей это определяется как городское планирование, то есть принятие решений и осуществление мероприятий, направленных на рационализацию размещения на территории города различных объектов (зданий, предприятий, транспортных магистралей и развязок, инженерных коммуникаций, мест массового отдыха и т.д.). Причем, в обоих случаях целью является создание благоприятной среды для жизни и деятельности горожан и развития бизнеса.

Политические науки рассматривают город как административно-территориальную единицу государства или как муниципальное образование. Основной деятельностью служит процесс администрирования, т.е. осуществления публичной власти на данной территории. Смысл его состоит в предоставлении жителям данной территории определенного объема публичных услуг в соответствии с государственными нормативами и стандартами.

Экономическая теория рассматривает город как систему производства и потребления товаров и услуг, таким образом, город – это центр экономической активности, концентрирующий функции производства товаров и услуг, их потребления, обмена и распределения.

С точки зрения управления город – это площадка для социального экспериментирования, для реализации различных конкурирующих управленческих программ и проектов.

Город является сложной системой, которой необходимо продуманно и грамотно управлять.

Управлением называется процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать цели и достичь намеченного.

Управлением называется также деятельность органов власти (органы государственного управления, местное управление) по процессу формирования и реализации целенаправленных действий на основе переработки информации, поступающей извне и (или) изнутри управляющей системы, которой является город.

Исходя из вышесказанного, целесообразно определить «управление городом» как направленное воздействие городских управляющих органов на различные сферы городской общественной жизни (материальной, социальной, культурной, духовной и др.) для повышения уровня жизнеобеспечения его населения. Управление городом – сложная задача. Это многообразный, многодельный, многофункциональный процесс. Ведь городская система управления выполняет практически те же задачи, что и государство в целом, будучи при этом ограниченной в своих действиях федеральными нормами. Поэтому целесообразно соблюдать оптимальность в управлении городом, т. е. выбирать такие управляющие параметры, которые могут обеспечить наилучшее с точки зрения заданного критерия протекание процесса (поведение системы), достижение оптимума системы.

Управление городом осуществляется местными (муниципальными) органами власти, которые не входят в систему органов государственной власти. Местное самоуправление – обязательный компонент демократического государственного строя, принципы которого закреплены в Конституции РФ и в федеральных законах. Оно осуществляется самим населением через свободно избранные им представительные и исполнительные органы, которые наделены определёнными имущественными и финансово-бюджетными правами.

В городах проживает более 70,0 % населения России. Здесь производится основная часть национального продукта, происходят важнейшие политические события, делаются открытия и изобретения, хранится значительная часть культурного наследия.

Задача органов местного самоуправления – рационально управлять городскими объектами с целью удовлетворения потребностей населения и повышения их жизненного уровня.

Управление городом становится все более сложным и менее надежным: решение острых городских проблем традиционными методами управления все чаще не дает удовлетворительных результатов. Дефекты в системе управления городом могут привести к снижению качества жизни горожан, к застою, или даже к регрессу городского развития и деградации городской среды. Сохраняют актуальность традиционные проблемы местного самоуправления, прежде всего, финансовые и кадровые. Финансовые проблемы заняли ведущие позиции в списке проблем, воспринимаемых городскими администрациями наиболее остро.

1.2. Виды муниципальных образований: городские поселения, городские округа

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальное образование также рассматривают как социальную систему, представленную в виде поселения, содержащую три основных компонента: люди – вещи – отношения и имеющую цель, задачи, функции, права и ответственность. Под вещами в данном случае понимаются предприятия, организации, природные ресурсы, имущество, финансы и т.п. Под отношениями – правила поведения органов местного самоуправления между собой, с населением муниципального образования, с органами государственной власти, с общественными организациями, политическими партиями и движениями и т. п.

ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации» четко выделяет пять видов муниципальных образований (городские и сельские поселения, муниципальные районы, городские округа и внутригородские территории городов федерального значения) и не допускает осуществление местного самоуправления на иных территориях.

Городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В границах городского поселения могут находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями.

В состав территории городского поселения могут входить: один город или один поселок городского типа; территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского поселения; территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями (данные территории должны быть внесены в генеральный план городского поселения). Городскими поселениями являются города. Они имеют официальный статус города, а население в подавляющем большинстве не имеет отношения к сельскохозяйственному труду. Городскими поселениями можно считать и многие поселки, даже входящие в состав сельских районов, если большинство жителей поселка профессионально не занимается сельским хозяйством.

К вопросам местного значения поселения относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;

- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства и т. д.

Городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и органы местного самоуправления которого, осуществляют полномочия по решению установленных федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района. Таким образом, распространение двухуровневой модели местного самоуправления на крупные города не осуществляется, т. к. признается нецелесообразным. Городской округ остается одноуровневым, т.е. он не входит в состав муниципального района и не содержит в своем составе самостоятельных городских и сельских поселений. ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также определяет условия наделения городского поселения статусом городского округа. На него смогут претендовать только города, где есть

«сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления отдельных переданных государственных полномочий», т.е. это в основном столицы субъектов Российской Федерации и крупнейшие районные центры.

Для городского поселения характерно: инженерная инфраструктура централизована и обслуживается специализированными службами, преобладание несельскохозяйственных видов занятости, характер застройки многоэтажный, многоквартирный и т.д. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Никакой другой орган местного самоуправления или орган государственной власти не вправе решать эти вопросы.

К вопросам местного значения городского округа относятся: формирование бюджета городского округа, установление местных налогов и сборов городского округа, распоряжение имуществом городского округа, организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, содержание и строительство автомобильных дорог, обеспечение граждан, проживающих в городском округе, жилыми помещениями, организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа, организация охраны общественного порядка на территории городского округа, обеспечение пожарной безопасности в границах городского округа, организация охраны окружающей среды в границах городского округа, осуществление экологического контроля, организация предоставления начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования на территории городского округа, организация скорой медицинской помощи, создание условий для обеспечения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, библиотечное обслуживание населения, организация досуга и культуры, охрана культурного наследия, развитие физической культуры и спорта, создание условий для

массового отдыха жителей, опека и попечительство, формирование и содержание муниципального архива, организация ритуальных услуг, организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора, благоустройство территории, утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, организация освещения улиц, организация мероприятий по гражданской обороне и мобилизационной подготовке, организация деятельности аварийно-спасательных служб, обеспечение безопасности людей на водных объектах, развитие лечебно-оздоровительных местностей. В материально-вещественной структуре муниципального образования, например, имеющего статус городского округа, можно выделить следующие главные подсистемы: градообразующая сфера; градообслуживающая сфера, или городское хозяйство; социальная сфера; население; территория.

В ФЗ №131 не даётся определение города федерального значения. Однако говорится о том, что в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Одной из серьезных проблем современной России является неэффективное местное самоуправление. Управление городами, которые, по выражению О. Генисаретского, являются «каркасной структурой России», определяется традициями городского управления, сложившимися еще в эпоху социалистического строительства. Трудности местного самоуправления во многом связаны с отсутствием ориентиров, объективных критериев, позволяющих адекватно оценивать эффективность деятельности муниципальной власти. В настоящее время в теории управления не выработаны универсальные, объективные критерии эффективности городского управления. Другая группа специалистов считает, что в России только выстраивается институт местного самоуправления – мы находимся в ситуации переходного периода – и какие-либо сопоставления невозможны и некорректны.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

1.3 Управление городом в рыночной экономике

Процессы урбанизации, концентрации населения и научно-экономического потенциала в городах – это объективная реальность современного мира. Сегодня в городах проживает более 70% населения России, 90 % населения Европы и половина населения мира. Именно в городах формируются отвечающие условиям нового тысячелетия стандарты качества жизни, дающие возможность развивать социально-экономический потенциал общества.

Качество жизни горожан и будущее города в XXI веке в большой степени зависит от эффективности управления городом, которому уготована перспектива существенного повышения его роли как управляемой системы с постоянно усложняющимися характеристиками (национально-этническими, демографическими, социально-культурными, хозяйственно-экономическими, экологическими и т. д.). Городское управление остаётся одной из наиболее сложных и неразработанных проблем, связанных с ростом городов и превращением их в урбосистемы. Однако коренной поворот в познании закономерностей развития городов и эффективного управления этим процессом ещё не произошёл. Так, города до сих пор остаются практически неуправляемыми.

В нашей стране положение осложняется тем обстоятельством, что в течение длительного времени управление городами как объектами сложной социальной природы не получало должных теоретических основ и правового обеспечения и заменялось жёстким централизованным отраслевым планированием. «Несмотря на быстрое строительство городов, не была создана наука о городе и не

сформировалось собственно городское управление», – отмечает А. Лола. По мнению иных авторов (Д. Медовникова и Т. Оганесяна), дело «даже не в особенностях взаимоотношений между управленческими органами разного уровня – федерального, регионального и местного – по сути, следует говорить об отсутствии государственной политики в отношении городов как таковой».

Интерес к вопросу управления городами в России можно объяснить несколькими причинами.

Во-первых, он объективен по своей природе. Тема социально-экономического развития городов и других типов поселений не является принципиально новой. Города существуют давно, и основой жизнеобеспечения и повышения качества жизни населяющих их людей всегда была социально-экономическая деятельность. Вряд ли найдётся город, руководители и жители которого отрицательно ответят на вопрос о том, нужно ли в принципе заниматься его развитием.

Во-вторых, именно в России интерес к проблеме управления городом получил особый импульс. Это связано переходным периодом, который переживают сегодня страна и её города, являющиеся одновременно «локомотивами» этого исторического процесса и «индикаторами» того положения, в котором находится российское общество.

В-третьих, экономический кризис, в который попало российское государство, исключительно сильно подрывает городское развитие. Сбросив с себя груз контроля за большинством хозяйствующих субъектов, города между тем не получили стабильной достаточной базы для решения огромного количества сопровождающих кризис проблем. В то же время именно город является зоной «контакта» с жителями, местом возникновения конфликтов, особенно в социальной сфере.

В-четвёртых, городам, осуществляющим свою деятельность в условиях рыночных отношений, чрезвычайно сложно изменить обладающую огромной инерцией отраслевую и территориальную структуру своего хозяйства,

сформировавшуюся в условиях командно-административной системы и советской плановой экономики. Города развивались, выполняя заданную «сверху» функцию в рамках так называемой «политики размещения производительных сил», ориентированной на максимальную комплексность и взаимосвязь и часто на экономическую «монофункцию». Кроме того, подобная специфика привязана к местным условиям. В итоге, в меняющихся экономических условиях, когда кризис охватил целый ряд отраслей российской экономики, попали в тяжёлое положение города, насыщенные оборонными, текстильными, угледобывающими и др. предприятиями.

В-пятых, условия развития городов осложняются тем, как сегодня строятся отношения муниципалитетов с федеральными органами и органами субъекта Федерации. К числу наиболее существенных причин разногласий можно отнести формирование достаточной и стабильной социально-экономической основы развития, а также сохраняющуюся на федеральном и региональном уровнях правовую неопределённость в ряде важнейших сфер городского развития. Далеко не всегда города могут выработать программы развития, скоординированные с субъектом Федерации в сфере пересечения общих интересов, например по использованию сырьевой базы для перерабатывающей промышленности, производству продукции локального потребления, совместному развитию и использованию объектов транспортной и иной инфраструктуры, использованию межселенной территории, внедрению экологических программ и т. п.

В-шестых, возрастающая зависимость от изменчивых международных условий. Доступность прямых контактов с зарубежными странами дала российским городам широкие возможности, связанные с выходом на перспективные рынки, привлечением инвестиций, проведением собственной внешнеэкономической политики. Однако для многих российских муниципальных образований внешнеэкономический «дебют» оказался сложным. Они попали в сложившееся экономическое пространство, где происходит постоянная борьба за инвестиции, составляющие основу экономического развития городов,

обеспечивающие их налоговую базу и занятость их жителей. В этом соревновании есть свои законы и правила, нацеленные на создание режима максимального благоприятствования для инвестора. Только соображения безопасности и максимальной прибыльности вложенных средств влияют на решение инвестора о месте вложения своего капитала. Российским городам, особенно на фоне сложной внутренней политической и экономической ситуации, приходится прилагать максимум усилий для привлечения инвестиций – как иностранных, так и национальных.

Кроме того, очень быстро меняется и сама международная экономическая среда. Происходит её интернационализация: стремительно формируются общемировые рынки, происходят процессы политической и экономической интеграции, развиваются и распространяются новые технологии, в том числе телекоммуникационные и транспортные. Самодостаточное развитие поселений стало практически невозможным, конкуренция за инвестиции между городами и регионами, включая российские, стремительно возрастает. По существу, исчезли препятствия для свободного перетока капиталов по всему миру – как политические, так и технические, – и с этой точки зрения инвестору сегодня безразлично, откуда «черпать» прибыль на вложенный капитал – из России или, например, из Бразилии.

Таким образом, современные российские города нуждаются в разработке и реализации системы эффективного социально-экономического развития. В то же время, поскольку города представляют собой сложную иерархическую структуру управления, эта проблема становится наиболее актуальной в управлении современным городом.

Развитие современного города характеризуется динамичностью и противоречивостью. Быстрый количественный и качественный рост городов и городских агломераций создаёт немало социальных и экономических проблем. Управление такими сложными объектами требует постоянного внимания и должно опираться на строгий научный подход.

Мощными факторами, воздействующими на развитие городов и управление ими, являются общие процессы технологического развития и демографические сдвиги. В России эти явления осложняются проблемами совершенствования местного самоуправления.

Развитие городов обуславливается сочетанием как стихийных синергетических процессов, так и целенаправленных управленческих воздействий. Задача управления развитием городов сводится к контролю за изменениями, максимально эффективно дополняя стихийные тенденции управленческими воздействиями. Процесс управления поддерживает такие изменения в состоянии наивысшей экономической и социальной эффективности.

