

Министерство образования Российской Федерации
Владимирский государственный университет
Кафедра экономики городского хозяйства

Серия «Экономика городского хозяйства»

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Учебное пособие

Владимир 2004

Излагаются актуальные вопросы муниципального планирования в современных условиях.

Рассматриваются сущность и содержание муниципального планирования, его экономические и организационные основы, программно-целевой подход к разработке и реализации плановых документов.

Определяются отраслевые особенности планового регулирования развития муниципального хозяйства, жилищно-коммунального комплекса, сферы благоустройства территории города. Используются теоретические исследования и практические разработки по данной тематике.

Пособие подготовлено на кафедре экономики городского хозяйства Владимирского государственного университета. Предназначено для подготовки экономистов-менеджеров по специальности 060815 - Экономика и управление городским хозяйством. Оно может быть использовано научными работниками и аспирантами, занимающимися проблемами развития города, а также для повышения квалификации работников сферы муниципального управления и городского хозяйства.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	4
1. Научные и организационно-методические основы муниципального планирования.....	6
1.1. Сущность и содержание муниципального планирования в условиях экономической реформы.....	6
1.2. Экономические и организационные основы муниципального стратегического планирования.....	13
1.3. Программно-целевое планирование на муниципальном уровне.....	16
2. Плановое регулирование развития муниципального хозяйства крупного города.....	27
2.1. Муниципальное хозяйство как важный объект муниципального планирования.....	27
2.2. Стратегические направления развития муниципального хозяйства в современный период.....	39
2.3. Программно-целевое развитие жилищно-коммунального комплекса в составе муниципального хозяйства.....	54
3. Планирование мероприятий по повышению уровня благоустройства территории города.....	69
3.1. Благоустройство территории как объект муниципального планирования.....	69
3.2. Проблемы и задачи благоустройства территории города и планирование мероприятий по их решению.....	89
3.3. Содержание комплексной программы по благоустройству территории города.....	98

ПРЕДИСЛОВИЕ

Переход к рыночной системе социально-экономического развития страны сопровождается повышением роли и значимости территориального регулирования. Это проявляется в предоставлении достаточно широких прав и возможностей самостоятельного развития регионам, в повышении ответственности территорий за решение собственных проблем и вопросов. Но дальнейшее продвижение реформ и окончательный переход на базовую рыночную модель в стране невозможны без активного вовлечения в этот процесс местных факторов и ресурсов, без развития территориального самоуправления и самофинансирования. Как показывает опыт большинства развитых стран в Европе, Америке, Азии, их достижения в развитии экономики и решении социальных проблем во многом обусловлены успехами территориального развития, достигнутыми на основе устойчивых традиций регионального и местного самоуправления.

Более полный учет территориальных факторов хозяйствования чрезвычайно важен для нашей страны, обладающей громадной территорией, для которой характерны глубокие региональные и местные различия. Они проявляются в природно-климатических и национально-исторических особенностях, в достигнутом уровне социально-экономического развития, в профильности и специализации территории и т.п. Без научно обоснованного учета этих различий, без формирования научно-методических основ территориального самоуправления, без проведения активной региональной и местной социально-экономической политики существенные успехи на пути продвижения реформ и создания эффективной хозяйственной системы попросту невозможны. Поэтому особое значение в настоящее время имеет создание правовой и социально-экономической базы устойчивого функционирования и динамического развития территорий. Заметной вехой в решении данной задачи является инициирование процесса возрождения

местного самоуправления в России, утраченного в период коммунистического правления. Правовой базой развития данного процесса послужил федеральный закон «Об основных принципах местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 1995 году. В соответствии с ним в составе регионов выделяются муниципальные образования, в которых формируются местные органы власти, обладающие правом решения всех вопросов местного значения. Выделенные территории имеют право формирования собственного бюджета и практически полные права для проведения местной социально-экономической политики. Но принятие данного закона является лишь отправной точкой становления местного самоуправления, так как для этого требуется разработка соответствующих законов и положений на уровне регионов, проведение выборов в местные органы власти и, что самое главное, формирование экономической базы местного самоуправления, без чего территориальная самостоятельность останется пустой формальностью.

1. НАУЧНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1.1. Сущность и содержание муниципального планирования в условиях экономической реформы

В ходе радикальной экономической реформы в России в начале 90-х годов были подорваны основы административной экономики и, в частности, разрушена система директивного планирования. Наряду с положительными аспектами этого процесса выявились и негативные стороны, связанные с полным демонтажем планового начала в управлении, имели место противопоставления плана и рынка. На муниципальном уровне процесс разрушения плановой системы выразился, в частности, в сокращении целенаправленной и постоянной работы по комплексному анализу складывающейся на территории социально-экономической ситуации, прогнозированию развития экономики, социальной сферы, формированию плановых документов стратегического и программного характера и т.п. В результате были практически полностью упразднены плановые органы в структурах муниципальной власти, нарушена информационная база расчетов прогнозно-аналитического характера, произошел отток квалифицированных кадров из сферы муниципального планирования.

В то же время противопоставление плана и рынка было во многом недуманным, так как противоречило основному замыслу экономических реформ. В условиях нового экономического механизма хозяйствования централизованное начало является объективной необходимостью для решения межотраслевых и территориальных проблем, что требует адекватных методов и форм планирования на всех уровнях управления. Это означает, что и на муниципальном уровне управления именно централизованное начало призвано обеспечить баланс интересов государства, территории и различных

экономических субъектов, который не может быть достигнут при помощи механизма чисто рыночных отношений. Речь идет, в частности, о совершенствовании существующих и формировании новых территориальных пропорций развития муниципальных образований, рационализации структуры их экономики, решении крупных территориальных проблем экологического и научно-инновационного характера и т.п. Именно поэтому централизм следует рассматривать как инструмент эффективного решения целого ряда специфических проблем развития муниципальных образований, дополняющий рыночные механизмы хозяйствования, а не противодействующий им. Что касается несовершенства действующей ранее системы планирования, то, во-первых, многое может быть использовано и в новых условиях хозяйствования (высокие темпы роста экономики в самых различных странах - в Южной Корее, Тайване, Чили, Японии, Германии, Франции и т.п. во многом были достигнуты с помощью системы планового регулирования, методология и методика составления которой в той или иной мере опирались и на опыт нашей страны), во-вторых, отсюда следует лишь необходимость ее разумного использования, а не полного разрушения.

На формирование современной системы планового управления развитием муниципальных образований, в частности, городов, самое существенное влияние оказывает новый механизм территориального хозяйствования. Такой механизм, с одной стороны, должен служить целям повышения качества жизни населения, укрепления экономической самостоятельности города, роста эффективности и комплексности его развития, создания благоприятных условий функционирования в сфере рыночных отношений предприятий государственного и негосударственного сектора, а с другой - стимулировать увеличение вклада города в решение областных и общефедеральных проблем.

