

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Решение проблем муниципального управления требует серьезного научного анализа и комплексного решения на основе обоснованных научно-технических положений, разработки новых концепций и современных информационно-компьютерных систем. Предложены принципы реорганизации структуры управления муниципальными образованиями, основанные на системе подготовки и принятия решений и современных механизмах ее реализации. Приоритетным направлением выделена сфера экономики и взаимодействия с промышленными предприятиями на территории муниципального образования, а также комплекс вопросов управления муниципальной собственностью. Комплекс целевых программ должен быть сформирован на основе научно-экономического прогноза на краткосрочную и долгосрочную перспективу. Важнейшей частью муниципального управления являются проблемы развития социальной сферы, особенно в сфере управления образованием и здравоохранением, а также в сфере организации систем жизнеобеспечения территорий.

Сегодня в муниципальном управлении и хозяйстве нерешенных проблем значительно больше, чем полученных позитивных результатов. Достаточно, например, даже беглого анализа хода жилищно-коммунальной реформы или обеспечения городов и территорий энергетическими и тепловыми ресурсами, чтобы представить то достаточно сложное, а в некоторых муниципальных образованиях отдельных субъектов РФ просто катастрофическое состояние указанных и многих других вопросов, требующих неотложного решения в самое ближайшее время.

На взгляд авторов, решение этих проблем не может быть разовым, ситуационным, а требует серьезного научного анализа, системного осмысления и комплексного решения на основе обоснованных научно-технических положений, разработки новых концепций муниципального управления и современных информационно-компьютерных систем.

Местное самоуправление является формой народовластия и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

Поскольку местное самоуправление – власть, подзаконная верховной власти, а также власти субъекта РФ, то в соответствии с определенными ограничениями ее компетенции в части выборности и разграничения сфер управления с вышестоящими органами государственной власти ей определено важное место в системе институтов публичной власти и вопросах управления муниципальными образованиями.

Термин «муниципальные образования» введен для обозначения единичного, структурного элемента местного самоуправления Гражданским кодексом РФ для обозначения одного субъекта отношений, регулируемых гражданским законодательством. Муниципальные образования выступают в системе пра-

воотношений на равных началах с субъектами РФ и центральной властью, у них имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Территория муниципального образования является частью территории субъекта РФ, а при наличии в субъекте федерации административно-территориальных единиц — частью такой единицы. Муниципальное образование объединяет население, проживающее на определенной территории, общими интересами в решении определенного круга вопросов.

Режим муниципального образования определяется его уставом, общеобязательными юридическими нормативными актами, соответствующими актами местной администрации, а также местными сложившимися традициями. Основной задачей местного самоуправления в России является удовлетворение основных жизненных потребностей населения в вопросах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Следует отметить, что органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны, не входят в систему органов государственной власти, а представляют собой необходимый для демократического общества институт народовластия, обладающий соответствующей организационной обособленностью.

К полномочиям местного самоуправления Конституцией РФ отнесены:

- владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью;
- формирование, утверждение и наполнение местного бюджета;
- установление местных налогов и сборов;
- установление охраны общественного порядка.

Законы РФ более подробно разъясняют и уточняют эти положения, тем не менее одной из про-

блем местного самоуправления является правовое регулирование местного самоуправления и разграничение полномочий в решении многочисленных и разнообразных вопросов управления муниципальными образованиями.

Перечень основных вопросов местного значения определен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления РФ».

Однако в содержательном и правовом толковании этих вопросов на сегодня существует целый ряд проблем. При этом следует акцентировать внимание на самом главном – собственно проблеме местного самоуправления или необходимости создания грамотной, логичной и эффективно работающей структуры и механизмов управления муниципальными образованиями.

Это очень сложная задача, которая должна реализовываться на основе определенных принципов и положений. Во-первых, структура органов местного самоуправления должна учитывать специфику социально-экономического развития конкретной области, в состав территории которой входит муниципальное образование, а также в максимальной степени способствовать выработке и проведению региональной политики по сбалансированному развитию всех сфер жизнедеятельности области.