Перед органами управления города ставятся две основные цели: повышение качества жизни населения и увеличение вклада города в развитие всего общества. Первая является внутренней целью системы управления, вторая обуславливается включённостью города в национальное хозяйство. В качестве средств реализации этих целей выступают управление формированием функциональной структуры, планировочной структуры и инфраструктуры города. Для достижения этих целей следует учитывать как внутренние (внутримуниципальные) проблемы, решение которых в основном находится в ведении муниципального образования, так и внешние управленческие проблемы, касающиеся, прежде всего, взаимоотношений городского самоуправления с государственной властью. При этом большое значение имеет выработка комплексной модели правового обеспечения местного самоуправления, которая связывала воедино все уровни законодательной базы: федеральный, региональный, местный.

Для повышения качества жизни населения в городе необходимо решить ряд социальных и экономических задач (табл. 1).

Таблица 1. Основные задачи управления городом

Социальные задачи	Экономические задачи
1. Создание социальной инфраструктуры	1. Обеспечение развития народного хозяйства.
2. Развитие жилищно-коммунального хозяйства.	2. Развитие городской инфраструктуры, обеспечивающей конкурентоспособность городских предприятий, учреждений и организаций.
3. Развитие сфер здравоохранения и образования.	3. Проведение системной политики по привлечению в город инвестиций.
4. Создание условий для жилищного и социально- культурного строительства.	4. Развитие межрегиональных и внутри региональных связей.
5. Обеспечение населения услугами торговли.	5. Сохранение единого экономического пространства.
6. Осуществление поддержки и содействия занятости населения.	6. Сокращение нерациональных расходов.
7. Обеспечение строительства, эксплуатация и ремонт систем энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и канализации, а также снабжение топливом, утилизация и переработка бытовых отходов, организация транспортного обслуживания населения.	
8. Особое внимание должно быть уделено модернизации и обеспечению бесперебойного и эффективного функционирования служб экстренного оказания помощи гражданам (оперативные подразделения милиции, пожарной охраны, скорая медицинская помощь).	
9. Поддержание стабильной экологической обстановки.	
10. Развитие духовной составляющей общества.	

Уровень городского самоуправления оправдан в той мере, в какой это позволяет выстроить эффективную систему управления городом, которая содействовала бы достижению высшей цели – созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого жителя. Поэтому перспективы развития городского самоуправления следует оценивать через призму формирования эффективной управляющей системы городом на основе неуклонного сокращения дистанции между субъектами и объектами городского управления. Важнейшие принципы управления крупным городом представлены в таблице №2 .

Таблица 2. Основные принципы управления городом

Принцип	Характеристика
Единоначалие и коллегиальность	<p>В соответствии с этим принципом каждая совокупность видов деятельности в процессе городского управления должна преследовать одну и ту же цель и иметь одного руководителя, наделённого определёнными полномочиями.</p> <p>Следовательно, сущность принципа состоит в том, что в процессе управления сотрудники должны получать приказания от одного руководителя, но это не значит, что все решения должны приниматься на высшем уровне.</p>
Законность	<p>Принцип законности требует, чтобы организация местной власти и её деятельность осуществлялась на основе и в рамках закона. Тем самым государство признает и гарантирует, а также обеспечивает соблюдение законности в системе муниципального управления, т.е. контроль государства за соблюдением органами местной власти правовых норм, а не о качестве решений, принимаемых муниципальными органами власти по вопросам местной жизни.</p>
Государственная гарантия	<p>Этот принцип предъявляет требования к системе правовых гарантий, защиты прав муниципальных органов управления. Следовательно, государство устанавливает правовые основы организации деятельности муниципальных органов управления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной деятельности органов управления муниципальных образований, формирует механизм взаимодействия муниципальных органов управления с органами государственной власти.</p>
Гласность	<p>Деятельность органов городского управления должна быть открытой, население должно быть информировано о направлениях социально-экономического развития и его результатах. Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности городских органов даёт возможность гражданам контролировать работу муниципальных органов при решении вопросов местного значения.</p>
Участие населения в процессе управления	<p>Этот принцип позволяет совершенствовать систему органов управления, повышать активность общественных организаций, а также усиливать контроль населения за деятельностью органов власти, укреплять правовую основу государственной и общественной жизни, расширять гласность.</p>
Комплексность	<p>Этот принцип обеспечивает условия эффективного изучения муниципального образования и разработки рекомендаций по управлению им. Он предполагает рассмотрение явлений в их взаимосвязи и зависимости.</p>
Удовлетворение потребностей населения	<p>Сущность этого принципа заключается в обеспечении условий жизнедеятельности населения муниципальных образований и реализуется через деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей населения.</p>
Сочетание отраслевого и территориального управления	<p>На основе отраслевого принципа выделяются системы управления. По территориальному принципу создаются системы управления, объединяющие производственные и непроизводственные, хозяйственные системы, расположенные на данной территории, связанные общими интересами социально-экономического развития для удовлетворения потребностей населения муниципального образования.</p>

Далее следует рассмотреть особенности города как объекта управления.

1. Соотношение объекта и субъекта управления. Анализируемые проблемы можно разделить на две группы: проблемы, связанные с формированием, ростом и развитием самого города (его пространственная среда, градообразующие факторы, инфраструктура), и проблемы формирования системы управления городом. Одним из принципов их комплексного решения должно служить взаимодействие объекта и субъекта управления.

2. Структура управления городом имеет существенные особенности. Она не может быть слишком упрощенной и в то же время должна избегать чрезмерной иерархичности, свойственной объектам сложной природы.

Для управления городами характерно крайнее упрощение. Это выражается в том, что горожане оказались отчуждены от принятия властных решений; районный уровень управления является «приводным ремнём» городского и малоэффективен из-за высокой численности населения; понятие об агломерации и управлении ею отсутствовало. До сих пор в России нет ни одного города и ни одной агломерации, которые подверглись бы осмыслению и изучению с позиций объекта и его сложности – «субъектной организации управления».

3. Роль функциональной структуры. Каждый город возникает в связи с общественными потребностями в выполнении определённых функций на данной территории. Для получения системного эффекта, необходимо конструировать градообразующую базу городов как социально эффективное, экологически приемлемое и экономически оправданное сочетание функций.

В зависимости от уровня развития города задача формирования его функциональной структуры приобретает различный характер. При этом важен учёт необходимости и целесообразности развития функциональных сочетаний (энерго-производственных, научно-производственных, финансово-промышленных), более полного использования трудовых ресурсов при расширении диапазона мест приложения труда, а также создания комплексов экологической индустрии (утилизация отходов, обезвреживание стоков и

выбросов и т. д.). По мере развития города, увеличения его размеров центр тяжести развития смещается в сторону более высоких ярусов функциональной структуры, т. е. в сторону качественного роста.

Создание высокоэффективной урбанистической среды достигается удачным подбором различных функций.

1. С помощью преимущественного развития прогрессивных отраслей промышленности, науки, образования, средств информации и автоматических систем управления.

2. Путем формирования социально привлекательного разнообразия мест приложения труда.

3. В результате развития центральных функций с учётом народнохозяйственного профиля и особенностей окружающей территории.

4. Роль пространственно-планировочной структуры. Планировочная структура должна удовлетворять ряду санитарно-гигиенических, транспортных требований; обладать гибкостью, способностью к развитию без возникновения при этом градостроительных и экологических трудностей. Планировочное регулирование обеспечивает благоприятные условия функционирования всех составных частей города, его гармоничное развитие; совершенствование положительных свойств высоко урбанизированной среды; рациональное размещение функциональных элементов и развитие инфраструктуры; удовлетворительное санитарно-гигиеническое состояние; защиту окружающей среды и развитие рекреационных районов; гибкость территориальной структуры. Средствами планировки достигается целенаправленное, соответствующее конкретным условиям города формирование его подсистем – расселения, приложения труда, обслуживания, инфраструктуры, рекреационных и природных зон.

5. Роль социальной инфраструктуры. Развитие социальной и производственной инфраструктуры имеет важнейшее значение для города и его экономики, влияет на качество жизни населения. Функционирование экономики города и формирование социальной инфраструктуры чётко взаимосвязаны:

экономическое развитие должно быть сопряжено с ростом потенциала его социальной инфраструктуры. Согласно теории порогового развития, города приостанавливают свой территориальный рост в случае, если его издержки выше, нежели преимущества от увеличения территории. Один из сдерживающих территориальное развитие факторов – негибкость инфраструктурной подсистемы. Составляющая основу города социальная инфраструктура включает все материально-вещные элементы, обеспечивающие общие условия жизнедеятельности человека. Они представляют собой совокупность условий, которые стимулируют, развивают и обеспечивают жизнедеятельность человека во всех сферах, обусловленных его природой, и объединяют людей в трудовых отношениях, общественно-политической и духовной жизни, в семье и быту. Социальная инфраструктура города определяется как совокупность элементов городского хозяйства, объектов культуры, образования, здравоохранения, обеспечивающих определённый уровень удовлетворения потребностей горожан. Таким образом, управление городом, его развитием предполагает комплексное воздействие на все компоненты социальной инфраструктуры с учётом всех её функций (витальной, коммуникационной, правовой, экономической, обслуживающей, образовательной и культурно-эстетической).

6. Роль природных факторов. Город имеет и природную составляющую, так как размещается на определённой территории с определённым ландшафтом и другими географическими характеристиками. Он включён в природную среду, испытывает её воздействие и сам влияет на неё. Поэтому, как считает А.Л. Каранов, город можно назвать социально-природной системой. Вместе с тем, совокупность условий жизнедеятельности человека включает и природно-географические, естественно-социальные элементы, обычно не включаемые в содержание социальной инфраструктуры, но играющие весьма значительную роль в определении условий, сущности и форм жизнедеятельности людей. Это проявляется в географии расселения людей, типах домо- и градостроительства, технологиях городского обслуживания и жизнеобеспечения, транспорта и

коммуникаций и т. д. Особенно это касается нашей страны, в которой природно-географические условия обладают рядом несомненных особенностей. Эти моменты, следует учитывать при формировании города и управлении им как наиболее перспективной формы расселения и жизнедеятельности человека на территории нашей страны.

Интерес к эффективному управлению развитием городской экономики и социальной сферы, в России возник во второй половине 1990-х – начале 2000-х годов. Это явилось результатом политических и социально-экономических реформ в нашей стране, а также значительного повышения роли муниципальных образований, и особенно городов. Многие российские города осознают необходимость активизировать свою позицию в управлении экономикой, переходить к более эффективному использованию в условиях ограничения собственных ресурсов.

За рубежом, прежде всего в развитых странах Европы и Америки, эта проблема возникла раньше, однако и там она является относительно новой. Современные концепции муниципального экономического развития распространились в различных странах мира только в конце 1980-х годов. К основным причинам возникновения этих концепций можно отнести:

1. Обострение экономических и социальных проблем, которое стало особенно заметным со второй половины 1970-х годов (время мировых экономических кризисов);
2. Нарастание специфических городских проблем (роль городов в обществе стремительно увеличивалась, что повлекло за собой проблемы, связанные с ростом урбанизации, социальными трансформациями, с усложнением городской инфраструктуры, изменением пространственной структуры городов);
3. Усложнение механизмов управления на местном уровне (города, особенно большие, стали слишком сложными «организмами», что потребовало комплексных подходов к управлению ими на высоком качественном уровне);
4. Глобализация и, как следствие, обострение межтерриториальной и международной конкуренции, в которую втянуты города, как «фокусы» всех социально-экономических процессов.

Города стали постепенно превращаться в самостоятельные субъекты экономической жизни, им во все большей мере необходима собственная экономическая политика, они должны конкурировать в борьбе за инвестиции, за рабочую силу и т. д.

Города возникли давно, и основой существования населяющих их людей всегда была экономическая деятельность. От того, насколько она эффективно велась, зависели объём и качество полученных местным сообществом ресурсов – как личных, так и общественных. Важно также было эффективно расходовать эти ресурсы, то есть обеспечить получение максимального количества товаров и услуг самого высокого качества на единицу израсходованных ресурсов. Этими процессами можно управлять, хотя город является чрезвычайно сложным объектом управления. С одной стороны, местные финансы, земли, имущество и жилой фонд, муниципальные предприятия и учреждения составляют общественную сферу. Эти объекты находятся в собственности муниципалитетов, что определяет необходимость прямого управления ими со стороны города.

С другой стороны, предприятия и другие объекты, не находящиеся в муниципальной собственности, но расположенные на территории муниципального образования, относятся к коммерческому сектору и входят в сферу интересов бизнеса, который в принципе развивается самостоятельно. Для города это своего рода «чёрный ящик», на который, однако, можно и нужно воздействовать косвенными методами – через налоговую, инвестиционную, административную политику. Города стремятся создавать благоприятные для бизнеса условия функционирования, привлекать дополнительные инвестиции, максимизируя налоговую базу и количество рабочих мест. Рациональное сочетание форм и методов прямого и косвенного управления и позволяет, в конечном счете, реализовать главную цель муниципального развития – создать качественную общественную среду, понимаемую в широком смысле как совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов.

В муниципальной практике, как зарубежной, так и российской, сложились различные модели управления социально-экономическим развитием на местном уровне. Во-первых, эти различия касаются отношения города к использованию собственных ресурсов, которые носят общественный характер. Принципиальным является вопрос о том, на что должны расходоваться общественные ресурсы, может ли город использовать их как своего рода «коммерческий капитал». Существуют две концепции, условно называемые «город-предприниматель» и «город-дворник».

«Город-предприниматель» использует общественные финансовые и прочие ресурсы именно как предприниматель, вкладывая их в коммерческую сферу, в том числе иногда за пределами собственного муниципального образования. Аргументом в пользу этой практики является возможность «заработать» дополнительные средства в городской бюджет и направить их на улучшение жизни горожан. Однако любой предпринимательский проект подвержен коммерческим рискам. Общественные ресурсы, мобилизованные для удовлетворения конкретных общественных потребностей, могут быть потеряны вследствие нерациональных решений, изменения конъюнктуры и других обстоятельств. К тому же практика показывает, что, как правило, в предпринимательской сфере деятельность специализированных коммерческих структур более эффективна, чем административных структур городского управления.