Формирование такого механизма опирается на два взаимосвязанных принципа - самоуправления и самофинансирования. Реализация принципа

самоуправления предполагает, в частности, возможность принятия муниципальными органами решений (в пределах своей компетенции) по всем вопросам разработки и практического проведения социально-экономической политики на подведомственной территории. В свою очередь, реализация принципа самофинансирования предполагает формирование в городе финансовой базы, обеспечивающей реальную возможность самоуправления.

Таким образом, в условиях действия нового механизма территориального хозяйствования, сущность управления социально-экономическим развитием города состоит в целенаправленном воздействии местных органов самоуправления на все субъекты хозяйствования и социально-экономические процессы, обеспечивающем рост качества жизни горожан, усиление роли города в развитии страны на основе эффективного использования потенциала территории и гармонизации интересов государства, населения, экономических субъектов и отдельной личности.

Из сущности механизма управления социально-экономическим развитием города в новых условиях хозяйствования вытекают задачи муниципального управления. Главная задача состоит в разработке и реализации муниципальной социально-экономической политики, соответствующей специфике настоящего этапа экономической реформы.

В соответствии с действующим законодательством местные органы власти и, в частности, администрация города, несут ответственность за разработку планов развития города и городского баланса финансовых ресурсов. Разработка проектов предплановых документов концептуального и прогнозного характера также остается в числе задач городской администрации, которая, следовательно, должна стремиться к созданию научно обоснованной системы долгосрочного и текущего планирования социально-экономического развития города, предусматривающей отказ от преимущественно отраслевого принципа планирования в пользу «проблемно-ориентированного» .

Оставаясь разработчиком прогнозов, программ и планов социально-экономического развития территории, местные власти сохраняют ответственность за решение проблем социального развития города, включая задачи ослабления негативных аспектов переходного периода для населения и выполнения роли подлинного «хозяина» территории.

Следует отметить, что недооценка роли планового начала в начальный период реформирования, особенно на территориальном уровне, имела определенные отрицательные последствия. В результате, не случайно, что в Санкт-Петербурге - городе, в котором были созданы первые в стране территориальные планы, так и не существует сегодня общепринятой стратегии его долгосрочного развития. Не нашла своего логического завершения разработка программы Санкт-Петербург-2000. Но в самые последние годы ситуация стала меняться. Не только специалисты и научные работники, но и руководители страны и регионов осознали необходимость формирования централизованной системы планового регулирования, имеющей индикативный (направляющий) характер.

Важной предпосылкой в принципиальном изменении сложившейся ситуации является принятый в 1995 году федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», который, по существу, подвел итог дискуссии о месте методов планового регулирования в условиях становления рыночной экономики. В законе содержатся четкие положения, в частности, о необходимости проведения в регионах исследований прогнозно-аналитического характера, формировании концепций и программ развития территорий, налаживания систем социально-экономического мониторинга.

Закон носит рамочный характер, определяет цели и содержание системы государственных прогнозов и программ социально-экономического развития страны, регионов, а также общий порядок их разработки.

Представляется, что в развитие настоящего закона на уровне субъектов

Российской Федерации, отдельных муниципальных образований будут также приняты соответствующие нормативные акты, подготовлены инструктивно-методические материалы, уточняющие и конкретизирующие его положения. Однако сегодня создалась ситуация, когда муниципальные органы управления в России оказались перед необходимостью создавать, по существу, заново организационно-методическое и информационное обеспечение прогнозных и плановых работ.

Речь не идет, конечно, о возврате к директивному планированию. В новых условиях хозяйствования необходим переход к преимущественно индикативному планированию, основанному на партнерских, экономически взаимовыгодных отношениях местных органов самоуправления, предприятий, населения. Кроме того, значительные изменения произошли в существе тех экономических процессов, которые подлежат анализу и плановому регулированию на территории города, появились новые возможности у городских органов управления для проведения самостоятельной целенаправленной социально-экономической политики.

В условиях действия нового механизма территориального хозяйствования существенно возрастает роль планирования в решении широкого круга проблем муниципального развития, а следовательно, повышаются требования к обоснованности и содержательности всех разрабатываемых прогнозных и плановых документов.

Приходится констатировать, что сегодня отсутствует общепризнанный методический подход к формированию концепций, программ и планов как инструмента разработки и реализации научно обоснованной местной социально-экономической политики, не отработана процедура и координация работ по формированию прогнозных, стратегических и плановых документов. Необходимо переосмысление роли планового регулирования в процессе муниципального управления, разработка научно-методического обеспечения формирования концепций, программ и планов комплексного социально-

экономического развития, реализация системы мер, направленных на повышение квалификации муниципальных работников в области планового регулирования, формирование системы предплановых и плановых документов, характеризующих стратегию и тактику комплексного социально-экономического развития территории применительно к новым условиям хозяйствования.

Таким образом, главная задача муниципальных органов управления в области планового регулирования развития территории может быть определена как разработка и реализация местной социально-экономической политики, учитывающей специфику настоящего этапа политического и экономического реформирования. Это связано, в частности, с разработкой прогнозов, формированием и реализацией перспективных концепций, программ и планов развития муниципальных образований. Поэтому в числе важнейших задач муниципальной администрации следует указать на создание научно обоснованной системы долгосрочного и текущего планирования социально-экономического развития территории.

В свою очередь это потребует создания соответствующего организационного, методического, информационного и кадрового обеспечения. Речь идет о создании комплекса необходимых методических материалов, уточнении функций отдельных участников разработки концепций, программ и планов, проведении работ по созданию и пополнению информационно-технической базы планирования, реализации системы мер по подготовке кадров аппарата управления, способных решать проблемы планового регулирования в условиях действия нового механизма территориального хозяйствования.

Все это дело пусть и не очень далекого, но будущего. Поэтому рассмотрим вкратце некоторые общетеоретические вопросы муниципального планирования в новых условиях хозяйствования, без ответа на которые нельзя приступать к разработке соответствующих нормативных и инструк-

тивно-методических материалов. Прежде всего, в чем состоит сущность муниципального планирования? По нашему мнению, это важнейшая составляющая деятельности муниципальных представительных и исполнительных органов по реализации централизованного начала управления с целью обеспечения баланса государственных, местных и частных интересов в решении совокупности проблем данного муниципального образования. Приоритетное место в ряду таких проблем занимают проблемы, связанные с существенным улучшением качества жизни населения муниципального образования.

Определив сущность муниципального планирования, рассмотрим теперь его субъект и объект. Относительно выяснения субъекта планового регулирования процесса развития муниципального образования проблем не возникает - общепризнанно, что это муниципальные властные структуры. Что касается объекта муниципального планирования, то он нуждается в уточнении.