Важно, чтобы структура управления муниципальными образованиями способствовала реализации государственной стратегии по следующим аспектам:

- обновлению и укреплению российской государственности;
- демократизации общественной жизни;
- преобразованию форм собственности и совершенствованию рыночных механизмов экономического развития;
- изменению роли и функций органов власти в управлении социально-экономическими преобразованиями;
- усилению роли личности, социальных групп и общественных организаций в реализации социально-экономических и административно-хозяйственных задач, а также приоритетов прав человека и ценностей гражданского общества.

Поэтому наряду с указанными выше положениями необходимо использовать следующие принципы реорганизации органов исполнительной власти:

- принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении;
- принцип единства команды (руководители непосредственно взаимодействуют, как правило, с

управленческими звеньями на один уровень вверх и вниз от своего уровня по управленческой иерархии);

– принцип социально-экономической ориентированности управленческих структур подразделений (оценка результатов деятельности подразделений администрации области должна осуществляться в соответствии с получаемым экономическим эффектом);

– принцип соответствия прав и обязанностей (подразделения должны иметь реальные возможности управлять тем, за что отвечают);

– принцип ответственности за конечный результат;

– принцип исключения параллелизма (исключения дублирования в функциях и задачах управления);

– принцип эффективной загрузки кадров (не должно быть сотрудников и управленческих звеньев без конкретных зон ответственности).

При создании организационно-административной структуры управления очень важно правильно определить компоненты управления, определить все ключевые подсистемы, элементы и сформировать глубоко продуманную систему подготовки и принятия решений и современные механизмы ее реализации. В этом плане основанием успеха во всех остальных направлениях работы является, безусловно, сфера экономики и взаимодействия с промышленными предприятиями на территории муниципального образования, особенно если это крупный город. Структура администрации, принципы и сама система взаимодействия с промпредприятиями должны быть ориентированы на их поддержку в интересах всего населения муниципального образования и работников предприятий, находящихся на его территории. Чем больше в этих отношениях будет доверия и партнерства, взаимовыгодной деятельности, тем больший экономический и социальный эффект это даст.

Однако, чтобы сформировать подобные отношения, администрация должна быть в курсе состояния финансово-экономической и производственно-коммерческой деятельности промышленных объектов, находящихся на территории муниципального образования. Это огромная работа, которая на современном уровне не может быть решена иначе, чем с помощью развитой информационно-компьютерной системы, позволяющей осуществлять мониторинг за положением дел в промышленности и других сферах жизнедеятельности муниципального образования.

Создание в муниципалитетах подобных информационных систем даст возможность также улучшить информационно-аналитическое обеспечение вышестоящих органов исполнительной государственной власти. База данных аналогичной системы областного центра будет формироваться при этом оперативно и более качественно.

Примерная структура интегрированной информационно-компьютерной системы и банка данных города – областного центра субъекта федерации представлена на рисунке 1.

Не менее важной проблемой местного самоуправления является комплекс вопросов управления муниципальной собственностью. Среди источников, на основании которых эта собственность формируется, необходимо выделить следующие позиции:

1. Передача объектов социально-культурного назначения государственных предприятий и учреждений, в том числе ликвидируемых или подпадающих под процедуру банкротства.

2. Принятие в муниципальную собственность имущества организаций – должников местного бюджета.

3. Безвозмездная передача объектов социально-культурного назначения от приватизированных предприятий.

4. Передача в муниципальную собственность объектов в порядке разграничения государственной собственности.

5. Принятие в муниципальную собственность имущества в порядке наследования за умершими, не имеющими наследников, а также от физических и юридических лиц в порядке дарения.

6. Приобретение имущества и объектов.

7. Создание или строительство новых муниципальных объектов.