Альтернативой данной концепции является концепция «город-дворник». Согласно ей город, функции которого, прежде всего, в удовлетворении общественных потребностей, расходует бюджетные и прочие ресурсы на создание благоприятной, оптимальной среды для жизни людей, для ведения хозяйственной деятельности.

Другим подходом к муниципальному социально-экономическому развитию является отношение к роли планового регулирования рыночных механизмов в управлении экономикой муниципальных образований. До сих пор идут дискуссии о том, в какой степени необходимо регулировать социально-экономическую

сферу. Как показала практика, роль планирования экономического развития не только не снижается, но и, напротив, возрастает, в том числе и в западных странах с либеральной экономикой. Разумеется, при этом планирование носит индикативный характер, являясь гибким, насыщенным элементами мониторинга, оценки реализации, обратной связи. Одной из важнейших специфических черт муниципального уровня планирования выступает высокоразвитая система общественного участия местного сообщества во всех стадиях планирования – от разработки стратегических долгосрочных целей до контроля исполнения планов.

Общественное участие – третий вид различий в подходах к муниципальному социально-экономическому развитию. На Западе принцип активного партнёрства общественных (включая управленческие) и частных структур, распространившийся с самого начала формирования концепций муниципального развития (с 1980-х годов XX века), называется Public Participation (буквально – общественное участие). Главная идея участия состоит в выстраивании политики города на условиях консенсуса интересов разных субъектов, разных социальных групп, на их постоянном участии в управлении через процедуры общественного контроля и обратной связи в ходе корректировки разработанных планов.

Различные формы общественного участия являются обязательным элементом управления муниципальным экономическим развитием в городах Америки и Западной Европы. Они успешно использовались, например, при разработке плановых документов ряда европейских городов, таких как Барселона и Мюнхен, Прага и Краков. В России это одно из наиболее слабых звеньев организации городского социально-экономического развития, связанных со слабостью институтов гражданского общества в целом.

Городское управление должно обеспечивать социально-экономическое развитие и соответствовать сложности самого города как объекта управления. В современных условиях продолжающегося перехода России к рыночным отношениям происходит переосмысление сущности управления социально-экономическим развитием. При определении стратегических приоритетов

развития страны в целом и отдельных территорий приходит понимание необходимости ориентироваться на потребности человека, его интересы и мнения.

В связи с этим возрастает роль органов местного самоуправления в процессе социально-экономического развития. Проводимые в настоящее время реформы породили много проблем в муниципальном и административно-территориальном управлении. Перераспределение функций в территориальном управлении, неопределённость технологии их выполнения приводят к рассогласованию процессов, в том числе и социально-экономических процессов, протекающих на территории, межведомственной разобщённости, неопределённости компетенций подразделений и отдельных сотрудников администраций, а в результате к принятию неэффективных управленческих решений.

Поэтому сегодня особо остро встаёт вопрос комплексного рассмотрения процессов социально-экономического развития и управления ими в муниципальных и административно-территориальных образованиях России. Так, например, бессмысленно рассматривать население и его потребности, жилищно-коммунальное хозяйство, бюджетно-финансовые процессы, инфраструктуру, деловую активность и т. п. как отдельные блоки, совершенствуя их управление, реформируя их и обеспечивая информационно-аналитическую поддержку процессов принятия решений, без учёта взаимосвязей друг с другом и с другими блоками и подсистемами в территориальном управлении. Специалистам администраций муниципальных образований необходимо использовать комплексный подход при управлении жизнедеятельностью муниципальной или административно-территориальной единицы как единой открытой системы с внутренними и внешними сложными взаимосвязями. Следовательно, требуется обеспечить комплексную информационно-аналитическую поддержку этих специалистов.

Потребность в получении объективной информации о муниципальных образованиях становится все более актуальной. Развитие местного

самоуправления как одного из основных атрибутов демократического процесса приводит к повышению роли российских муниципальных образований в вопросах собственного экономического развития. Ситуация на местах по-прежнему находится под сильным контролем государственных органов власти, однако муниципалитеты уже имеют конституционно закреплённые полномочия принимать стратегические решения и формировать собственную политику в вопросах местного значения. Согласно ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», муниципальные образования ответственны за «комплексное социально-экономическое развитие», которое определено как один из вопросов местного значения. Для эффективного решения этой задачи следует объективно оценивать ситуацию в местной экономике и социальной сфере, учитывать наличные ресурсы, выявлять сильные и слабые стороны своей территории и в итоге принимать обоснованные управленческие решения. В целях преодоления отмеченных проблем, совершенствования системы и процесса управления местным развитием необходима комплексная диагностика основных направлений и результатов управленческой деятельности.

1.4. Стратегия развития современных городов

В практике муниципального управления приходится решать множество текущих проблем, и, как правило, это проблемы функционирования. Вопросы перспективы, т. е. развития, оказываются не столь значимыми. Однако, не решая перспективные проблемы стратегически, мы не видим будущего. Традиционно стратегия понималась лишь как результат планирования, как нечто зафиксированное и устоявшееся. В последнее время среди специалистов стало преобладать понимание стратегии как соединения рационально выработанной стратегии и случайной, так называемой чрезвычайной, стратегии. Последняя определяется прежде всего шаблонами, моделями в потоке решений и действий,

она является результатом взаимодействия плановых и незапланированных действий. Новое понимание стратегии обусловлено высокой степенью изменчивости современного мира. Поэтому детальные стратегии не могут быть заранее выстроены. Часто их приходится корректировать. Секрет успеха состоит не в предвидении будущего, а в создании организации, которая могла бы процветать в непредсказуемом будущем. Стратегия — это общее направление развития. Если его нельзя указать точно, то все равно полезнее иметь не вполне чёткое направление развития, чем никакого. Стратегический план не входит в число обязательных документов, но он становится все более популярным в российских городах. Стратегический план призван дать городу общее направление или идею развития, которая закладывается в комплексный план. Стратегический план города определяет генеральные направления его развития в ближайшие 10–20 лет. Такой план должен основываться на тщательном анализе и прогнозе социально-экономической ситуации в городе и за его пределами, стать продуктом согласования интересов всех субъектов городского сообщества, сочетаться с региональными и общегосударственными стратегиями развития.

Планирование социально-экономического развития города практически аналогично стратегическому планированию в бизнесе и включает в себя несколько классических этапов. Стратегическое планирование социально-экономического развития города представляет собой ряд последовательно выполняемых этапов. Исследование «стартовых» условий социально-экономического развития включает в себя следующее. Во-первых, ретроспективный анализ внутренних закономерностей развития: причины образования муниципалитета, традиционные функции, обстоятельства возникновения отраслей специализации экономики и экономических связей.

Во-вторых, анализ стартовых условий развития города, обусловленных факторами внутреннего и местного характера. К ним относятся: результаты и тенденции социального развития, продолжительность жизни и состояние здоровья; уровень медицинского обслуживания; жилищные условия;

доходы и расходы населения; обеспеченность объектами социальной инфраструктуры, транспорта и связи; уровень социальной напряжённости; социальное самочувствие населения; результаты и тенденции экономического развития, степень эффективности экономики; характер изменения структуры экономики; особенности формирования конкурентной среды и хозяйственного климата; финансово-бюджетное положение города; основные тенденции развития производственного сектора экономики; состояние экологии; уровень внешних, меж- и внутри региональных связей; состояние управления. В-третьих, оценка величины и эффективности использования социально-экономического потенциала: природно-ресурсного, производственного, финансового, инновационного, экспортного, демографического и трудового. В-четвёртых, анализ внешних ориентиров, определяющих перспективное развитие города: транспортно-географическое положение, природно-климатические условия, место и функции в экономике региона, стратегические цели и ориентиры развития региона, характер взаимодействия различных уровней управления.

Основой для выбора целей, ориентиров и приоритетов развития экономики и социальной сферы служат результаты комплексной оценки развития территории. Приоритеты стратегической социально-экономической политики могут быть самыми разными. Например, будет город расти или нет, получит ли он развитие как промышленный центр или постепенно поменяет свою специализацию и т. д. Эти приоритеты закладываются городским сообществом в стратегию развития города и служат для него долгосрочными ориентирами в отношениях с предпринимательским сектором.

При выборе целей развития необходимо придерживаться ряда следующих требований: целесообразность (т. е. цели должны быть общественно необходимы); реальность выдвигаемых целей; социальная направленность; конкретность и измеримость целей (нижняя граница уровня целей определяется системой минимальных государственных стандартов);

определённость во времени; ресурсная обеспеченность; достижимость с точки зрения действий местной администрации; непротиворечивость другим целям; согласованность с интересами различных городских структур, слоёв общества и целевых групп.

При определении целей социально-экономического развития следует учитывать влияние огромного количества субъективных факторов, а также исходить из сущности местной социально-экономической политики, которая направлена на повышение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества.

Основным условием, которое необходимо соблюдать при выборе целей и приоритетов развития, должно стать следующее: цель города должна вытекать из целей развития социально-экономических систем более высокого уровня – региона, страны в целом – и не противоречить им.

Один из самых сложных моментов в стратегическом планировании – реализация намеченного, успех которой во многом зависит от выбора адекватных механизмов и наличия ресурсов.

Созданный в процессе стратегического планирования документ – продукт, требующий постоянного совершенствования. Его следует корректировать по итогам регулярно проводимого мониторинга социально-экономического развития города. Оценка выполнения намеченного позволяет своевременно внести необходимые коррективы в планы и программы развития. Однако данной оценкой процесс стратегического планирования не заканчивается – определяются новые цели и приоритеты, т. е. это непрерывный процесс в управлении устойчивым развитием города.

В мировой практике в системе стратегического управления получает широкое распространение новый метод контроля – *бенчмаркинг*. Это особая управленческая процедура внедрения в практику работы организации технологий, стандартов и методов работы лучших организаций. В рамках бенчмаркинга осуществляются поиск организаций (предприятий), которые

показывают наивысшую эффективность, обучение методам их работы и реализация передовых методов в собственных условиях.

Основное содержание бенчмаркинга состоит не столько в определении того, насколько другие организации оказались успешнее, сколько в выявлении факторов и методов работы, которые позволили достичь таких высоких результатов. Национальные и местные органы власти во многих странах мира ищут способы уменьшить расходы, увеличить эффективность управления, усилить отдачу бюджетных средств, повысить качество услуг, предоставляемых гражданам. Бенчмаркинг является той управленческой технологией, которая позволяет формализовать передачу и адаптацию передового управленческого опыта.

Важным элементом стратегического управления является уточнение набора инструментов социально-экономического развития города, то есть тех практических мероприятий, реализация которых обеспечивает выполнение поставленных целей. Эти инструменты могут быть условно сгруппированы в блоки. Первый крупный блок инструментов связан с улучшением хозяйственной среды в городе, то есть с созданием благоприятных условий для сохранения и развития бизнеса, существующего в городе, и привлечения нового. Данные меры нацелены на расширение налоговой базы и занятости, эффект от их реализации может проявляться не столь быстро и очевидно. План социально-экономического развития не должен, как правило, содержать программ, которые ориентированы на прямое управление работой экономически самостоятельных городских предприятий и рассчитаны на их бюджетное финансирование (прямое или посредством предоставления бюджетных гарантий под займы). Регулирование градообразующей базы должно осуществляться с использованием косвенных методов (налоговая политика, политика в области подготовки трудовых ресурсов и пр.).

Данные меры могут быть общими для всех предприятий или носить целевой характер, в частности быть нацеленными на совершенствование отраслевой структуры городского хозяйства или патронирование ограниченного числа

социально важных для города предприятий (градообразующих и пр.). Второй крупный блок инструментов нацелен на повышение эффективности использования бюджетных средств, прежде всего путём улучшения работы жилищно-коммунального хозяйства и оптимизации расходов на социально-культурные цели. Это направление относится к числу наиболее срочных и позволяет «санировать» расходную часть городского бюджета.

Таким образом, цикл стратегического управления состоит из стратегического планирования, в рамках которого определяются цели, проводится SWOT-анализ, разрабатываются стратегия и способы её реализации, построенные на философии организации, её организационной структуре, подготовленности персонала, организации деловых процессов, и стратегического контроля.

Существенной проблемой, в решении которой может помочь стратегическое планирование, является слабая координация работы различных исполнительных и представительных органов местного самоуправления. Это особенно касается долгосрочного и среднесрочного планирования, так как несогласованность и дублирование деятельности различных подразделений (например, социально-экономических, финансовых, градо - планировочных) приводят к принятию неэффективных решений. Поскольку стратегический план города включает в себя описание приоритетов его развития и крупных городских проектов с их общим финансовым обоснованием и привязкой к градостроительной политике города, он представляет естественную основу для повышения координации и эффективности планирования.

Таким образом, особенностью современной парадигмы управления социально-экономическим развитием города является, во-первых, его стратегический характер, во-вторых, то, что экономическое развитие территории и эффективное управление этим процессом становятся предметом заботы не только управленцев, но и бизнесменов, политиков и, безусловно, всего населения территории.

1.5. Управление городом как открытой системой.

Градообразующая и градообслуживающая подсистемы города

Город представляет собой открытую систему, для управления которой требуется выявить основные подсистемы и рассмотреть основные материально-вещественные компоненты этой системы, их балансовые пропорции и внутрисистемные связи. К главным подсистемам города относятся следующие: территория, население, градообразующая подсистема или сфера, градообслуживающая подсистема или сфера, социальная сфера.

Территориальная структуризация города на жилые, промышленные и иные зоны, микрорайоны, кварталы и т.д. позволяет осуществлять рациональную планировку и застройку городской территории.