Формирование многоукладной экономики привело в ряде случаев к тому, что муниципальные органы снимают с себя ответственность за решение проблем, где их слово не является решающим. Между тем, никто не снимал ответственности с муниципальных органов за все, что происходит на подведомственной им территории, хотя, конечно, методы воздействия на те или иные процессы и субъекты хозяйствования зависят от их характера, форм собственности, ведомственной подчиненности. Поэтому объектом муниципального планирования являются все отрасли и сферы жизнедеятельности муниципального образования, протекающие в рамках его территории экономические и социальные процессы. И здесь, прежде всего речь идет о муниципальном хозяйстве.

1.2. Экономические и организационные основы муниципального стратегического планирования

Одно из центральных мест в федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» занимают положения, связанные с организацией стратегического планирования.

В качестве основного документа, содержащего изложение стратегии социально-экономического развития региона, предлагается считать концепцию, под которой понимается система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей. В связи с этим, в первую очередь возникает вопрос о структуре такой концепции.

Представляется, что в структуре концепции социально-экономического развития муниципального образования можно выделить в качестве основных следующие разделы. Во-первых, это раздел «Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации». Здесь должна быть рассмотрена роль муниципального образования в социально-экономическом развитии страны, региона, особенности его геополитического и экономического положения, другие предпосылки и условия развития. Одно из центральных мест в разделе должно быть отведено вопросам оценки качества жизни (состояние общественного здоровья, уровня и образа жизни), оценки величины эффективности использования местного социально-экономического потенциала, анализу хода экономических реформ в регионе и действующей системы муниципального управления.

Следующий раздел «Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития». В этом разделе должны быть представлены материалы, раскрывающие стратегический выбор муниципального образования, в том числе о будущих функциях, вытекающих из замысла его пер-

спективного развития, основных целях в социальной, экономической и экологической сферах, намечаемых к реализации долгосрочных приоритетах развития.

Раздел «Основные направления реализации стратегических целей» включает в себя четыре основных подраздела, раскрывающих существо намечаемой деятельности в социальной, экологической, экономической и градостроительной сферах муниципального образования. В свою очередь, подраздел «Социальная политика», например, может объединять материалы по демографической и трудовой политике, по защите эмоционально уязвимых слоев населения, политике в сфере охраны здоровья населения и т.п. Комплексный характер могут носить и другие отмеченные выше подразделы.

Реализация того или иного сценария намеченной стратегии социально-экономического развития предполагает создание механизма его воплощения. В основных условиях территориального хозяйствования муниципальные органы уже на этапе формирования концепции должны очертить контуры такого механизма. Поэтому в структуру концепции обязательно должен быть включен раздел «Механизм реализации концепции социально-экономического развития». При разработке раздела особое внимание необходимо обратить на следующие принципиальные вопросы.

Во-первых, следует проработать вопрос о видах государственной поддержки выполнения намеченной стратегии с позиции ее правового обеспечения, решить, какие нормативные акты на уровне страны, субъекта и федерации, муниципальных органов необходимо принять, чтобы в полной мере обеспечить реализацию стратегических ориентиров в сфере социально-экономического развития территории.

Во-вторых, предстоит решить проблему финансирования реализации намеченной стратегии. В связи с этим должна быть произведена оценка расходной и доходной частей сводного баланса финансовых ресурсов му-

ниципального образования, рассмотрены варианты покрытия расходной части, включая местное самофинансирование, привлечение средств государственных бюджетов, организацию займов, кредитов, привлечение средств российских и зарубежных инвесторов.

В-третьих, здесь необходимо рассмотреть вопросы модернизации муниципального управления.

Успех в разработке такого сложного комплексного документа, каким является муниципальная концепция социально-экономического развития, в значительной мере определяется организационным фактором. Может быть рекомендована следующая примерная схема организации работ. Заказчик (представительные или исполнительные органы муниципального управления) на основе конкурсного отбора определяет генерального подрядчика (научно-исследовательскую организацию, коллектив авторитетных ученых) и заключает с ними соответствующий договор.

Весьма трудоемким является уже самый первый этап работы, связанный с анализом исходной социально-экономической ситуации в муниципальном образовании, выявлением условий и предпосылок его перспективного развития. Поэтому представляется весьма полезным с целью сокращения сроков проектирования и повышения качества исходной информационной базы разработать адресный «Информационный запрос», ориентированный на структуру муниципальных органов управления, и организовать подготовку данных силами специалистов муниципальных служб и подразделений.

Следует отметить, что «Информационный запрос» может включать вопросы к муниципальным работникам сферы управления не только по анализу исходной ситуации, но и по стратегическим целям и приоритетам развития, основным направлениям социально-экономической, экологической и градостроительной политики. При этом следует учитывать следующие соображения. Во-первых, такие материалы обычно имеются в виде справок, аналитических записок, докладов и т.п., и было бы неправильно не

использовать их. Во-вторых, следует сразу включить в работу необходимых муниципальных специалистов и инициировать их предложения как практиков, знающих нюансы реальной ситуации.

Такая организация работ требует проведения краткого экспресс обучения работников аппарата управления и системы мер по обеспечению их психологической готовности к выполнению, как правило, нетрадиционных для них работ, конструктивному сотрудничеству практиков и ученых-разработчиков концепции.

1.3. Программно-целевое планирование на муниципальном уровне

Уточнение и конкретизация основных положений концепции развития муниципального образования осуществляется в рамках комплексной программы его социально-экономического развития. Рассмотрим вкратце порядок разработки таких комплексных программ экономического и социального развития муниципальных образований.

Основные принципы и условия формирования программы предусматривают (далее по тексту программ):

социальную направленность целевых ориентиров и обеспечивающих мероприятий, составляющих содержание программы, что обеспечивается соответствующей социальной базой, применением методики определения социальных приоритетов муниципального развития;

преемственность, которая достигается использованием результатов ретроспективного анализа развития муниципального образования и прогнозных документов, определяющих перспективы и приоритеты его социально-экономического развития;

управляемость процесса разработки проекта программы, что обеспечивается созданием специального организационного аппарата и необходимых организационно-управленческих документов, закрепляющих техноло-

гическую процедуру и персональную ответственность участников разработки;

гласность и открытость хода и результатов работ по формированию программы, что обеспечивается привлечением к рассмотрению и экспертизе проектов документов ученых и специалистов, представителей общественности и населения;

достаточный профессионализм разработчиков и научная обоснованность результатов, что обеспечивается созданием методической и информационной базы, участием в разработке структур муниципальной администрации, специализированных по отдельным видам программ, а также организацией экспертизы проектных материалов.