Таким образом в составе муниципальной собственности формируются следующие активы:

1) земли муниципальных образований;

2) муниципальные предприятия, учреждения и организации;

3) муниципальный жилой и нежилой фонды;

4) доли и паи муниципального образования в предприятиях, учреждениях и организациях различных организационно-правовых форм;

5) иное движимое и недвижимое имущество, принадлежащее муниципальному образованию.

При этом в составе муниципальной собственности должны четко дифференцироваться:

– средства местного бюджета;

– имущество органов местного самоуправления;

– муниципальные земли и другие природные ресурсы;

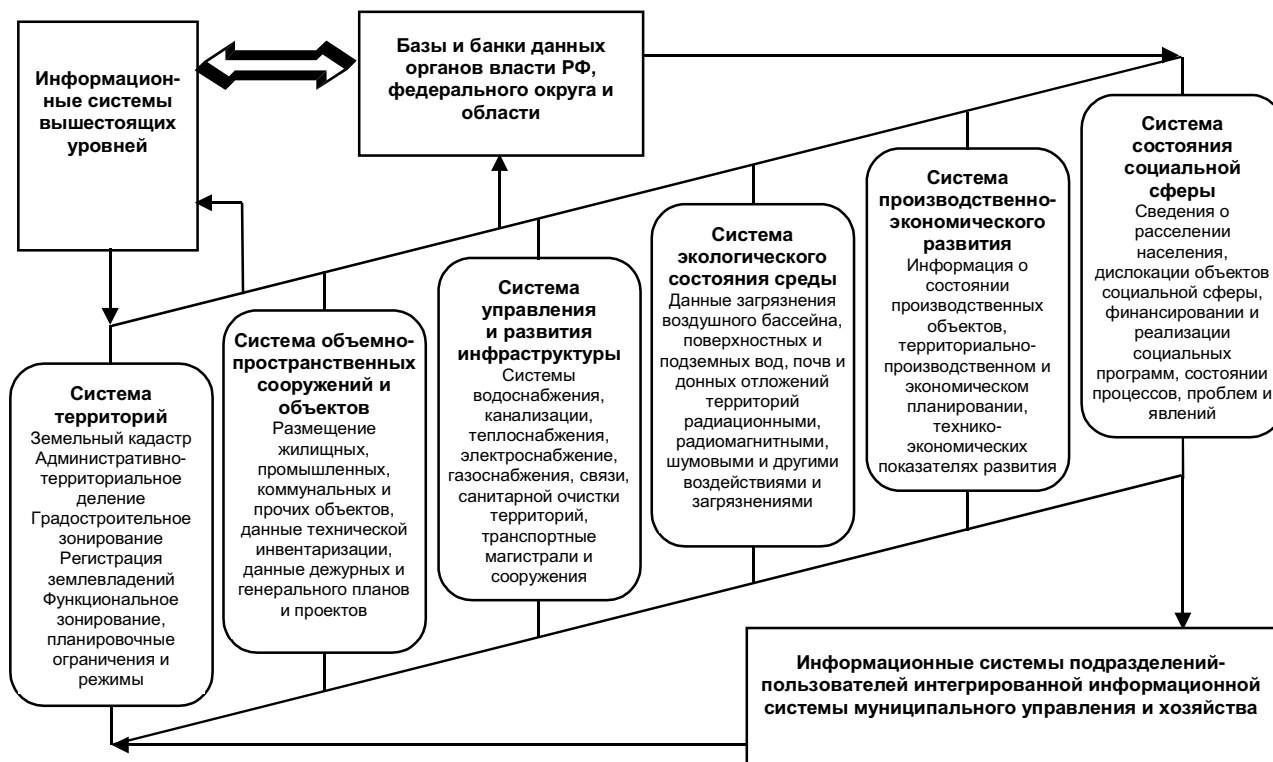


Рисунок 1. Структура интегрированной информационной системы муниципального управления

- муниципальные предприятия и организации;
- муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации;
- муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения;
- муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта;
- другое движимое и недвижимое имущество.

Для эффективного управления муниципальными активами целесообразно осуществить:

1. Полную инвентаризацию объектов муниципальной собственности (а также объектов государственной федеральной собственности и собственности субъектов РФ, которые могут быть со временем переданы в муниципальную собственность).