Градообразующая база может быть нескольких типов: промышленной, состоящей из крупных промышленных предприятий находящихся на территории муниципального образования; сельскохозяйственной, состоящей из предприятий производящих и перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию; научно-образовательной, состоящей из научно-производственных и учебных заведений; транспортной, где основой являются транспортные узлы; рекреационной, где главным являются природно-климатические условия; и другие, в соответствии с отраслевой направленностью базы.

Градообразующая сфера включает промышленность, транспорт, строительство и т.д. Градообразующая сфера – совокупность предприятий и организаций, расположенных на территории поселения, продукция которых, в основном, реализуется за его пределами в рамках территориального разделения труда. Под градообразующими предприятиями и организациями понимаются такие, продукция или услуги которых преимущественно поставляются за пределы города. Чаще всего это крупные предприятия. Благодаря градообразующим предприятиям реализуется принцип территориального разделения труда в системе государства и региона. Состав градообразующей

сферы города во многом предопределяет облик города, профессиональную и квалификационную структуру трудоспособного населения. Специфика отрасли или отраслей градообразующей сферы формирует стиль жизни в городе. Именно в градообразующей сфере население получает работу, создается налоговая база города, а население может получать отдельные коммунальные (тепло, вода, электроэнергия, газ) и социальные (здравоохранение, культура и др.) услуги. Градообразующие предприятия, как правило, не являются объектами муниципальной собственности.

Градообразующая сфера – это взаимосвязанные социально-экономические, трудовые, имущественные и иные отношения, направленные на удовлетворение потребностей жизнеобеспечения и развития населения при эффективном использовании всех имеющихся ресурсов, находящихся в распоряжении города. Формирование градообразующей сферы как подсистемы в системе социально-экономического развития города должно включать компоненты и элементы, которые обеспечат реализацию взаимосвязанных социально-экономических, трудовых, имущественных и иных отношений, направленных на жизнеобеспечение и развитие населения, проживающего на территории города. Формирование подсистемы, ее компонент и элементов можно осуществить, выделив основные полномочия, экономические и организационные возможности и источники финансовых, материальных, трудовых и других ресурсов, которыми обладает город с учетом делегированных полномочий федеральными органами власти и органами субъекта Федерации, на территории которого находится город.

Градообслуживающая и социальная сферы формируют в совокупности городскую инфраструктуру. В соответствии с Градостроительным кодексом городская инфраструктура подразделяется на инженерную (здания, сооружения), транспортную (коммуникации) и социальную.

Для предприятий, организаций и объектов городского хозяйства и социальной сферы характерно то, что основная часть их продукции и услуг

реализуется внутри города. Спрос на их продукцию и услуги зависит от численности населения города, возрастного, профессионального и квалификационного состава населения, который, в свою очередь, определяется развитием градообразующей сферы. Предприятия градообслуживающей сферы обеспечивают содержание жилищного фонда, предоставляют населению жилищные, коммунальные, транспортные, бытовые, торговые и другие услуги. Одновременно они оказывают коммунальные и транспортные услуги предприятиям социальной сферы, частично градообразующим предприятиям и также создают рабочие места. Предприятия и организации градообслуживающей сферы могут представлять практически все формы собственности. Большинство из них являются малыми и средними, однако в совокупности градообслуживающая сфера является достаточно крупным работодателем. Учреждения и организации социальной сферы предоставляют населению медицинские, образовательные, культурные, досуговые, физкультурно-спортивные и другие услуги, создают рабочие места. Значительная часть объектов социальной сферы города полностью или частично содержится за счет средств местного бюджета, хотя отдельные учреждения могут быть частными и самокупаемыми (лечебно-диагностические учреждения, спортивно-развлекательные сооружения и др.), а также государственными (крупные объекты межмуниципального, регионального и межрегионального значения). С развитием рыночных отношений доля частного сектора в оказании социальных услуг населению возрастает.

Таким образом, если первопричиной возникновения города явилось создание градообразующего предприятия, то при расчете численности трудоспособного населения города необходимо учитывать потребности не только этого предприятия, но и объектов городского хозяйства и социальной сферы. Градообразующие предприятия и объекты инфраструктуры нуждаются в различных ресурсах из внешней среды. Однако встречное предложение во внешнюю среду товаров и услуг, за которые можно приобрести ресурсы для всех

сфер города, обеспечивает в основном градообразующая сфера. Под внешней средой понимается множество систем, подсистем и элементов, которые не входят в данную систему, но изменение состояния некоторых из них вызывает изменения в поведении данной системы.

Город, как открытая система, имеет многочисленные связи с окружающей внешней средой, из которой он получает необходимые материальные ресурсы (от промышленного сырья и материалов до продовольствия), энергию, информацию и др. Произведенную продукцию, услуги, энергию, информацию и др. город отдает во внешнюю среду. Сумма поступающих в город извне ресурсов в денежном выражении может быть не равна (меньше либо больше) суммы продукции (услуг), отдаваемых градообразующим предприятиям во внешнюю среду. В зависимости от этого соотношения город может быть в финансовом плане либо «донором», либо «реципиентом».

Важнейшими элементами внешней среды города являются государство, регион и окружающая территория (пригородная зона). Если рассматривать город как подсистему в системах государства или региона, то его внешние связи оказываются внутренними связями этих систем. Состояние и развитие внешней среды оказывает большое влияние на жизнь города. В свою очередь, развитие города может положительно, и отрицательно сказаться на состоянии государства, региона и окружающих территорий. Наиболее сильно город влияет на пригородную зону. Например, быстрый рост города вызывает миграцию населения из окружающих поселений, что может лишить предприятия, расположенные в этих поселениях, трудовых ресурсов.

Исследование экономических и социально-политических процессов во внешней среде служит необходимым условием для анализа ситуации в муниципальном образовании.

Градообслуживающая сфера – основа жизнеобеспечения муниципального образования. От правильности и обоснованности муниципального управления системами жизнеобеспечения зависит уровень муниципальных услуг,

определяющих качество жизни населения. Муниципальное управление градообслуживающей сферой представляет собой деятельность, определяемую согласованной совокупностью ориентиров и целей создания, развития и функционирования системы жизнеобеспечения территории, а также способов и механизмов их достижения. Цель муниципального управления градообслуживающей сферой заключается в достижении установленных нормативов и стандартов обслуживания населения: предоставления жилищно-коммунальных услуг, содержания и ремонта жилищного фонда, обеспечения надежности и бесперебойности функционирования инженерной инфраструктуры, устойчивой работы городского транспорта, общегородских коммунальных объектов, сфер торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, строительства и реконструкции зданий, сооружений и коммуникаций на территории муниципального образования, безопасности функционирования всех систем жизнеобеспечения.

Каждая отрасль градообслуживающей сферы является, с одной стороны, сферой муниципальной деятельности и подсистемой общей системы управления муниципальным образованием, а с другой стороны, подсистемой соответствующей отраслевой системы более высокого (регионального или федерального) уровня. Например, городской транспорт является подсистемой системы жизнеобеспечения города и в то же время служит элементом региональной транспортной системы.

Любой город выполняет определённый перечень функций. В каждой из функций города можно выделить два аспекта: внутренний и внешний (градообслуживающий и градообразующий). Внутренний аспект связан с тем, что город должен обеспечивать условия своего собственного функционирования и развития. Внутренний аспект обусловлен тем, что город, являясь звеном в цепи территориального разделения труда, имеет определенные составляющие территориальной социально-экономической системы. Основой комплексной характеристики городского расселения служит выявление градообразующих

функций города, его место в системе функциональных взаимосвязей, сложившихся в том или ином регионе.

Следует учитывать наличие в большинстве отраслей городского хозяйства муниципальных, государственных и частных субъектов деятельности. Городская власть, ответственная за обеспечение населения соответствующими муниципальными услугами, должна создавать условия для деятельности субъектов всех форм собственности, используя как правовые, административные, так и финансово-экономические и информационные методы управления. Поэтому при исследовании каждой такой подсистемы важно учитывать следующее:

- место данной подсистемы в общей системе управления муниципальным образованием и ее взаимосвязь с другими подсистемами;
- место данной подсистемы в отраслевой системе управления;
- взаимоотношения внутри подсистемы между субъектами различных организационно – правовых форм хозяйствования;
- законодательные, экономические и иные возможности воздействия муниципальной власти на функционирование данной подсистемы и ее отдельных элементов.

Уровень развития градообслуживающей сферы определяется совокупностью количественных и качественных показателей: объём услуг, оказываемых населению, спрос и предложение на рынке услуг, уровень потребления услуг на одного человека, качество услуг, внедрение инноваций, уровень использования производственных мощностей и т.д.

Градообразующая и градообслуживающая подсистемы или сферы города интегрированы друг в друга, тесно взаимосвязаны и непосредственно взаимодействуют. Поэтому градообразующая сфера может включать в свой состав такие компоненты, как: общественная безопасность, жилищное и коммунальное хозяйство, транспортный комплекс, потребительский рынок, строительство, окружающая среда и т.д. Это все те отрасли, которые обеспечивают инфраструктуру города.

Основными задачами в развитии инфраструктуры являются:

- достижение пропорциональности в развитии основных, вспомогательных и обслуживающих производств, ускоренное наращивание мощностей производственной инфраструктуры;
- концентрация мелких хозяйств инфраструктуры и повышение на этой основе уровня эффективности производства в конкретных сферах;
- объединение ресурсов для финансирования намечаемых к строительству на территории региона объектов производственной инфраструктуры;
- создание межотраслевых и межхозяйственных территориально-производственных объединений в регионе;
- рационализация систем управления развитием производственной инфраструктуры, передача нерентабельных производственных подразделений в систему региональных органов управления;
- координация деятельности транспортных организаций, энергетики и теплоснабжения, водопроводно-канализационного хозяйства, объектов коммунального хозяйства.

Кроме того, градообразующая сфера может, соответственно, осуществлять такие виды управления: городское управление общественной безопасностью; управление жилищно-коммунальным комплексом города; управление жилищным фондом города; управление коммунальным комплексом города; управление транспортным комплексом города; регулирование потребительского рынка в городе; управление строительством в городе; управление состоянием окружающей среды города.

Обеспечение безопасности – одна из глобальных проблем существования человеческого общества. Безопасность означает состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Основными принципами обеспечения безопасности являются: законность, соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность. Особенность услуг

общественной безопасности состоит в их преимущественно профилактическом характере. Лучше всего, когда потребность в обращении к службам, предоставляющим данные услуги, у граждан не возникает. В то же время без обеспечения общественной безопасности не может нормально функционировать ни одно муниципальное образование. При этом, чем крупнее населенный пункт, тем большее значение приобретают вопросы обеспечения общественной безопасности.

В соответствии с Конституцией РФ на органы местного самоуправления возложено обеспечение общественного порядка. Охрана общественного порядка на территории муниципального образования входит в обязанности органов полиции, которая находится в системе МВД и подразделяется на криминальную полицию и полицию общественной безопасности. Задачами последней являются обеспечение безопасности личности, охраны собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие некоторых категорий преступлений и розыск отдельных категорий лиц. К полиции общественной безопасности относятся службы участковых уполномоченных, подразделения ГИБДД, подразделения полиции вневедомственной охраны и некоторые другие.

В современном урбанизированном обществе одной из важнейших отраслей деятельности человека является жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ). Город стал основным местом обитания людей. В России в городах и поселках городского типа проживает 73% населения страны. Человек в современном городе должен быть обеспечен жильем, водой, канализацией, теплом, городским транспортом и т. д.

Уровень обеспечения населения жилищно-коммунальными услугами (ЖКУ) – один из самых важных показателей качества жизни на территории города. Управление жилищно-коммунальным комплексом относится в основном к компетенции поселений. Предприятия, входящие в жилищно-коммунальный комплекс, – поставщики ресурсов, управляющие и подрядные организации,

органы регионального управления и местного самоуправления – должны согласовывать свои действия в целях повышения качества жилищно-коммунального обслуживания.

Реформирование и технологическая модернизация ЖКХ, повышение конкурентоспособности предоставляемых услуг, предприятий предполагают применение новых, более совершенных организационно-экономических и информационных методов управления, принципиально отличающихся от использовавшихся до недавнего времени в жилищно-коммунальной сфере.

Отрасль ЖКХ включает ряд подотраслей: жилищное хозяйство; водопроводно-канализационное хозяйство; топливно-энергетическое хозяйство; городской пассажирский транспорт; благоустройство населенных мест и ряд других. Реализация положений Жилищного кодекса РФ существенно повлияет на деятельность органов местного самоуправления в сфере ЖКХ, избавит их от непосредственного выполнения хозяйственных функций по управлению и обслуживанию жилищного фонда, позволит существенно сократить расходы местных бюджетов на дотирование предприятий. Управление общегородским коммунальным хозяйством включает деятельность органов местного самоуправления в таких сферах, как:

- строительство и содержание улиц и дорог;
- обустройство и содержание мест массового отдыха;
- инженерная защита территории, ее санитарная очистка;
- благоустройство, озеленение, создание малых архитектурных форм;
- вывоз, утилизация и переработка бытовых и частично промышленных отходов;
- организация уличного освещения;
- банно-прачечное и гостиничное хозяйство;
- содержание мест захоронения, оказание ритуальных услуг и т.п.

Повышение эффективности муниципального управления общегородским коммунальным хозяйством должно обеспечиваться за счет совершенствования

организационного обеспечения, создания индикативного экономического механизма и системы мероприятий по достижению установленных нормативов и стандартов качества содержания, внедрения современных технологий и технических систем и оборудования для снижения удельных затрат при проведении работ.

В системе городского транспорта большинства российских городов накопилось много сложных проблем. В большинстве городов России муниципальный пассажирский транспорт изношен практически наполовину. Средств городского бюджета, а также части выручки муниципальных пассажирских предприятий не хватает для должного ремонта. Повышение стоимости проезда вызывает лишь отток пассажиров в частные автобусы, в результате чего муниципальный транспорт работает вхолостую.