Процесс формирования комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования представляет собой совокупность последовательно выполняемых этапов:

1. Организационно-подготовительная работа.
2. Формирование и анализ информационной базы.
3. Разработка проекта программы.
4. Согласование и утверждение программы.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП включает в себя:

разработку и утверждение структуры программы;

подготовку необходимых иллюстративно-методических материалов;

определение состава исполнителей и распределение обязанностей по разработке проекта программы, формирование соответствующей рабочей группы;

формирование информационной базы, достаточной для разработки;

выделение (при необходимости) финансовых ресурсов для привлечения специалистов к разработке и экспертизе проектных материалов;

составление графика разработки программы. Итогом организационно-подготовительного этапа должно явиться утверждение графика разработки,

отражающего все этапы формирования программы, а также состав рабочей группы и его руководителя.

В рабочую группу целесообразно включить специалистов соответствующих подразделений местной администрации, при необходимости - специалистов научных организаций.

СЛЕДУЮЩИЙ ЭТАП РАБОТ предусматривает сбор, систематизацию и анализ данных, составляющих информационную базу для формирования программы, в том числе статистических данных, ретроспективной аналитической информации о социально-экономической ситуации, предложений избирателей и жителей, стратегических, прогнозных и программных документов по муниципальному развитию.

ТРЕТИЙ ЭТАП - собственно формирование проекта программы в соответствии с принятой структурой, на основе имеющейся методической и информационной базы с учетом выделенных приоритетов социально-экономического развития территории.

ЗАВЕРШАЮЩИЙ ЭТАП состоит в согласовании и утверждении программы. Он предусматривает увязку отдельных показателей и мероприятий, касающихся решения комплексных проблем, уточнения проекта программы с учетом вопросов финансового обеспечения ее реализации, юридическую, экономическую и социальную экспертизу, обсуждение в мэрии.

Особую роль в процессе разработки программы играет экспертиза. Экспертиза проектных материалов проводится с целью обеспечения высокого качества и научной обоснованности намеченных целей и мероприятий, а также соответствие содержательной части разрабатываемой программы требованиям населения.

Основными задачами экспертизы являются:

проверка обоснованности выбранных приоритетов и целей социально-экономического развития территории;

оценка принятых направлений социально-экономической политики;

уточнение необходимых для реализации намеченных целей материальных, трудовых и финансовых ресурсов и их рациональное размещение;

анализ соответствия задач, определенных программой, месту муниципального образования в сложившейся системе разделения труда с учетом особенностей его развития.

Решение указанных задач предполагает сочетание профессиональной и общественной экспертизы проектных материалов. Необходимо обеспечить гласность в вопросах выбора целей и перспективных направлений социально-экономического развития территории, коренным образом изменить сложившуюся практику, когда документы стратегического характера рассматриваются в «узком кругу», без участия научной общественности и населения.

Состав участников экспертизы формируется исходя из основных задач данного этапа разработки проекта программы и включает представителей рабочей группы по разработке документа, местных финансовых органов, юридической службы, представителей мэрии, коллективов предприятий и организаций, расположенных на территории, ученых и специалистов.

Участники экспертизы получают проектные материалы (в полном объеме или в сжатом виде), пояснительную записку разработчиков (при необходимости) и имеющиеся справочные, методические и нормативно-инструктивные материалы для проведения экспертизы, осуществляют комплексную экспертизу и подготавливают соответствующее заключение, которое направляется в рабочую группу по разработке программы.

Рабочая группа как координирующий орган может выбирать различные формы организации общественной экспертизы. В частности, представляется целесообразным подготовить публикацию для средств массовой информации, обеспечить учет общественного мнения через редакции газет, радио, телевидение: провести общегородское совещание с участием представителей предприятий и городских административных районов, общественных

организаций и т.д.

Рабочая группа организует доработку разделов по результатам экспертизы и представляет проект программы для утверждения в местную администрацию.

Важным вопросом является обоснование структуры программы, которая зависит от многих факторов. Однако в самом общем виде структуру программы можно представить состоящей из разделов:

«Сводный»;

«Повышение качества жизни населения»;

«Основные направления развития и реформирования экономики»;

«Развитие системы местного самоуправления». Раздел «Повышение качества жизни населения» обобщает материалы по решению таких проблем, как:

обеспечение общественного порядка и законности;

охрана здоровья населения;

улучшение экологической ситуации и природоохранная деятельность;

защита социально-уязвимых слоев населения;

обеспечение жильем и жилищно-коммунальными услугами, благоустройство территории;

молодежная политика;

развитие сферы бытового обслуживания;

развитие культуры и искусства;

развитие торговли;

развитие сферы образования;

улучшение транспортного обслуживания и т.п.

Раздел программы «Основные направления развития и реформирования экономики» формируется в разрезе следующих основных проблем:

структурная перестройка промышленности и конверсия ВПК;

поддержка предпринимательства;

развитие межтерриториальных и внешнеэкономических связей и др.

И, наконец, раздел программы «Развитие системы местного самоуправления» обобщает материалы по формированию и совершенствованию организационных структур и регламентации деятельности органов местного самоуправления, информатизации органов местного самоуправления, укреплению финансовой базы муниципального управления и т.п.

Рассмотрим теперь вопросы по формированию сводного раздела комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования. Сводный раздел предназначен для представления в сжатом виде ее основных характеристик. Он формируется на основе обобщения материалов проблемных разделов программы. Кроме того, при его разработке могут быть использованы данные Основных положений концепции социально-экономического развития муниципального образования, содержащие оценку реальной ситуации, характеристику ключевых проблем и стратегических ориентиров развития, другие имеющиеся прогнозно-аналитические материалы.

Структурно сводный раздел может включать в себя следующие подразделы:

стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации;

стратегические цели, приоритеты и направления новой социальной и экономической политики;

важнейшие задания и мероприятия программы;

основные положения механизма реализации программы. В подразделе «Стартовые условия и оценка исходной социально-экономической ситуации» характеризуется роль и место муниципального образования в социально-экономическом развитии региона, страны в целом, производится комплексная оценка качества жизни населения, выявляются основные проблемы социального развития. Здесь же проводится оценка стартового

социально-экономического потенциала территории и эффективности его использования.

В подразделе «Стратегические цели, приоритеты и направления новой социальной и экономической политики» формируются цели развития, стратегия их достижения в сфере социальных отношений, экологии, экономики, основные условия развития, приоритетные направления социальной и экономической политики.

Подраздел «Важнейшие задания и мероприятия программы» структурно включает в себя две части. Одна из них представляет собой свод заданий федеральных, межтерриториальных, областной программ в выполнении которых участвуют предприятия и организации муниципального образования. Другая включает характеристику наиболее важных программных мероприятий, реализация которых носит первоочередной характер.