2. Разработку системы местных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

3. Создание системы учета муниципальных активов.

4. Организацию, формирование и завершение процедуры передачи актов в муниципальную собственность.

5. Классификацию муниципальных активов по критериям (стоимостных, функциональных, приоритетных, ресурсозатратных, доходобразующих и др.).

6. Создание системы мониторинга муниципальных активов (учет, анализ использования, контроль, систематический аудит и др.).

7. Выработку стратегии в отношении использования муниципальных активов.

8. Реализацию (продажу), консервацию неэффективных в социальном и коммерческом отношении муниципальных активов.

9. Разработку программы эффективного использования муниципальных активов как результативной составляющей комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

10. Оптимизацию структур управления муниципальной собственностью, в том числе активами.

11. Использование рыночных технологий, механизмов и инструментов при работе с муниципальными активами (муниципальный заказ, создание бизнес-инкубаторов, реформирование муниципальных предприятий и др.).

12. Формирование комплекса мер по участию муниципального образования собственными активами в инвестиционных проектах, имеющих социальную и коммерческую направленность.

В числе активных результатов, достигаемых при создании эффективной системы управления муниципальными активами, можно ожидать:

- увеличение количества объектов на территории муниципального образования, обеспечивающих предоставление населению продукции и услуг;

- развитие конкурентной среды;
- снижение цен на продукцию и услуги и улучшение их качества;

- создание дополнительных рабочих мест;
- формирование условий для благоприятного инвестиционного климата на территории муниципального образования;

- получение дополнительных доходов от сдачи в аренду, купли-продажи и передачи в управление муниципальной недвижимости;

- получение доходов от долей и паев муниципального образования в капитале хозяйствующих субъектов;

- налоговые поступления от предприятий с участием муниципального образования.

Система государственного регионального управления в рамках вертикали исполнительной власти в свою очередь должна обеспечивать рациональное взаимодействие с органами местного самоуправления, входящими в состав соответствующего субъекта РФ. В этой связи муниципальные образования должны создать такую организационно-административную структуру управления, в которой правильно и четко расставлены приоритеты управления и определены составляющие, обеспечивающие все направления деятельности современной системой подготовки, согласования и принятия решений, а также продуманными средствами и методами их реализации. Указанные структура, средства и механизмы управления муниципальными образованиями должны в максимальной степени способствовать реализации государственной и региональной политики по сбалансированному развитию всех сфер жизнедеятельности регионов.

Реализация этой задачи связана прежде всего с тем, как органы местного самоуправления в рамках государственной политики развития регионов видят перспективы и стратегию преобразования муниципального образования на основе сформулированных целей. Здесь важно сформировать не просто комплекс целевых программ, принимаемых зачастую без оценки возможностей реального их финансирования, а на основе научно-экономического прогноза развития муниципального образования (например, крупного промышленного или

культурного центра) сформировать своего рода его план-проект на краткосрочную и долгосрочную перспективу.

При этом необходимо разработать также возможные сценарии – варианты реализации указанного плана-проекта с учетом имеющихся ресурсных ограничений (финансовых, материальных, организационных, людских, технических и технологических). Желательно, чтобы все эти начинания были всенародно одобрены и поддержаны населением соответствующего муниципального образования.

Важнейшей частью муниципального управления являются проблемы развития социальной сферы. Причем основные и наиболее актуальные задачи в этой области лежат в сфере управления образованием и здравоохранением, прежде всего в техническом оснащении учреждений образования и здравоохранения современным компьютерным, технологическим и медицинским оборудованием, без которого совершенно невозможно осуществлять адекватное времени их развитие.

Необходимо понимать, что если мы не сможем обеспечить обучение подрастающих поколений умению свободно работать на компьютерах, как их сверстники на Западе, то нам никогда не организовать новейших компьютеризированных производств и интеллектуальных информационных систем, без которых немислимо совершенствование современных промышленных технологий и развитие цивилизованного общества вообще.