Серьезной проблемой многих городов является дорожная сеть, ее пропускная способность. Необходимы путепроводные развязки, объездные дороги; в отдельных случаях нужно расширять проезжую часть улиц, что крайне сложно. Состояние дорожной сети часто не согласуется с имеющимся типом подвижного состава. Массовая автомобилизация вызвала необходимость создания большого комплекса сервисных служб, обеспечивающих работу транспорта. Серьезную проблему представляет организация стоянок индивидуального транспорта (паркингов) на территории города, выделение площадок для строительства коллективных гаражей, в том числе и многоэтажных в центре города. Таким образом, элементы градообразующей сферы имеют очень большое значение для жизнеобеспечения города. От правильности, обоснованности управления данными компонентами градообразующей сферы зависит уровень муниципальных услуг, определяющих качество жизни населения в городе.

1.6. Управление социальной сферой города

Муниципальная социальная политика – это система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, содержание и развитие социальной сферы муниципального образования. Она строится в русле социальной политики государства и во взаимодействии с органами государственной власти, в первую очередь с органами власти субъектов РФ. Через муниципальную социальную политику реализуются как собственные полномочия местного самоуправления, так и переданные на муниципальный уровень государственные полномочия в социальной сфере.

В широком смысле к социальной сфере относят все, что обеспечивает жизнедеятельность человека. В этом случае вся муниципальная политика является социальной. В более узком смысле под социальной сферой муниципального образования, как было сказано, понимается сфера воспроизводства самого человека, его физических и духовных характеристик, тогда как воспроизводство материально вещественной среды обитания относится к градообслуживающей сфере.

Комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования является одной из функций муниципального управления. В этой связи органы местного самоуправления должны разрабатывать, принимать и организовывать исполнение планов и программ комплексного развития социально-экономического пространства муниципального образования.

Социальную сферу образуют оказывающие услуги учреждения и предприятия различных форм собственности. С развитием производительных сил изменяются как структура социальных потребностей, так и способы их удовлетворения, увеличивается спрос на разнообразные социальные услуги, повышаются требования к их качеству. Работа предприятий и учреждений

социальной сферы должна соответствовать определенным требованиям, установленным стандартам и правилам.

Отрасли социальной сферы призваны удовлетворять культурные, образовательные, медицинские, духовные потребности, а также завершать процесс создания материальных благ и их доведение до потребителя. Они предъявляют большой спрос на рабочую силу, различные машины и оборудование, материалы, финансовые ресурсы и в этом проявляется их связь с материальным производством.

Среди основных функций органов государственного и муниципального управления по развитию человеческого потенциала на региональном и местном уровнях можно выделить следующие направления: обеспечение здоровья человека, для чего необходимо достижение экологического благополучия территории, организация санитарно-эпидемиологического контроля и надзора, развитие системы учреждений здравоохранения, организация лекарственного обеспечения населения, пропаганда здорового образа жизни, борьба с пьянством и наркоманией, создание условий для занятий физической культурой и спортом, создание условий.

2. УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

2.1. Определение понятий «городское хозяйство» и «управление городским хозяйством». Состав городского хозяйства

Существует несколько определений понятий городского хозяйства.

Городское хозяйство – сложный комплекс предприятий, организаций, учреждений, обслуживающих материальные, культурные и бытовые потребности населения, проживающего в городе.

Городское хозяйство представляет собой сложный комплекс предприятий, служб, инженерных сооружений и сетей, расположенных на территории города и предназначенных для удовлетворения повседневных жизненно важных коммунальных, бытовых, материальных и социально-культурных нужд населения муниципальных образований - жителей городов и населенных пунктов.

Кроме того, городским хозяйством называют отрасль экономики страны, выполняющую указанные функции.

Городское хозяйство – хозяйственная деятельность городского округа, которая осуществляется для удовлетворения коллективных, общественных и духовных потребностей населения

Городское хозяйство является основой экономики города, обеспечивая, прежде всего, социально-экономическую и экологическую стабильность населенного пункта.

По классификатору отраслей народного хозяйства городское хозяйство относится к непроеизводственной сфере.

В состав городского хозяйства входят:

- жилищно-коммунальный комплекс;
- строительство и строительная индустрия местного значения;

- а также предприятия и организации бытового обслуживания населения;
- сферы торговли и общественного питания;
- городского транспорта и соответствующие службы, сооружения;
- учреждения просвещения;
- здравоохранения;
- культуры и искусства (библиотеки, театры, кинотеатры, цирки, музеи);
- социального обеспечения;
- физкультурно-оздоровительные учреждения (спортплощадки, стадионы, бассейны);
- системы управления, охраны общественного порядка, связи и информации, финансово-кредитные и многие другие учреждения, обслуживающие городские нужды.

Важнейшей составной частью городского хозяйства является жилищно-коммунальное хозяйство, которое в свою очередь включает в себя ряд следующих подотраслей:

- собственно жилищное хозяйство, т.е. жилые и нежилые здания с сетью обслуживающих их эксплуатационных, ремонтно-строительных и других предприятий и организаций;
- системы ресурсобеспечения города: холодное и горячее водоснабжение, водоотведение, теплоснабжение, газоснабжение, электроснабжение, различные системы связи и телекоммуникаций;
- городской транспорт;
- системы внешнего благоустройства и содержания территории города: дорожное хозяйство, уличное освещение, санитарная очистка города, сбор, вывоз и переработка бытовых отходов, зеленое хозяйство и др.;
- банно-прачечное хозяйство;
- гостиничное хозяйство;
- ритуальное хозяйство и др.

Чем больше город по численности населения и по территории, тем больший объем услуг должны предоставлять предприятия городского хозяйства не только в абсолютных цифрах, но и в расчете на одного жителя.

Развитие городского хозяйства сегодня возможно при условии создания в современных рыночных условиях такого хозяйственного механизма, который может использовать экономические рычаги и стимулы для максимального удовлетворения жизненно важных потребностей населения. Основными рычагами управления в нем служат экономические (прямые и косвенные) и правовые. Определенную роль играют и организационно-распорядительные рычаги в части выполнения обязательных требований и условий.

Управление городским хозяйством – это вид управленческой деятельности, заключающейся в сознательном воздействии на волю городского населения с целью направления его поведения. Если управление можно представить как совокупность отношений между теми, кто управляет (субъектами управления), и теми, чье поведение подвергается управленческой регуляции (управляемые), то управление городским хозяйством – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица.

Управление городским хозяйством – это также один из видов самоуправления. Анализ социальных явлений показывает, что в силу целого ряда объективных и субъективных причин общество не может исключить «чистое» управление (управление, в рамках которого управляющие и управляемые – разные люди), отношения представительства, деятельностной, в том числе профессионально-управленческой специализации.

Основы деятельности управления городским хозяйством представляют собой систему базовых конституционных принципов, закрепляемых гл. 1 Конституции РФ, задающих юридическую модель всего общества, государства, национального права в совокупности всех его отраслей. Управление городским хозяйством в Российской Федерации выступает, во-первых, в качестве фундаментального конституционного принципа, учреждающего, признающего и

гарантирующего управленческую самостоятельность; во-вторых, в качестве правотворческой, правоприменительной и правореализационной деятельности, направленной на осуществление этого принципа; в-третьих, в качестве политико-правового состояния местной жизни, складывающегося под воздействием конституционного механизма и факторов, его искажающих.

Функции и полномочия структурных подразделений исполнительного органа управления городским хозяйством, а также организация и порядок их деятельности определяются специальными положениями об этих органах, утвержденными в порядке, предусмотренном в уставе муниципального образования. Сотрудники отделов и управлений действуют на основе должностных инструкций, утверждаемых, как правило, руководителем соответствующего органа по согласованию с руководителем исполнительного органа управления городским хозяйством.

Аппарат местной администрации - это совокупность внутренних структурных подразделений, основное назначение которых – оказывать руководящим органам администрации содействие в работе. В юридической литературе подчеркивается, что участие аппарата в осуществлении полномочий местных органов носит функциональный характер. На аппарат возложено юридическое, организационно-техническое, хозяйственное обслуживание администрации. Также аппарат выполняет организационно-методические, контрольные функции. В аппарат администрации обычно входят: организационный и общий отделы, приемная по личным вопросам граждан, юридический отдел или управление, информационно-аналитическая служба и некоторые другие подразделения. Отраслевые структурные подразделения администрации осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства. Наиболее важными и крупными из них, как правило, являются следующие управления (комитеты, отделы): здравоохранения, образования, внутренних дел, юстиции, культуры, благоустройства, архитектуры, жилищного и коммунального комплекса, транспорта. Функциональные подразделения местной администрации организуют свою деятельность во всех

сферах городского хозяйства, нередко координируют и контролируют работу отраслевых управлений и отделов. В число функциональных подразделений администрации обычно входят: финансовые управления или отделы, комитеты по экономике, экологии, земельным ресурсам и землеустройству.

Органы управления городским хозяйством не обязаны решать вопросы государственного значения, ради которых необходимы государственные полномочия, не говоря уже о случаях, когда передаваемые полномочия не обеспечиваются необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами. Поэтому, например, отказ органа управления городским хозяйством от исполнения государственных полномочий не противоречит ч. 2. ст. 132 Конституции РФ, но он должен быть реализован в правовых формах.

Управление городским хозяйством находится в ведении администрации города, а непосредственное управление осуществляют соответствующие структурные подразделения – департаменты градостроительства, экономического развития, департамент по промышленной политике и потребительскому рынку, департамент финансов и др.

Основное управление городским хозяйством в городе Самаре осуществляется департаментом городского хозяйства и экологии, который напрямую курирует два блока: коммунальный (функционирование инженерной инфраструктуры и организацию благоустройства города) и жилищный (эксплуатация жилого и нежилого фондов, деятельность специализированных ремонтно-строительных предприятий).

Важнейшей задачей этого департамента является формирование единой политики в городском хозяйстве: по благоустройству, по жилищно-коммунальному хозяйству, по обеспечению экологической безопасности городских территорий, по созданию комфортных условий проживания населения и др.

Обслуживающий блок курирует департамент транспорта (организация эксплуатации и функционирования городского транспорта) и департамент потребительского рынка и услуг (бани, прачечные, химчистки, гостиничное хозяйство и пр.).

Действующий механизм управления городским хозяйством должен быть не административно-ведомственным, а индикативным, т.е. направляющим, создающим условия для повышения качества работы в городском хозяйстве.

Механизм управления городским хозяйством должен базироваться на следующих принципах:

- приоритет социальных, региональных и муниципальных интересов;
- антимонопольная политика в сфере городского хозяйства, ограниченная наличием естественных монополий;
- нормативный принцип ресурсообеспеченности и выделение различных уровней обслуживания населения и прочих потребителей в городском хозяйстве;
- ориентация на различные источники финансирования: централизованные и нецентрализованные финансовые ресурсы.

В соответствии с этими принципами в процессе управления городским хозяйством необходимо учитывать интересы всех хозяйствующих субъектов, включая потребителей, но интересы ведомственных служб, предприятий и организаций должны быть вторичны по отношению к интересам населения городов и муниципальных образований. Этот принцип до сих пор не выполнялся и часто интересы ведомства-монополиста в городском хозяйстве преобладают. Существующий уровень централизации в городском хозяйстве слишком высок.

Главными функциями управления городским хозяйством сегодня являются: маркетинг, инновационный менеджмент, прогнозирование и планирование, регулирование, организация и контроль.

Город- это большая и сложная система, а городское хозяйство – одна из его важнейших подсистем.

Функционирование городского хозяйства в значительной степени зависит от устойчивого развития города. Вместе с тем, развитие и жизнедеятельность города определяется устойчивым развитием отраслей городского хозяйства. Таким образом, эти два процесса взаимосвязаны и неразрывны, взаимодействуют друг с другом, развитие одного непосредственно влияет на развитие другого.

Целью управления городским хозяйством является формирование благоприятных, экологически безопасных, комфортных и качественных условий проживания населения на территории города.

Среди объектов городского планирования особая роль принадлежит городскому хозяйству, т.к. оно выполняет важные социально-экономические функции развития территории. С одной стороны, продукция отраслей городского хозяйства направлена на удовлетворение первоочередных потребностей населения в жилье, услугах, товарах, продуктах, а с другой, – обеспечивает устойчивое функционирование инженерно-транспортной инфраструктуры территории.

Городское хозяйство включает комплекс отраслей, находящихся в муниципальной собственности (полностью или частично) либо в других формах собственности, но выполняющих жизненно важные функции по муниципальному заказу. Кроме отраслей городского хозяйства, в ведении местных властей находятся и другие важные сферы деятельности: образование, медицина, культура, социальное обеспечение и др.

Городское хозяйство также традиционно включает в свой состав следующие основные отрасли и сферы деятельности: городское строительство и ремонтно-строительное производство, местную промышленность и др. В условиях перехода к рыночным отношениям и в результате приватизации значительная доля собственности вышла за пределы собственно городского или государственного сектора. Практически полностью приватизированы объекты бытового обслуживания, торговля и общественное питание. В значительной мере произошло изменение форм собственности в строительстве и ремонтно-

строительном производстве, в местной промышленности. В ряде случаев смена формы собственности повлекла за собой изменение профиля деятельности, но в большинстве своем этого не произошло. Более того, некоторые отрасли получили в результате приватизации новый импульс развития. К ним относятся, прежде всего, торговля и общественное питание. Качество и ассортимент предоставляемых услуг здесь существенно изменились в лучшую сторону. Бытовое обслуживание, строительство, ремонтное производство в начале рыночных преобразований пережили трудные времена, но постепенно стали находить свое место на рынке и получили уже определенное развитие.

Некоторые изменения, связанные с частичной приватизацией жилых помещений и с коммерциализацией хозяйственной деятельности предприятий и организационных структур, произошли в жилищно-коммунальном хозяйстве и пассажирском транспорте. Но они не затронули существа действующего механизма функционирования данной группы отраслей, которые остались пока в городской (государственной) собственности и составляют в настоящее время основу городского хозяйства.