Ядром подраздела «Основные положения механизма реализации программы» является сводный территориальный баланс финансовых ресурсов, который обобщает материалы по финансовому обеспечению программы. При этом утвержденная программа может финансироваться за счет средств муниципального бюджета, регионального бюджета (по тем мероприятиям, которые связаны с решением проблем совместного ведения муниципального образования и субъекта Федерации), а также внебюджетных источников. К внебюджетным источникам относятся: взносы участников реализации мероприятий программы, целевые отчисления от прибыли предприятий, заинтересованных в осуществлении программы, кредиты банков, средства фондов и общественных организаций, отечественных и иностранных инвесторов, другие поступления.

Для своевременного выделения средств из муниципального бюджета целесообразно внести процедуру подачи бюджетных заявок. Получение финансирования из средств регионального бюджета в порядке, установленном субъектом Федерации.

Механизм реализации программы также предусматривает меры организационного, информационного, кадрового и правового обеспечения.

В организационном плане заказчиком комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования в целом выступает исполнительный орган местного самоуправления в лице его «Экономического блока», т.е. структурного звена, ответственного за вопросы экономики и финансов; при необходимости заказчиками крупных проблемных разделов программы могут быть определены соответствующие специализированные структурные подразделения муниципального органа.

Наиболее приемлемой формой организации выполнения заданий программы, финансирование которых предусмотрено из муниципального бюджета, является «муниципальный заказ», размещение которого производится на конкурсной основе.

В качестве информационного обеспечения и инструмента контроля реализации программы целесообразно рассматривать систему территориального социально-экономического мониторинга, которая может иметь «программный срез».

Кадровое обеспечение реализации программы может включать меру по повышению квалификации муниципальных служащих и других потенциальных участников реализации программы.

Правовое обеспечение предусматривает подготовку и утверждение документов, регламентирующих процесс реализации программы, в том числе: «Порядок подготовки и рассмотрение бюджетных заявок», «Положение о муниципальном заказе», «Порядок корректировки программы», «Положение о контроле реализации программы» и т.д.

Необходимо отметить, что формирование сводного раздела преград мы является не арифметическим сводом материалов проблемных разделов, а весьма ответственным этапом программных работ, в рамках которого осуществляются разного рода увязки, уточнения и корректировки. Поэтому

работы по формированию сводного раздела должны быть организационно обеспечены. Рекомендуется в составе местной администрации создать отдельную рабочую группу, ответственную за формирование сводного раздела программы.

Технологический процесс формирования сводного раздела программы включает следующие основные этапы:

а). В рабочую группу исполнители передают проблемные разделы, прошедшие предварительную экспертизу группы научно-методического сопровождения и согласованные с соответствующей муниципальной структурой управления;

б). Рабочая группа осуществляет рассмотрение представленных материалов, обращая особое внимание на вопросы «стыковки» разделов между собой, на тщательность переработки проблем финансового обеспечения реализации программных мероприятий, разрабатывает предварительный территориальный баланс финансовых ресурсов.

Одновременно рабочая группа осуществляет подготовку материалов других подразделов сводного раздела.

в). Можно предполагать, что анализ данных предварительного баланса финансовых ресурсов укажет на существенное различие между потребностями и источниками их покрытия. В этой ситуации рабочая группа должна организовать разработку предложений, направленные на уменьшение (или на ликвидацию) дефицита финансов, согласовать их с руководством муниципального образования, а при необходимости и в областных структурах.

Реализация предложений повлечет за собой корректировки и уточнения проблемных разделов программы, поэтому рабочая группа должна готовить и довести до разработчиков проблемных разделов программы задания по их доработке.

г). На следующем этапе составления сводного раздела программы

формируется уточненный баланс финансовых ресурсов территории, разрабатываются другие (организационные, правовые и т.п.) элементы механизма реализации программы.

д). Заключительный этап формирования сводного раздела программы состоит в обобщении материалов отдельных подразделов в единый документ, разработке предложений, среди которых могут, например, быть перечень намечаемых к реализации инвестиционных проектов, бизнес-планы и т.п.

В завершенном виде (сводный раздел и совокупность проблемных разделов) программа комплексного социально-экономического развития представляется сводной группой на утверждение в муниципалитет.

После утверждения составляется «Паспорт муниципальной комплексной программы социально-экономического развития территории», который является своеобразной «визитной карточкой» программы.

Примерная форма паспорта:

ПАСПОРТ

«МУНИЦИПАЛЬНОЙ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ»

(наименование муниципального образования)

Дата документа об утверждении программы _____

Основные разработчики проекта _____

Сроки реализации программы _____

Общий объем финансирования программы, _____

в том. числе по источникам (%):

муниципальный бюджет региональный бюджет _____

внебюджетные средства _____

Основные цели и задачи программы _____

Основные проблемные разделы программы (подпрограммы):

<i>Наименование подпрограммы</i>	<i>Ответственный за реализацию</i>	<i>Основные исполнители</i>	<i>Объем финансирования</i>

Большая часть проблемных разделов программы связана с решением вопросов качества жизни, в том числе жизнеобеспечения населения, что, в свою очередь, обусловлено функционированием и развитием сферы муниципального хозяйства. Этот многоотраслевой комплекс сам по себе является особым и ключевым объектом муниципального планирования, о чем пойдет речь в последующих разделах учебного пособия.

Вопросы и задания для повторения

1. В чем заключается сущность муниципального планирования.
2. Содержание муниципального планирования.
3. Какова роль централизованного начала для муниципального планирования.
4. В чем заключается основа нового механизма территориального хозяйствования.
5. Основное содержание принципа самоуправления.
6. Основное содержание принципа самофинансирования.
7. Основное содержание «проблемно-ориентированного» принципа планирования.
8. Роль федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» в становлении муниципального планирования.
9. Основные положения местной социально-экономической политики.
10. Роль долгосрочного и текущего планирования в социально-

экономическом развитии территории.

11. Укажите экономические основы муниципального стратегического планирования.
12. Укажите организационные основы муниципального стратегического планирования.
13. Структура концепции социально-экономического развития муниципального образования.
14. Основные принципы формирования программы экономического и социального развития муниципального образования.
15. Перечислите этапы формирования комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования.
16. Перечислите основные задачи экспертизы комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования.

2. ПЛАНОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА КРУПНОГО ГОРОДА

2.1. Муниципальное хозяйство как важный объект муниципального планирования

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

Муниципальное хозяйство включает комплекс отраслей, находящихся в муниципальной собственности (полностью или частично), либо в других

формах собственности, но выполняющих жизненно важные функции по муниципальному заказу. На уровне города муниципальное хозяйство практически совпадает с городским хозяйством, и потому будем рассматривать эти термины как синонимы. Отметим, что, кроме отраслей муниципального хозяйства, в ведении местных властей находятся и другие важные сферы деятельности: образование, медицина, культура, социальное обеспечение и др. Но в данной работе изучаются преимущественно хозяйственные вопросы, и потому все внимание уделяется муниципальному хозяйству.