Потребность развития и самого широкого использования современных интеллектуальных информационных технологий, компьютерных систем, мультимедиа и технических средств обучения в образовательных процессах в настоящее время ни у кого не вызывает сомнений. Однако направленность процессов информатизации образования не всегда обусловлена практической целесообразностью и зачастую носит хаотичный характер, например, когда вместо конкретных задач по созданию современных компьютерных классов в школах проектируются автоматизированные системы контроля за динамикой показателей успеваемости и т. п.

Информатизация системы образования, например, г. Челябинска лишена подобных недостатков, так как осуществляется на современной научной основе в рамках разработанных концепции и программы информатизации системы образования города, ключевые задачи которых состоят в следующем:

1. Создание современных компьютерных классов в школах города. При этом необходимо обес-

печить набор требований к создаваемым компьютерным классам и не допускать использования финансовых ресурсов на приобретение вычислительной техники и информационных средств обучения, не соответствующих уровню развития компьютерного парка начала XXI в.

2. Формирование современной научно-методической базы преподавания школьной информатики и других предметов с использованием информационных технологий и электронных средств обучения с созданием в ведущих школах каждого района города «опорной» технической и методологической системы преподавания информатики на базе современного компьютерного класса с доступом преподавателей и экскурсий учащихся других школ района.

3. Проведение под руководством управления по делам образования города, РУНО и ЧИПКРО комплекса мер для обеспечения современного методологического уровня преподавания информатики и повышения подготовки педагогических кадров по использованию интеллектуальных информационных технологий и компьютерных средств обучения.

В числе достигнутых положительных результатов информатизации системы образования г. Челябинска наиболее важными являются:

- сформирован начальный уровень технического оснащения учреждений образования, при котором каждая школа города имеет хотя бы несколько компьютеров для образовательного процесса;

- в ряде школ города созданы самые современные компьютерные классы, используются средства телекоммуникаций и сетевые технологии с выходом на глобальные (мировые) сети;

- разработаны, освоены и применяются прикладные программные средства, обеспечивающие информатизацию процесса образования;

- внедрены технические средства информатизации для управления образовательными процессами;

- созданы образовательные учреждения со специализацией по информатизации;

- осуществляются необходимые работы по подготовке педагогических кадров по школьной информатике;

- к преподаванию информатики и научно-исследовательским работам по информатизации образования привлекаются специалисты из ведущих высших учебных заведений Челябинской области.

Отсюда понятно, почему главным приоритетом развития муниципального образования, на наш взгляд, является задача создания современных ком-

пьютерных классов в школах города. Несмотря на ограниченность финансовых ресурсов, нам в г. Челябинске удалось создать во многих школах города оснащенные самыми современными компьютерами, средствами мультимедиа и другим оборудованием компьютерные классы, где школьники получают все необходимые навыки для работы в современных информационных системах.

В новых экономических условиях особое значение приобретает проблема рационального управления здравоохранения. Она также во многом связана с вопросами технического оснащения медицинских учреждений современным медицинским оборудованием, использования современной вычислительной техники, создания разнообразных вычислительных систем и т. д. Эксплуатируемые в настоящее время автоматизированные рабочие места работников здравоохранения позволяют лишь обрабатывать информацию по некоторым параметрам оценки состояния здоровья пациента, в меньшей степени отдельных слоев и групп населения или деятельности системы здравоохранения в целом. До сих пор в подобных системах нет достаточно действенных методов подготовки и принятия решений и контроля их эффективности.

Развитие информационных технологий, современных компьютерно-диагностических, экспертных и интерпретирующих систем, систем управления назначениями, пациентами, лекарственными средствами необходимо ориентировать на удовлетворение основной социальной потребности населения в сфере здравоохранения – улучшение качества диагностики и лечения больных, сохранение трудоспособности и повышение качества жизни человека.