2.2. Особенности функционирования городского хозяйства

Прогнозирование и планирование жилищно-коммунального хозяйства

К особенностям функционирования городского хозяйства относятся: местный характер, производство специфической продукции, тесная взаимосвязанность друг с другом, значительная зависимость от потребителей, различные возможности вхождения в рыночную среду.

Городское хозяйство выполняет важнейшие задачи по обеспечению жизнедеятельности территорий, направлено на удовлетворение социально-бытовых потребностей местного населения и территориальных производственных систем, что и определяет местный или территориальный характер.

Состав и содержание отраслей городского хозяйства определяются численностью и структурой населения, величиной территории, особенностью природных условий, характером планировки территории и другими местными факторами.

Городское хозяйство представляет собой совокупность взаимосвязанных отраслей и производств, что приводит к необходимости их пропорционального развития. Уровень достижения одних отраслей зависит от степени развития других. Так, например, тесно связано функционирование водопровода и водоотведение сточных вод, взаимозависимы транспорт и дорожное хозяйство, строительное и ремонтно-строительное производство, многоэтажные дома и лифтовое хозяйство и т.п.

Комплексное развитие городского хозяйства является важным фактором пропорционального и динамичного развития города в целом.

Городское хозяйство постоянно взаимодействует с потребителями, т.е. с населением и производством, расположенным на данной территории. Масштабы развития городского хозяйства во многом зависят от численности населения, которая, в свою очередь, является результатом влияния градообразующих факторов, таких, как степень развития промышленности, науки, образования, культуры, туризма, курортно-лечебных функций и т.п.

Городское хозяйство, в первую очередь, предназначено для удовлетворения разнообразных потребностей населения, проживающего на данной территории, и потому для него характерно приближение к действующей системе расселения. Поэтому на территории города предприятия и организации жилищно-коммунального хозяйства размещаются равномерно, наблюдается широкая разветвленность инженерных сетей, дорожно-транспортных линий, элементов благоустройства города и др. Эта особенность определяет необходимость выделения значительных средств на обеспечение устойчивого функционирования и развития городского хозяйства, т.к. способности концентрации производства здесь сильно ограничены.

Другим крупным потребителем продукции отраслей городского хозяйства является промышленность, как основной элемент градообразующей среды. Промышленность обеспечивает городское хозяйство требуемыми ресурсами, материалами, оснащением и оборудованием, вернее, должна обеспечивать, но на практике степень обеспеченности городских служб и предприятий необходимыми материалами, техникой, машинами, оборудованием до сих пор остается на низком уровне. В свою очередь, городское хозяйство обеспечивает воспроизводство рабочей силы, т.е. поддерживает и восстанавливает способность к труду работников промышленных предприятий, без чего невозможна их производственная деятельность. Кроме того, городские службы снабжают промышленные предприятия, учреждения и организации водой, газом, электроэнергией, обеспечивают работу систем канализации, транспортных линий, уборку дорог и т.п.

Продукция предприятий и организаций муниципального хозяйства имеет существенные особенности и отличается однородностью внутри каждой отрасли и большим разнообразием между отраслями. Отличительной особенностью продукции отраслей городского хозяйства является преобладание услуг либо продукции, непосредственно связанной с обслуживанием населения. По характеру продукции предприятия и организации городского хозяйства могут быть разделены на несколько групп:

- предприятия и организации, производящие материально-вещественную продукцию в сфере местной промышленности; строительной индустрии, ремонтно-строительного, подсобного производств и в других отраслях;

- городские службы, обеспечивающие снабжение ресурсами (вода, газ, тепло, электричество и др.); производство и потребление в этом случае, как правило, совпадают по времени либо непосредственно следуют друг за другом, т.е. производство в этих отраслях жестко связано с потреблением и зависит от графика потребления ресурсов;

– городские предприятия и организации, оказывающие услуги в сфере жилищного хозяйства, пассажирского транспорта, бытового обслуживания, благоустройства территории и др.

В свою очередь, услуги подразделяются на следующие виды: личные или коммунальные, оказываемые непосредственно населению, и производственные, оказываемые промышленным предприятиям. Услуги, потребляемые населением, должны оплачивать сами потребители, но, как показывает практика, личные услуги в сфере жилищно-коммунального хозяйства лишь частично оплачиваются населением, а дотации доходят до 80 – 90 % от затрат на предоставление услуг. Кроме того, существуют и общественные услуги, призванные создать необходимые условия для жизнедеятельности населения и территории в целом; такие услуги оказываются в сфере благоустройства: зеленое хозяйство, дорожно-мостовое, уборка территории, уличное освещение и некоторые другие.

Городское хозяйство может успешно функционировать в условиях рынка, но имеет существенные особенности, накладывающие определенные ограничения на возможности реализации рыночных механизмов.

Результаты деятельности отраслей городского хозяйства социально значимы для населения города, выполняют важные социальные функции. Поэтому вхождение в рынок должно сопровождаться мероприятиями по адресной социальной помощи.

Как уже указывалось, для многих отраслей городского хозяйства, особенно в жилищно-коммунальной сфере, характерны неразрывные функциональные взаимосвязи между производителями и потребителями услуг. Эти взаимосвязи отчетливо просматриваются в водопроводном хозяйстве, пассажирском транспорте, энергоснабжении. Производство и потребление услуг здесь практически совпадают. Но оплата за работы и услуги в муниципальном хозяйстве в большинстве случаев не совпадают во времени и в пространстве. Значительная часть коммунальных услуг отпускается в кредит на условиях последующей оплаты, что порождает задолженность и воспроизводит дотационность.

Предприятия и организации городского хозяйства, обеспечивающие функционирование территориальных систем, являются монополистами в своей сфере деятельности. Они связаны единой технологической цепочкой и включаются в состав естественных монополистов, для которых конкуренция невозможна или нецелесообразна: водопроводно-канализационное хозяйство, коммунальная энергетика, городской электротранспорт и некоторые другие. Потребители этих отраслей не могут реализовать свое право выбора и обратиться, при необходимости, к конкурентам, т.к. альтернативы не имеется. Такое положение дел противоречит рыночному подходу, но другие варианты пока отсутствуют.

Для другой группы отраслей городского хозяйства характерен достаточный рыночный потенциал, и они могут быть переведены на рыночные принципы хозяйствования. К данной группе относятся городское строительство и ремонтно-строительное производство, эксплуатация жилищного фонда, банно-прачечные услуги и др. Перевод данной сферы на рыночную основу должен сопровождаться мероприятиями социальной защиты наименее обеспеченных слоев населения в различных формах (адресные ссуды, льготы по оплате коммунальных услуг и др.).

Наблюдается несоответствие уровня предоставляемых работ и услуг в городском хозяйстве потребностям населения и города в целом. Основными проблемами здесь являются жилищная, транспортная, экологическая, а также перебои в энергоснабжении, низкий уровень благоустройства и санитарного состояния территории, наличие ветхого жилья и обезличенной типовой застройки, ухудшение технического состояния жилых зданий, бесхозяйственное использование территории города и др.

Кроме перечисленных, в городском хозяйстве имеется немало проблем, непосредственно связанных с функционированием всего комплекса его отраслей. К этим проблемам следует отнести такие, как:

- хронический дефицит финансовых средств;

- низкий уровень инноваций и нововведений, острая нехватка современных технологий, машин, модернизированного оборудования, оснащения, инструментов и материалов, средств механизации и автоматизации;

- негибкие и несовременные формы управления, организации производства и труда;

- недостаток инженеров, управленцев, технических специалистов, невысокая квалификация рабочих кадров.

Все эти проблемы возникли не сегодня, они были характерны для городского хозяйства в течение многих лет и десятилетий, но в последние годы в связи с трудностями переходного периода к рынку и кризисными явлениями в экономике страны большинство из них обострились.

Причинами реальных проблем в городском хозяйстве являются: остаточный принцип обеспечения ресурсами и существовавший в прошлом административно-ведомственный механизм управления хозяйствованием. Совершенно очевидно, что выделяемые ресурсы недостаточны для устойчивого функционирования отраслей городского хозяйства и, тем более, для целей развития. Основной проблемой здесь являются финансовые ресурсы. Ограниченность бюджетных средств не дает возможность профинансировать необходимые мероприятия в городском хозяйстве в полном объеме. Субсидии из федерального или региональных бюджетов в большинстве городов недостаточны, или вовсе отсутствуют. Но решение финансовых проблем еще не гарантирует соответствующее повышение уровня и качества работы в городском хозяйстве, так как препятствием служит все еще действующий административно-ведомственный механизм, сложившийся еще в прошлой системе. Его отличительные черты:

– монополизм в деятельности служб городского хозяйства;

– ведомственность, приоритет ведомственных хозяйственных интересов над общими городскими и социальными;

- отсутствие действенных стимулов к повышению качества работы и более полному удовлетворению потребностей населения;
- слабая связь между затратами труда и результатами в городском хозяйстве;
- недостаточный вневедомственный контроль за деятельностью отраслей городского хозяйства;
- фактическое отстранение потребителей (населения) от влияния на результаты деятельности производителей работ и услуг в городском хозяйстве.

Прошедшие в последние годы в стране радикальные перемены и становление рыночных отношений лишь в небольшой степени затронули экономический механизм в городском хозяйстве. В частности, существенно повысились тарифы на жилищно-коммунальные и транспортные услуги, выросли доходы работников данной сферы, предприятия и организации городского хозяйства стали в большей мере ориентироваться на достижения коммерческих целей и результатов. Но эти изменения не коснулись административно-ведомственной сущности экономических отношений в данной сфере. Так, повышение тарифов осложнило жизнедеятельность населения, но не улучшило финансовое положение большинства предприятий и организаций городского хозяйства. Рост денежных доходов в ряде отраслей городского хозяйства и ориентация на коммерческие интересы не всегда могут обеспечить соответствующее повышение качества работ и услуг. Сложившийся в настоящее время хозяйственный механизм в городском хозяйстве не способствует развитию данной сферы, не отвечает современным экономическим условиям и требует коренных преобразований.

Ведущее место в процессе прогнозирования и планирования занимает жилищное хозяйство. Его прогнозирование и планирование ведется по двум направлениям: строительство жилых зданий и обеспечение эксплуатации имеющегося жилого фонда.

Основная сложность при определении объема строительства жилья состоит в установлении размера финансовых ресурсов на указанные цели и их источников.

В бывшем СССР основная доля жилого фонда возводилась за счет ассигнований из бюджета. С начала 90-х годов, в связи с осуществлением перехода от принципа распределения к принципу зарабатывания, сокращается удельный вес бюджетных средств на строительство жилья. Наиболее интенсивное развитие получают те формы жилищного строительства, где финансирование осуществляется за счет личных средств населения с использованием государственного кредита. Это различные формы индивидуального и кооперативного жилищного строительства.

Кроме того, жилье должно быть объектом собственности с правом владения, распоряжения, наследования. Создание и функционирование рынка жилья способствует более широкому привлечению средств для организации жилищного строительства и его надлежащего содержания.

Развитие жилищного хозяйства прогнозируется исходя из перспективной численности населения и норм его обеспечения жилой площадью в рассматриваемом периоде в расчете на одного жителя.

Дополнительная потребность в жилой площади определяется разностью между общей потребностью и наличным жилым фондом с учетом выбытия. Она служит основанием для прогнозирования ввода жилья и капитальных вложений в жилищное строительство с учетом средней стоимости одного квадратного метра жилой площади, дифференцированной по зонам, районам и городам.

Существует два вида душевой нормы жилой площади: социальная и санитарная. Социальная норма определяется с учетом рациональных потребностей в жилье, обусловленных ростом культурного уровня жизни народа. Санитарная норма обеспечивает нормальные гигиенические условия жизни. Обе нормы устанавливаются государством и используются в процессе прогнозных расчетов потребности в жилье.

Весь жилой фонд исчисляется в квадратных метрах и квартирах.

Расходы на эксплуатацию имеющегося фонда жилья рассчитываются с использованием методов прогнозной экстраполяции, моделирования и экспертных оценок. Увеличение площади и благоустройство жилищного фонда неразрывно связаны с развитием коммунального хозяйства.

К коммунальному хозяйству относятся: водопровод и канализация; городской транспорт; энергетическое хозяйство (электросети, сеть теплофикации и газификации); прочие отрасли (озеленение, санитарная очистка и др.).

Основной задачей прогнозирования деятельности предприятий коммунального хозяйства является повышение уровня и улучшение качества обслуживания коммунальными услугами населения городов, поселков городского типа, сельских населенных пунктов.

Повышение качества обслуживания предполагает улучшение санитарно-гигиенических условий проживания.

При разработке прогноза развития коммунального хозяйства используется большое число разнообразных показателей, различающихся по видам услуг. Определяется объем потребления (предоставления) различных ресурсов — воды, электроэнергии, тепла и т.д. Производится расчет мощностей, предусматриваются резервные мощности на случай пиковой нагрузки в течение суток, сезона или года. Планируется ввод новых, реконструкция и расширение действующих мощностей водопровода, канализации, тепловой и газовой сетей.

Основной показатель деятельности коммунальных предприятий — объем продукции или услуг, который определяется в денежном и натуральном выражении.

Главным показателем работы сети водоснабжения является отпуск воды потребителям. Кроме того, учитывается среднее потребление воды на одного городского жителя, обеспеченность водопроводом жилого фонда, протяженность водопроводной сети. Потребность в воде определяется отдельно для промышленных предприятий (исходя из норм расхода на единицу продукции и производственной программы) и для населения (на основе его численности и душевых норм потребления).