Муниципальное (городское) хозяйство традиционно включает следующие основные отрасли и сферы деятельности: жилищная сфера, коммунальное хозяйство, городской пассажирский транспорт, бытовое обслуживание, торговля и общественное питание, муниципальное строительство и ремонтно-строительное производство, местная промышленность и др. В условиях перехода к рыночным отношениям и в результате приватизации значительная доля собственности вышла за пределы собственно муниципального (государственного) сектора. Практически полностью приватизированы бытовое обслуживание, 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 и изменение профиля деятельности, но в большинстве своем этого не произошло. Более того, некоторые отрасли получили в результате приватизации новый импульс развития. Речь идет прежде всего о торговле и общественном питании. Качество и ассортимент предоставляемых услуг здесь существенно изменились в лучшую сторону. Бытовое обслуживание, строительство, ремонтное производство в первые годы 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 предприятия и организаций структур, произошли в жилищно-коммунальном хозяйстве и пассажирском транспорте. Но они не затронули существа действующего механизма функционирования данной группы отраслей, которые остались пока в муниципальной (государственной) собственности и составляют в настоящее время основу муниципального (городского) хозяйства. Поэтому целесообразно рассмотреть их более детально, что и предусматривается в последующих разделах данной работы. Остановимся теперь на раскрытии особенностей функционирования муниципального хозяйства как группы отраслей, имеющих местный характер, производящих специфическую продукцию, тесно взаимосвязанных друг с другом и в значительной мере зависящих от потребителей, а также имеющих различные возможности вхождения в рыночную среду, но нацеленных на удовлетворение социально-бытовых потребностей населения.

Муниципальное хозяйство выполняет важнейшие задачи по обеспечению жизнедеятельности территорий, направлено на удовлетворение потребностей местного населения и территориальных производственных систем и потому носит местный (территориальный) характер.

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

Муниципальное хозяйство представляет собой совокупность взаимосвязанных отраслей и производств, что определяет необходимость их пропорционального развития. Уровень достижения одних отраслей зависит от степени развития других. Так, тесно взаимосвязаны водопровод и канализация, теплоснабжение и газоснабжение, транспорт и дорожное хозяйство, строительное и ремонтно-строительное производство и т.п. Комплексное развитие городского хозяйства является важным фактором пропорцио-

нального и динамичного развития города в целом.

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

Муниципальное хозяйство в первую очередь направлено на удовлетворение потребностей населения, проживающего на данной территории, и потому для него характерно приближение к действующей системе расселения. Это находит отражение в стремлении к равномерному расположению предприятий и организаций жилищно-коммунального хозяйства по территории города, в широкой разветвленности инженерных сетей, дорожно-транспортных линий, элементов благоустройства города и др. Эта особенность определяет необходимость выделения значительных средств на обеспечение устойчивого функционирования и развития муниципального хозяйства, т.к. способности концентрации производства здесь сильно ограничены.

Другим крупным потребителем продукции отраслей муниципального хозяйства является градообразующая среда и, прежде всего, промышленность. Промышленность обеспечивает муниципальное хозяйство материалами и оборудованием, вернее, должна обеспечивать, но на практике степень обеспеченности муниципальных служб и предприятий необходимыми материалами, техникой, машинами, оборудованием до сих пор остается на крайне низком уровне. В свою очередь, муниципальное хозяйство обеспечивает воспроизводство рабочей силы, т.е. поддерживает и восстанавливает способность к труду работников промышленных предприятий, без чего невозможна их производственная деятельность. Кроме того, муниципальные 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 муниципального хозяйства является преобладание услуг, либо продукции, непосредственно связанной с обслуживанием населения. По характеру продукции предприятия и организации муниципального хозяйства могут быть разделены на несколько групп:

предприятия и организации, производящие материально-вещественную продукцию: в сфере местной промышленности, строительной индустрии, ремонтно-строительного производства и подсобное производство в других отраслях;

муниципальные службы, обеспечивающие водо-, газо-, тепло-, электроснабжение и др.; производство и потребление здесь совпадает по времени, либо непосредственно следует друг за другом, т.е. здесь производство в этих отраслях жестко связано с потреблением и зависит от графика потребления;

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

В свою очередь, муниципальные услуги подразделяются на личные, оказываемые непосредственно населению, и производственные, оказываемые производственным предприятиям. Эти услуги должны оплачивать 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.

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

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

Как уже указывалось, для многих отраслей муниципального 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 совпадает. Но оплата за работы и услуги в муниципальном хозяйстве в большинстве случаев не совпадает 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 муниципального 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 с ним приходится считаться.

Для другой группы отраслей муниципального хозяйства характерен

достаточный рыночный потенциал, и они могут быть переведены на рыночные принципы хозяйствования. К данной группе относится муниципальное 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.).

Перейдем теперь к анализу достигнутого уровня развития муниципального хозяйства в городах страны и более детально рассмотрим состояние дел на примере городского хозяйства Санкт-Петербурга¹. Жилищный фонд страны имеет тенденции к росту. Фактическая обеспеченность населения жильем составляет по стране 17-18 м² общей площади на одного жителя, что приближается к нормативному уровню жилищной обеспеченности (20-22 м²), но в несколько раз ниже обеспеченности жильем в развитых странах Америки и Европы. Существующий жилищный фонд неравномерно распределен среди горожан. Имеется несоответствие состава семей и структуры квартир, что ухудшает условия проживания значительной части городского населения.

Характерными особенностями Санкт-Петербурга являются наличие значительного количества зданий постройки до 1917 г. (21,2 %), большинство из которых (81 %) требуют комплексного ремонта и реконструкции, и высокая доля коммунального заселения: 13,7 % всех квартир города являются коммунальными. В них проживает 23,8 % горожан. Значительная часть жилья расположена в санитарно-защитной зоне. Определенная группа зданий составляет ветхий и аварийный фонд, подлежащий сносу или полной реконструкции.

Наступают сроки капитального ремонта зданий, построенных в 50-е и 60-

¹ Данные по Санкт-Петербургу приводятся на конец 1994 г. и начало 1995 г. по материалам Комитета по управлению городским хозяйством.

е годы. Жилой фонд, не прошедший реконструкцию, а также значительная часть зданий послевоенной постройки не соответствует предъявляемым требованиям к их планировке и благоустройству и потому нуждается в модернизации.