Использование современного компьютерного и медицинского оборудования, создание диагностических и экспертно-консультационных медицинских центров, информационно-компьютерных систем типа «Поликлиника», «Больница», «Стационар», «Диспансеризация», «Скорая помощь», «Аптека», «Донор» и пр. позволяют расширить диагностические, лечебно-профилактические, реабилитационные и др. возможности медицинских учреждений, освободить медперсонал от выполнения многочисленных и непроизводительных рутинных операций.

Развитие информатизации системы здравоохранения г. Челябинска, осуществляемое в соответствии с постановлением главы города по специальной программе, позволит в скором времени перейти на качественно новый уровень работы лечебно-профилактических учреждений, основными пока-

зателями которого станут объемы и качество оказанной медицинской помощи.

Развитие страховой медицины поставило перед нами не только задачи учета и контроля заболеваемости, но и создания автоматизированных поликлиник и стационаров, работающих фактически по безбумажной технологии, позволяющей врачам не растрачивать время на рукописную работу по подготовке многочисленных, часто дублирующих друг друга документов, сопровождающих пациентов в процессе лечения и профилактики. Это огромная и требующая очень больших финансовых ресурсов работа, однако без ее реализации вряд ли удастся добиться существенного прогресса в развитии муниципальных медицинских учреждений.

Среди разнообразных проблем местного значения очень важное место занимает организация систем жизнеобеспечения территорий.

Энергетические кризисы, наблюдавшиеся в некоторых российских регионах в последние годы, четко высветили необходимость устойчивого функционирования городов и других населенных мест, прежде всего, в вопросах обеспечения тепловой энергией.

Анализ систем группового регулирования отопительной нагрузки, построенных на основе математического моделирования, показывает, что поиски и результаты решения подобных задач традиционно осуществляются в интересах тех, кто создает сети и системы теплоснабжения или является поставщиком энергетических ресурсов. В то же время непосредственно пользователи указанных сетей и систем вынуждены оплачивать все более дорогостоящие системы, многочисленные средства и устройства, предлагаемые к реализации бытующими подходами к развитию теплообеспечения городов в рамках кардинальной модернизации всех подсистем и узлов систем теплоснабжения. Поэтому в условиях начавшейся реформы жилищно-коммунального хозяйства необходим новый подход к управлению теплообеспечением технических комплексов, который дал бы возможность повысить эффективность существующих на настоящее время систем обеспечения тепловой энергией. При этом подходе оптимизация управления системой теплообеспечения должна достигаться за счет улучшения качества оперативного мониторинга расхода теплоэнергии, а также улучшения организации и сокращения количества обслуживающего персонала.

Данный подход дает возможность осуществить оптимизацию управления теплообеспе-

нием комплексов зданий без кардинальной реконструкции систем и сетей, установки дорогостоящих регуляторов и прочего, то есть не с позиций тех структур, которые заинтересованы в увеличении стоимости создаваемых систем, ибо получают выгоду от их проектирования, строительства или реконструкции, а в интересах муниципальных организаций и таких пользователей, как УЖКХ, ЖЭКи, другие предприятия, учебные и иные заведения, эксплуатирующие самостоятельные комплексы зданий и сооружений. Указанный

подход на сегодняшний день тщательно разработан, на его основе созданы концепция и технология оптимизации управления теплоснабжением жилых, административных и технических комплексов в интересах получателей или потребителей тепловой энергии. Имеется математическая модель задачи оптимизации управления теплообеспечением комплексов зданий и сооружений с теплоисточником, разработана и апробирована методика ее реализации для заинтересованных пользователей.

Список использованной литературы:

1. Логиновский О.В. Управление и стратегии. – Оренбург: Издательство ОГУ. – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2001. – С. 371–532.
2. Логиновский О.В., Уткин В.П. Региональная промышленная политика как основа укрепления экономики субъектов РФ // Сборник научных трудов «Информационно-аналитические компьютерные системы и технологии в региональном и муниципальном управлении». – Челябинск: Изд-во ЮурГУ, ЦНТИ, РАЕН, 2001. – С. 84–111.