Объем услуг канализации характеризуется такими показателями, как пропуск и очистка сточных вод через главные коллекторы и их обработка на очистных сооружениях. Количество сточных вод, пропускаемых через коллекторы и очистные сооружения, для каждого потребителя принимается равным количеству потребляемой им воды, независимо от источника подачи. Показателями развития канализации населенных пунктов служат обеспеченность жилого фонда канализацией, протяженность сети и главных коллекторов, пропускная способность по сточным водам, процент водоотведения.

По газификации прогнозируются количество газифицированных квартир, величина потребляемого газа в среднем на одного жителя, отношение количества газифицированных квартир к их общему числу. Жилищно-коммунальное хозяйство относится к местному хозяйству. В связи с этим планирование его производственно-эксплуатационной деятельности осуществляется в основном местными органами управления.

2.3. Управляющие компании в жилищно-коммунальном хозяйстве

Действующим законодательством утверждён Жилищный кодекс, регламентирующий все отношения в области жилищно-коммунального хозяйства, целью которого является сохранение жилья и недопущение нарушений целостности в процессе эксплуатации.

В настоящее время жилищный фонд в городе представлен, в основном, многоквартирными домами (МКД).

Известно, что управление многоквартирным домом – это деятельность собственников помещений или уполномоченных для этого лиц, согласованная и направленная:

- на обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания граждан;

- на надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме;
- на решение вопросов пользования общим имуществом;
- на предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме.

Следует отметить, что управление жилым комплексом или многоквартирным домом предполагает:

- во-первых, эксплуатацию, т. е. обеспечение поддержания жилья в нормальном рабочем состоянии;
- во-вторых, организацию и поддержание взаимоотношений с ресурсоснабжающими предприятиями и иными организациями;
- в-третьих, организацию взаимодействия с собственниками и нанимателями жилых помещений.

Под понятием «эксплуатация» в данном случае подразумевается осуществление операций по санитарному содержанию жилья и непосредственное управление функционированием дома. Имеется в виду следующее: организация сбора платежей за коммунальные услуги, планирование предоставления коммунальных услуг, контроль предоставления услуг ресурсоснабжающими организациями и др.

Согласно п.2 ст.161 Жилищного кодекса РФ собственникам помещений многоквартирного дома (МКД) необходимо выбрать одну из форм управления имуществом:

1. Непосредственное управление возможно в доме с количеством квартир не более 30. В таком случае за состояние и техническое обслуживание отвечают сами жильцы.
2. Управление с помощью Товарищества собственников жилья (ТСЖ) либо иного жилищного потребительского кооператива. Способ подразумевает заключение договоров между жильцами и организациями, снабжающими ресурсами многоквартирный дом и обслуживающими данный дом организациями напрямую.

3. Управление с помощью управляющей компании (УК). В данном случае жильцы передают функции управления МКД специализированной коммерческой организации.

Управляющую компанию выбирают на общем собрании собственников. В противном случае муниципалитет проводит открытый конкурс по выбору управляющей компании (УК) для управления домом. Качественное и своевременное оказание жилищно-коммунальных услуг, завышенные тарифы, содержание общего имущества и другие жилищные вопросы всегда остаются актуальными в многоквартирном доме. Решение проблемы эксплуатации многоэтажных (многоквартирных) домов не является исключением. В настоящее время управляющие компании и товарищества собственников жилья служат основными формами управления в таких домах. Необходимо обратить внимание на их различия, а также увидеть преимущества и недостатки каждого способа управления.

Управляющая компания – это юридическое лицо, коммерческая организация, основанная для выполнения хозяйственно-эксплуатационных функций, связанных с санитарно-техническим содержанием многоквартирных домов. Следует отметить, что термин «управляющая компания ЖКХ» – это бытовое название, в жилищном законодательстве употребляется обозначение «управляющая организация».

По определению Жилищного кодекса, управляющая организация – это одна из форм управления жилым многоквартирным домом, такая же, как и ТСЖ или непосредственное управление. Управляющая компания выполняет несколько функций – посредничество в поставках ресурсов, таких, как электроэнергия и водоснабжение, осуществляет обслуживание, ремонт и содержание дома с технической точки зрения.

Управляющая компания выступает как единый заказчик перед ресурсоснабжающими организациями от лица всех собственников жилья

подведомственного дома и как единый исполнитель по предоставлению коммунальных услуг – перед жителями.

Фактически, управляющая компания выполняет все известные функции участков ранее существовавших жилищно-эксплуатационных организаций (ЖЭО), с небольшими поправками на изменившиеся условия, вызванные временем и на большую, чем имела раньше, хозяйственную независимость. Ни один жилой дом не сможет существовать без организованного обслуживания и постоянного контроля состояния коммуникаций, систем энергоснабжения и придомовой территории. В связи с этим появление управляющих компаний как подрядчиков для этих нужд представляется вполне естественно.

Одна УК обычно обслуживает несколько домов, расположенных в близлежащем районе. Возможности такой УК ограничены в силу недостаточности численности коллектива, ограниченности поступления средств на развитие и т.д. Однако в последнее время наблюдается создание крупных УК как организаций с широким территориальным охватом обслуживания. Естественно, что крупные управляющие компании имеют больше возможностей для ведения работы, у них имеются ресурсы, позволяющие обучать персонал, нанимать на работу квалифицированных специалистов, в сложных случаях организовать специализированный выезд работников для усиления местных рабочих кадров.

Возможно создание региональных или городских управляющих компаний. Функционирование таких УК в масштабах региона или города расширяет понимание руководства состояния объектов жилищно-коммунального хозяйства, проблем и первоочередных задач, возникающих перед коммунальщиками. Крупная организация имеет крупные доходы, позволяющие решать проблемы снабжения современным оборудованием, инновационными инструментами и материалами.

Региональная или городская УК, благодаря своей мощности, оснащенности и мобильности гораздо эффективнее и качественнее решает возникающие задачи. Считается, что индивидуальный предприниматель – ИП – это промежуточный

вариант между физическим и юридическим лицами, что наиболее корректно отображает реальное состояние. Сложность ситуации объясняется тем, что УК – это обозначение рода деятельности, которая может осуществляться организациями разных организационно-правовых форм или типов – ООО, ОАО, ЗАО, ИП и т.д.

Также любая управляющая компания – УК – является коммерческой организацией, поскольку осуществляет свою деятельность на платной основе, являясь посредником между жителями и поставщиками ресурсов. Фактически, УК получает от жителей деньги за обслуживание дома, как наёмная организация, и принимает коммунальные платежи как посредник.

Но необходимо отметить, что действует ряд ограничений, направленный на сдерживание бесконтрольного роста тарифов и расценок, который неминуемо возник бы у нечестных предпринимателей. Поэтому принят Федеральный закон о тарифах ЖКХ, жёстко регламентирующий эту сферу и не позволяющий бесконтрольно увеличивать цены.

Вся деятельность УК подчинена одной цели – освободить жильцов многоквартирных домов от трудностей и проблем по обслуживанию, ремонту и содержанию дома, по уборке территории, вывозу твердых бытовых отходов (ТБО) и прочим необходимым постоянным действиям.

Все эти обязанности выполняются за определённую плату. Без такой организации содержания и эксплуатации дом может остаться без обслуживания и будет понемногу разрушаться, т.к. организовать самим и обеспечить должный уход за домом имеют возможность далеко не все жильцы. Кроме того, обеспечить законность в этой ситуации будет практически невозможно. Поэтому создание УК, ТСЖ и прочих видов управления, как ответственных исполнителей необходимо и установлено законодательно. Собственники жилья многоквартирного дома на общем собрании выбирают управляющую компанию и заключают с ней договор управления, на основании которого управляющая компания осуществляет свою деятельность.

Деятельность управляющей компании обычно содержит два дополняющих друг друга направления. Первое – это непосредственно обслуживание жилого фонда, т.е. вывоз мусора, уборка придомовой территории, подъездов и лестничных клеток. Особый контроль требуется за состоянием подвалов, где расположены коммуникации, за чердачными помещениями и т.д. Должен осуществляться своевременный ремонт и замена стояков горячего и холодного водоснабжения, а также центрального отопления, проводить контроль освещения в подъездах – всё это далеко не полный перечень работ и обязанностей управляющей компании.

Вторым направлением деятельности является сбор платы за пользование коммунальными услугами, выявление и работа с должниками. Выступая как посредник, управляющая компания занимается контактами с поставщиками электроэнергии, горячей и холодной воды, теплосетями.

Все эти виды деятельности требуют постоянной занятости и контроля, о любых планирующихся перебоях, связанных с поставками услуг, УК должна предупредить жильцов за 10 дней до прекращения подачи услуг. Такие условия заставляют постоянно быть в курсе предполагаемых плановых работ, встраиваться в график поставщиков услуг и вести свою работу одновременно с ними.

Данные условия работы нуждаются в постоянном внимании и контроле за всеми направлениями деятельности, чтобы не возникали многочисленные жалобы жильцов.

Управляющие компании могут иметь разную специализацию – только обслуживание, или только управление, или обе функции сразу, или какие-то другие варианты. Но чаще всего управляющие компании занимаются выполнением всех обязанностей, так как для заказчиков услуг – жильцов – гораздо удобнее, когда все функции сосредоточены в едином центре.

Все управляющие компании в сфере жилищно-коммунального хозяйства можно разделить на три типа:

- УК, предоставляющая все услуги и являющаяся посредником с обеспечивающими ресурсами организациями;
- УК, являющаяся посредником, который находит исполнителей для предоставления всех необходимых услуг;
- специальные организации по управлению дворовыми территориями, гаражами и помещениями, не предназначенными для жилья.

Основными законодательными актами, регламентирующими деятельность УК являются:

- Жилищный кодекс РФ;
- Градостроительный кодекс;
- Федеральный закон от 30.12.2004 №210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
- Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 N 354 «О предоставлении коммунальных услуг»;
- Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 N 491 «Об утверждении правил содержания общего имущества».

Кроме этих основных документов в рабочем процессе могут быть использованы различные нормативные акты, положения и решения местных административных органов. Первенство принадлежит Жилищному кодексу, как основополагающему документу, и любые несоответствия толкуются с его позиций. Все распоряжения или иные действия, противоречащие нормам законодательства, могут быть обжалованы в надзорных органах или оспорены в суде.

Устав является основным документом, определяющим цели, правила работы и условия деятельности УК, его правовой статус, распределение обязанностей. Документ подробно охватывает все направления работы, регулирует отношения между работниками, жильцами подведомственных домов и прочими лицами. Также Устав решает вопросы финансового плана, регулируя заработную плату наёмных рабочих, денежное вознаграждение инженерно-

технических работников и т.д. Все положения устава должны строго соответствовать действующему законодательству и нормативным актам. Деятельность УК подотчётна общему собранию собственников жилья многоквартирного дома. При этом административного подчинения у УК нет. Собрание собственников может предъявить претензии, внести предложения и т.д. Деятельность коммунальщиков часто вызывает нарекания и жалобы, обоснованные и необоснованные. При появлении серьёзных нарушений со стороны управляющей компании жильцам следует обращаться непосредственно в УК, чтобы все выяснить. Согласно ЖК РФ, жалоба в УК должна быть рассмотрена в трехдневный срок. Если решение не принимается или необоснованно затягивается, то жильцы должны обратиться в Жилищную инспекцию (ГЖИ) при городской администрации, которая является самой надёжной и эффективной инстанцией, существующей для решения подобных вопросов. Есть и другие инстанции, обращение в которые помогает решить вопросы, например, прокуратура или городская администрация, но Жилищная инспекция среди них – самая ответственная и надёжная. Если не помогает ни один способ, остаётся только отстаивать свою точку зрения в суде. Это вариант, сложный и требующий помощи юриста, но решение вопроса гарантировано. Надо иметь в виду, что Управляющая компания после двух проигранных судов лишается лицензии и права управления домом. Жилищное законодательство позволяет успешно решать проблемы с жилым фондом. Управление ЖКХ с помощью управляющих компаний – наиболее грамотный и профессиональный способ содержания и обслуживания жилья. Добиться успеха в этом направлении могут только люди, заинтересованные, имеющие для этого время.

Большое количество организационных, технических и правовых вопросов требуют работы целого коллектива специалистов, и УК – самый правильный выбор для этого.

2.4. Организация товарищества собственников жилья (ТСЖ), перспективы их развития

ТСЖ – это товарищество собственников жилья. Статья 135 ЖК РФ определяет, что ТСЖ является некоммерческой организацией, состоящей из собственников жилых помещений. При создании ТСЖ в РФ его нужно зарегистрировать в ГИС ЖКХ. На общем собрании жильцов должно быть зафиксировано не менее 50% участников, согласных на создание данной правовой формы управления домом. Созданное товарищество является полноценной организацией со своим уставом, специальным расчетным счетом, реквизитами и должностными лицами. В список сотрудников обычно входят должности управляющего, отвечающего за ведение бухгалтерской отчетности бухгалтера, закрепленного за домом сантехника, дворника и т.д. Руководителем ТСЖ в России является его председатель, избранный большинством голосов и получающий денежное вознаграждение за свою работу. Процедура выбора председателя должна производиться в соответствии с протоколом избрания. Председатель наделяется правами и обязанностями, может переизбираться. При рассмотрении понятия ТСЖ важно учитывать следующие его важные характеристики:

- Отличие от управляющей компании. ТСЖ и УК отличаются друг от друга по назначению и характеру деятельности, имея каждый свои преимущества. Создание ТСЖ является способом организации управления домом непосредственно собственниками квартир. Заключение договора с УК – это подписание документа со сторонней организацией, которая выполняет обязанности по управлению домом за определенную плату. Преимуществами ТСЖ перед УК является экономичность и прозрачность подобной правовой формы. Члены товарищества тратят средства только на необходимые нужды, сами контролируют их распределение. Представители УК не заинтересованы в сокращении расходов и в предоставлении подробной отчетности о расходовании

средств. Главное преимущество товарищества – личная заинтересованность.