Действующая в городах система эксплуатации жилищного фонда не обеспечивает в должной мере техническое и санитарное состояние городских зданий. Как показали проведенные опросы населения, более 50 % горожан не довольны своими жилищными условиями. Учитывая объективные технические данные и результаты социологических опросов, можно констатировать, что не менее половины жилищного фонда в городах страны не соответствует техническим и потребительским стандартам и нуждается в совершенствовании.

В сфере коммунального хозяйства также наблюдается несоответствие достигнутого уровня потребностям населения и действующим нормативам. Строительство и реконструкция инженерных систем ведется очень медленно, либо приостанавливается.

Во многих городах имеется нехватка питьевой воды, соответствующей установленным требованиям и гостам. Чрезмерно велик неучтенный расход воды и ее потери. Так, производительность водопровода Санкт-Петербурга составляет 3,2 млн м³ в сутки, а потребность в воде - 3,7 млн м³, т.е. дефицит превышает 500 тыс. куб. м. В то же время неучтенный расход воды и потери составляют 25 % от объема подачи, т.е. около 800 тыс. м³, что явно больше величины дефицита.

Функционирующие в ряде городов страны комплексы очистных сооружений канализации не обеспечивают необходимых объемов очистки стоков. Так в Санкт-Петербурге 40 % от общего объема стоков сбрасывается в Неву и Невскую губу без очистки, что крайне отрицательно сказывается на экологическом состоянии региона. Водопроводно-коммунальные сети сильно изношены и требуют частичной замены. Существует серьезная проблема с

обработкой илового осадка от канализационных стоков в местах его складирования.

Действующая система теплоснабжения обеспечена ресурсосберегающими технологиями и оборудованием и не соответствует экологическим стандартам. В зимний период возникает дефицит тепловой энергии в большинстве городов страны. Особую тревогу вызывает состояние тепловых сетей, их аварийность чрезмерно велика. Так, в Санкт-Петербурге 40 % всех тепловых сетей отслужили все нормативные сроки и требуют замены. Аналогичная ситуация складывается в системе газоснабжения. Отметим, кроме того, что большинство потребителей тепло-, газо- и водоснабжения не имеет индивидуальных счетчиков расхода ресурсов, а формы оплаты не зависят от объема их потребления. Такая ситуация не способствует экономии дефицитных ресурсов и не соответствует требованиям рынка.

В большинстве крупных городов за годы реформ значительно возросла интенсивность движения транспорта. Так в Санкт-Петербурге она увеличилась более, чем в 2 раза. Но существующая транспортная сеть не способна обеспечить нормальные условия транспортного и пешеходного движения: мало транспортных развязок, переходов, тоннелей. В Санкт-Петербурге имеется настоятельная необходимость сооружения объездных и внутренних грузовых магистралей с комплексами транспортных сооружений и развязок, чтобы вывести грузовые потоки с улиц и из центра города.

Особенностью Санкт-Петербурга является проблема мостового хозяйства. Более половины эксплуатируемых мостов и 36 % набережных с гранитной облицовкой прослужили 100-200 лет и требуют капитального ремонта и восстановления.

Во многих городах недостаточно мощностей для решения проблем санитарной очистки, ликвидации свалок и переработки бытового мусора. Сокращаются площади, занимаемые зелеными насаждениями. Снижается надежность и устойчивость коммунальных объектов.

Объем транспортных услуг не достаточен для удовлетворения потребностей пассажиров. Сократился инвентарный парк подвижного состава, снимаются с линии отдельные маршруты. Ощущается острая нехватка мощностей по производству трамваев, троллейбусов и автобусов.

В крупнейших городах сеть метрополитена значительно отстает от потребностей пассажиропотоков. Развитие метрополитена передано на региональный и местный уровни, а средства в бюджете городов на эти цели практически отсутствуют. В результате в Санкт-Петербурге отменен ввод нового участка, приостановлено строительство нескольких линий и свернуты работы по капремонту и реконструкции действующих направлений.

В связи со значительным повышением цен на энергоносители городской пассажирский транспорт работает в условиях постоянного дефицита бюджетных средств и роста эксплуатационных расходов. Неоднократное повышение пассажирских тарифов не обеспечивает потребности в финансировании, т.к. многие жители города пользуются правом бесплатного проезда. Так в Санкт-Петербурге в 1995 году таким правом пользовались 1,7 млн чел. из 4,8 млн жителей.

Таким образом, налицо явное несоответствие уровня предоставляемых работ и услуг в городском хозяйстве потребностям населения и города в целом. Основными проблемами здесь являются жилищная, транспортная, экологическая, перебои в энерго- и водоснабжении, низкий уровень благоустройства и санитарного состояния территории, наличие трущоб и обезличенной типовой застройки, ухудшение технического состояния жилых зданий, бесхозяйственное использование территории города и др.

Кроме перечисленных, имеется немало проблем, непосредственно связанных с функционированием комплекса отраслей муниципального (городского) хозяйства: хронический дефицит финансовых средств, низкий уровень НТП и острая нехватка современных машин, оборудования, инструментов и материалов, средств механизации и автоматизации, отсталые

технологии, негибкие формы организации производства и труда, недостаточная квалификация работников и др.

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 и кризисными явлениями в экономике страны, большинство из них обострились. Кроме того, следует учитывать, что в прошлом такие города, как Москва и Ленинград, находились в привилегированном положении и обеспечивались за счет ресурсов всей страны, а имеющиеся затруднения замалчивались. В настоящее время помощь Санкт-Петербургу со стороны федеральных властей крайне ограничена, а свобода информации позволяет открыто говорить о любых отрицательных фактах, причем иногда негативные факты даже преувеличиваются.

Каковы же причины реальных проблем в муниципальном (городском) хозяйстве? На наш взгляд, имеются две главные причины: остаточный принцип ресурсообеспечения и административно-ведомственный механизм регулирования и хозяйствования. Совершенно очевидно, что выделяемые ресурсы недостаточны для устойчивого функционирования отраслей городского хозяйства и крайне малы для целей развития. Ключевым вопросом 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 крайне малы, либо вовсе отсутствуют. Поэтому встает актуальная задача поиска дополнительных источников финансирования как за счет пополнения городского бюджета, так и путем использования внебюджетных фондов и нецентрализованных финансов.

Но решение финансовых проблем еще не гарантирует соответствующее повышение уровня и качества работы в городском хозяйстве, так как

препятствием служит действующий административно-ведомственный механизм, сложившийся еще в прошлой системе, отличительными чертами которого являются:

монополизм в деятельности служб городского хозяйства;

ведомственность, приоритет ведомственных хозяйственных интересов над общегородскими и социальными;

неоправданное совмещение функций заказчика и подрядчика в большинстве отраслей городского хозяйства;

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 малой 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 легло тяжелым бременем на население, но не улучшило финансовое положение большинства предприятий и организаций муниципальной сферы города. Рост денежных доходов в ряде отраслей городского хозяйства и ориентация на коммерческие интересы не обеспечили соответствующее повышение качества работ и услуг. Уровень дотационности

в некоторых отраслях, например в жилищном хозяйстве, не только не снизился, но даже возрос.