- Является юридической организацией. ТСЖ по закону относится к юридическим лицам и обладает соответствующими чертами: владеет имуществом, отвечает своим имуществом, обладает рядом гражданских прав и обязанностей, может выступать в суде в качестве истца или ответчика. Члены правления ТСЖ несут ответственность за раскрытие информации. Как в любой юридической организации, в управлении ТСЖ должны соблюдаться основы ведения делопроизводства и присутствовать все необходимые документы. Все правоотношения с собственниками и сторонними организациями регламентируются заключенными договорами. В качестве юридического лица ТСЖ облагается налогами.

- Является некоммерческой организацией. ТСЖ создается жильцами исключительно для совместного достижения определенных общественных благ. Организация ТСЖ не приводит к получению жильцами прибыли и ее распределению между ними.

Члены товарищества могут принять коллективное решение о преобразовании ТСЖ в иной вид добровольного объединения граждан:

1. ТСН. Товарищество собственников недвижимости по ряду правовых моментов отличается от ТСЖ.

2. ЖК. Жилищный кооператив – форма объединения жильцов дома, при которой они совместно управляют своим имуществом.

3. ЖСК. Жилищно-строительный кооператив создается гражданами для того, чтобы осуществить строительство жилого дома с целью его дальнейшего совместного использования.

4. ЖНК. Жилищно-накопительный кооператив создается при участии юридических лиц.

Любая реорганизация товарищества может производиться только на основании решения общего собрания жильцов, при котором за реорганизацию выступает не менее 50% участников.

Товарищество собственников жилья – это некоммерческая организация. А юридические некоммерческие организации могут иметь различные правовые формы, предусмотренные действующим законодательством. ТСЖ – это самостоятельная форма некоммерческой организации, имеющая собственный устав. ТСЖ выполняет следующие основные функции: контроль исполнения обязанностей всеми подрядчиками (поставка коммунальных услуг, вывоз мусора, уборка территории и т.д.), заключение договора на предоставление и последующую оплату коммунальных платежей; организация ремонтных работ; решение всех вопросов, связанных с эксплуатацией дома (функционирование лифтов, исправность мусоропровода, состояние водопровода и проводки и т.д.); решение различных юридических и технических вопросов.

- Ведение хозяйственной деятельности на прилегающих территориях (детские площадки, клумбы, парковки).

- Предоставление жильцам коммунальных услуг и квитанций об их оплате.

- Борьба в рамках закона с должниками по коммунальным платежам, например, по электроэнергии.

- Предоставление жильцам необходимых справок и т.д.

- Прием жалоб от жильцов.

- Предоставление отчетности о проделанной работе (в том числе смет о расходах и доходах).

Создавая товарищество, его жильцы преследуют следующие цели:

- Самостоятельно принимать все решения относительно эксплуатации и ремонта дома, оборудования и прилегающих территорий. Решения принимаются на собраниях всех жильцов. Собрания могут быть очными, либо заочными.

- Получить возможность ведения предпринимательской деятельности (реклама в подъездах или лифтах, сдача в аренду нежилых помещений), прибыль от которой может использоваться для уменьшения расходов жильцов на содержание дома.
- Самостоятельно выбирать поставщиков услуг и подрядчиков.
- Выполнять своими силами ряд технических работ по дому, экономя значительные средства на сторонних специалистах.
- Максимально благоустроить свое жилье. Личная заинтересованность граждан в состоянии своего дома, прилегающих территорий и детских площадок приводит к особой благоустроенности таких домов.

Главной ассоциацией ТСЖ в стране является Российская Ассоциация некоммерческих организаций ТСЖ и ЖСК. В данную организацию входят территориальные ассоциации.

Ассоциации товариществ собственников жилья позволяют всем заинтересованным гражданам получать ответы на многочисленные вопросы, связанные с функционированием товариществ. При участии ассоциаций проводятся различные семинары, тренинги и собрания, посвященные сфере жилищно-коммунальных хозяйств.

Узнать о том, к какой ассоциации относится ТСЖ, можно на сайте местного муниципального органа власти (например, сайт городской Администрации), на сайте ответственного за сферу жилищно-коммунальных хозяйств органа местной власти. Также, можно ознакомиться с информацией на специальном стенде в подъезде, либо узнать нужные сведения у представителей управления ТСЖ.

Деятельность ТСЖ контролируется двумя способами:

1. Самим жильцами. Жильцы имеют право на получение отчетной информации о расходовании средств с лицевого счета товарищества, о проведенных технических и ремонтных работах и т.д.

2. Государственными органами власти. Исполнительные органы местной власти в лице различных жилищных комитетов или инспекций осуществляют контроль над деятельностью ТСЖ на местах.

Нередко встречаются случаи создания ТСЖ с нарушениями. Так, товарищество может быть организовано в уже существующем доме с другой формой управления без оповещения всех собственников. При отсутствии достоверной информации необходимо изначально узнать, к какому ТСЖ относится дом. Каждый житель имеет право стать членом ТСЖ при желании.

Отсутствие согласия менее 50% граждан, полученного на общем собрании жильцов, а также наличие явных нарушений в учредительных документах организации является основанием для признания ТСЖ незаконным.

Решение подобных ситуаций производится следующими способами:

1. Сбор всех жильцов с целью принятия большинством голосов решения о снятии председателя ТСЖ с должности или об отказе от существующего товарищества и выходе из ТСЖ. Данный способ является наименее конфликтным, но не всегда легко осуществимым.

2. Подача искового заявления в суд. Необходимо составить грамотное исковое заявление, содержащее сведения об имеющихся местах нарушениях жилищного законодательства.

3. Направление жалобы в прокуратуру. Обращение в прокуратуру позволяет не тратить время и силы на составление грамотного искового заявления. Достаточно направить жалобу сотрудникам прокуратуры, которые самостоятельно будут через суд разбираться с незаконным ТСЖ.

4. Подача жалобы в жилищную инспекцию. Местные жилищные инспекции обладают полномочиями для ликвидации незаконных ТСЖ.

Узнать реквизиты организации можно, ознакомившись с уставом товарищества. При отсутствии экземпляра документа на руках собственник может получить копию по запросу в офисе управления ТСЖ. Также реквизиты

могут быть указаны на специальном информационном стенде, размещенном в подъезде на видном месте.

Таким образом, организация ТСЖ позволяет наиболее эффективно и экономично управлять многоквартирным домом. При создании и функционировании товарищества важно руководствоваться нормами законодательства и интересами собственников.

В качестве выводов следует отметить следующее. Управляющая компания – это коммерческая организация, юридическое лицо, которое на возмездной основе оказывает все услуги по содержанию и обслуживанию дома. Товарищество собственников жилья – это некоммерческая организация, которая создается владельцами квартир для управления домом и выполняет те же функции, что и управляющая компания: следит за состоянием дома, нанимает персонал для ухода за территорией, заключает договора с подрядчиками на осуществление ремонтных и иных работ, собирает квартплату, платит налоги, рассчитывается с коммунальными службами. ТСЖ от УК отличается в первую очередь своим некоммерческим характером, личной заинтересованностью жильцов в результате, прозрачностью расходования средств, большей свободой в выборе контрагентов и расходовании средств. Товарищества собственников жилья принимают на себя все организационные вопросы, связанные с управлением дома. Преимуществом управляющих компании, в свою очередь, является профессиональный характер деятельности, наличие ответственности перед собственниками, освобождение жильцов от решения всех вопросов по содержанию дома, возможность отказаться от услуг УК. Деятельность и расходование средств УК сложнее проконтролировать.

Таким образом, выбор формы управления дома зависит от самих жильцов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации.
2. Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12138291/>
3. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017) [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/57426210/>
4. Федеральный закон от 30.12.2004 N 210-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12138284/>
5. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 N 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12186043/>
6. Постановление Правительства РФ от 13.08.2006 N 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность» [Электронный ресурс] // СПС «Гарант». URL: <http://base.garant.ru/12148944/>
7. ЖКХ. Новые правила оказания услуг. – М.: КноРус, 2013. – 320 с.
8. Атаманенко С. А., Горобец С. Л. Управляющая организация в сфере ЖКХ. – М.: Феникс, 2012. – 272 с.
9. Васильев М. В. Правила оказания услуг ЖКХ. – М.: Московская Финансово-Промышленная Академия, 2011. – 160 с.

10. Гассуль Вениамин. Стандарты управления многоквартирным домом в сфере ЖКХ. – М.: Феникс, 2013. – 224 с.
11. Гусев А. Я – собственник жилья! ТСЖ, ЖКХ, самоуправление. – М.: Феникс, 2013. – 224 с.
12. Иванов А. Р. Реструктуризация сферы услуг ЖКХ. – М.: Альпина Паблишер, 2013. – 200 с.
13. Кузнецова В. А. Хозяйственная деятельность ТСЖ. – М.: Дело и Сервис, 2013. – 208 с.
14. Неверов Ф. Ф. Прощай, большая квартплата. ЖКХ, ТСЖ, ЖСК. – М.: Деметра, 2013. – 682 с.
15. Перевезенцева И.А. Справочник: все о ЖКХ. – М.: Мартин, 2008. – 187 с.
16. Стрембелев С. В. Правовые проблемы управления многоквартирными домами. Роль ТСЖ. – М.: Библиотечка "Российской газеты", 2012. – 144 с.
17. Устинова А. В. ЖКХ. Права потребителей в сфере коммунального хозяйства. – М.: Проспект, 2013. – 392 с.
18. Чашин А.Н. Товарищества собственников жилья. Правовое регулирование. – М.: Дело и сервис, 2015. – 160 с.
19. Велихов, Л.А. Основы городского хозяйства. – М.: Наука, 2008.
20. Владимиров, В.В. Управление градостроительством и территориальным развитием. – М., 2009.
21. Занадворов, В.С. Экономика города. Вводный курс: учеб. пособие / В.С. Занадворнов. – М.: ИКЦ 2008.
22. Хотунцев, Ю.Л. Экология экологическая безопасность: учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. – М., 2010.
23. Егоров Е.В., Потапова М.В. Экономика жилищного хозяйства России: учеб. пособие. – М.: ТЕИС, 2002. – 171 с.
24. Жуков Д.М. Экономика и организация жилищно-коммунального хозяйства города: учеб. пособие. – М.: ВЛАДОС-ПРЕСС, 2003.

25. Иваненко, Л. В. Городское хозяйство. Управление и организация: учеб. пособие / Л. В. Иваненко. – Самара: Самар. гуманит. акад., 2016. – 119 с.
26. Иваненко Л.В. Управление жилищным фондом: учеб. пособие. – Самара: СМиУ, 2005. – 80 с.
27. Иваненко Л.В., Верников Я.Н. Городское хозяйство. Управление и организация. Прачечный бизнес. Теория и технология: монография. – Самара: СМиУ, 2005. – 240 с.
28. Иваненко Л.В. Муниципальное хозяйство: учеб. пособие / Л.В. Иваненко. – 2-е изд., перераб. и доп. – Самара: Издательство «Институт анализа экономики города и региона», 2014. – 128с.
29. Иваненко, Л.В. Экологические проблемы города и утилизация отходов // Л.В. Иваненко, П.Г. Быкова. – Самара: Кн. Изд-во, 1993. – 126 с.
30. Инфраструктура муниципальных образований: учебное пособие / кол. Авторы; под ред. П.В. Кухтина. – М.: КНОРУС, 2008. – 208 с.
31. Лебедев О.Т. Управление качеством в городском хозяйстве. Ч.1. Теория и методология: учеб. пособие. СПб.: СПбГИЭУ, 2006. – 180 с.
32. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
33. Иваненко Л.В., Лычев А.С., Бестужева Л.М. Техническая эксплуатация жилых зданий. Управление и организация: учеб. пособие. – Самара, СМиУ, 2005. – 140 с.
34. Любарская М.А. Организация обращения с твердыми бытовыми отходами: учеб. пособие. – СПб.: СПбГИЭУ, 2004. – 114 с.
35. Руководство для мэра по организации и управлению городским хозяйством / под. общ. ред. проф. П.Г. Грабового и проф. Л.Н. Чернышова. – М.: «Реал проект», 2004 – 528 с.
36. Сергеева В.Г. Формирование комплексной системы управления сферой санитарной очистки города. – СПб.: СПбГИЭУ, 2004. – 203 с.

37. Старцев А.А., Любарская М.А. Руководство по управлению отходами. Обобщенный опыт работы европейских государств. – СПб., 2007.

38. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: учебник. – М: Дело, 2000.

39. Чекалин В.С., Гасанов П.Г., Малинин А.М., Любарская М.А. Совершенствование управления обращением с твердыми коммунальными и строительными отходами в системе Санкт-Петербург – Ленинградская область. – СПб.: ООО «Издательство «Нестор-история», 2007. – 110 с.

40. Экономика города : учеб. пособие для вузов / под. ред. д-р экон. наук, проф. Ю.Ф. Симионова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2006. – 160 с.

41. Экономика жилищно-коммунального хозяйства : учеб. пособие; под. ред. д-р экон. наук, проф. Ю.Ф. Симионова. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – 208 с.

42. Стукалов А. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере ЖКХ: вопросы теории и практики: монография / А.В. Стукалов. – Изд-во «Проспект», 2016. – 131 с.

43. КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/sistemnoe-upravlenie-gradoobrazuyuschey-sferoy-v-munitsipalnom-obrazovanii>

Учебное издание

Иваненко Лариса Викторовна

УПРАВЛЕНИЕ ГОРОДОМ И ГОРОДСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

Учебное пособие

Редактор А.В. Ярославцева
Компьютерная вёрстка А.В. Ярославцевой

Подписано в печать 05.12.2018. Формат 60×84 1/16.

Бумага офсетная. Печ. л. 5,0.

Тираж 25 экз. Заказ Арт. – 36(Р5У)/2018.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САМАРСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ АКАДЕМИКА С. П. КОРОЛЕВА»
(САМАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ)
443086, Самара, Московское шоссе, 34.

Изд-во Самарского университета.
443086, Самара, Московское шоссе, 34.