Отсюда следует, что сложившийся хозяйственный механизм в муниципальном (городском) хозяйстве тормозит развитие данной сферы, не соответствует современным условиям и требует коренных преобразований.

2.2. Стратегические направления развития

муниципального хозяйства в современный период

Развитие муниципального хозяйства в современный период возможно лишь на основе формирования нового хозяйственного механизма, ориентированного на использование экономических рычагов и стимулов и на максимально полный учет интересов потребителей. Поэтому рассмотрим его характерные черты и определим стратегические направления развития муниципального хозяйства и основные механизмы их реализации.

Важнейшей целью нового механизма управления муниципальным хозяйством служит максимально полное удовлетворение потребностей населения, в услугах, работах, энергии и прочих результатах деятельности комплекса отраслей городского хозяйства.

Для достижения этой цели возникает необходимость решения следующих задач:

первоочередное обеспечение учета интересов населения в решении всех важнейших вопросов развития городского хозяйства;

разработка рациональной системы взаимоотношений между всеми участниками хозяйственных интересов на экономической и правовой основах;

активное включение противозатратных рычагов хозяйствования;

внедрение экономических стимулов повышения качества работ и услуг в городском (муниципальном) хозяйстве,

обеспечение надежности и устойчивости жизнеобеспечивающих систем в

городском хозяйстве (водо- и энергоснабжения, общественного транспорта и др.);

обеспечение устойчивого ресурсобеспечения комплекса отраслей городского хозяйства, прежде всего финансового обеспечения, за счет привлечения централизованных и нецентрализованных источников финансирования, развития материально-технической базы городского хозяйства и улучшения системы подготовки кадров.

Предполагаемый механизм управления городским хозяйством должен иметь не административно-ведомственный, а индикативный (направляющий) характер, то есть он должен создавать условия для повышения качества работы в городском хозяйстве, надежного функционирования инженерных систем, экономии ресурсов и т.п. 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. В качестве прямых экономических рычагов используются следующие: целевое финансирование конкретных направлений, программ, проектов и мероприятий, хозяйственные договоры, местные заказы и контракты. Косвенными экономическими регуляторами являются местные налоги, платежи, льготные кредиты, договорные цены (тарифы) и ряд других. Организационно-правовые рычаги необходимы для организации разработки и реализации прогнозов, планов и программ, заключения договоров на выполнение работ, проведение налоговой и финансово-кредитной политики в области управления данной сферой.

Важнейшими функциями управления городским хозяйством служат прогнозирование, планирование, регулирование, организация и контроль. Отметим, что прогнозирование необходимо для обоснования возможных вариантов развития отраслей и направлений деятельности в муниципальном секторе. Планирование целесообразно проводить в форме построения

концепции, разработки программ и составления координационных планов развития комплекса отраслей городского хозяйства. Организация позволяет определить структуру управления и ввести управленческий процесс в четкие организационные рамки. Контроль обеспечивает обратную связь между субъектом и объектом управления.

Предлагаемый механизм управления городским хозяйством базируется на следующих принципах:

приоритет социальных, региональных и муниципальных интересов над отраслевыми, ведомственными и локальными;

ориентация на различные формы собственности в городском хозяйстве, включая муниципальную, коллективную и частную;

постепенная децентрализация управления и передача ряда управленческих функций в области городского хозяйства на местный уровень (местным органам власти на уровне муниципальных образований органам территориального общественного самоуправления и прочим заказчикам);

антимонопольная политика в сфере городского хозяйства, ограниченная наличием естественных монополий (инженерные системы города);

разделение функций заказчика и подрядчика и привлечение в городское хозяйство подрядных организаций различных форм собственности на договорной основе;

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;

привлечение населения к активному участию в сфере городского хозяйства в различных формах.

В соответствии с указанными принципами в процессе управления городским хозяйством необходимо учитывать интересы всех хозяйствующих

субъектов, включая пользователей, собственников, заказчиков и подрядчиков, но интересы ведомственных служб, предприятий и организаций должны быть вторичны по отношению к интересам населения городов и муниципальных образований. Как указывалось выше, этот кардинальный принцип до сих пор не выполнялся и, зачастую, интересы ведомства-монополиста в городском хозяйстве преобладают над интересами потребителей.

Существующий уровень централизации в городском хозяйстве слишком высок. Необходима децентрализация и разукрупнение ряда управленческих функций, особенно в сфере жилищного хозяйства и благоустройства территории. Это особенно важно в условиях перехода к местному самоуправлению и выделению самоуправляемых муниципальных образований. Но процесс децентрализации не должен проходить стихийно, одномоментно, без соответствующих обоснований. Разукрупнение системы управления должно быть основано на продуманной концепции с использованием специально разработанных программ. И здесь очень важно соблюдать принципы «не навреди», эволюционности, рациональной децентрализации. Основным критерием распределения управленческих функций по уровням должен быть следующий: управление процессом надо организовать на вышестоящем уровне управления только в том случае, если оно не может быть эффективно решено на нижестоящем уровне. Так, вопросы эксплуатации отдельных зданий вполне могут быть решены на местном уровне, а проблема водоснабжения должна решаться на уровне города.

Важнейшим аспектом деятельности в данной сфере является антимонопольная политика. Это обусловлено чрезмерным монополизмом в рамках отдельных отраслей и служб городского хозяйства. Ведомства-монополисты имеются практически во всех сферах города: жилищное хозяйство, энергетика, общественный транспорт, дорожное хозяйство и др. Монополизм препятствует конкуренции, тормозит развитие, снижает качество работы,

способствует повышению цен и т.п. Поэтому борьба с монополизмом является приоритетным направлением деятельности на всех уровнях управления. Ограничением здесь являются лишь естественные монополии, которые, как уже отмечалось выше, являются отличительной особенностью в городском хозяйстве. Во всех остальных случаях монополизм должен быть исключен.

Переплетение функций заказчика и подрядчика, ведомственность при наличии единой формы собственности были характерными особенностями городского хозяйства в течение длительного времени. Данный подход не стимулировал развитие отраслей этого комплекса, препятствовал ориентации работников на повышение качества и культуры обслуживания населения. Четкое разделение функций заказчика и подрядчика, активное привлечение к проведению работ предприятий и организаций различных форм собственности будет способствовать созданию конкурентной среды, ограничению роста цен (тарифов), ориентации предприятий на экономические стимулы деятельности и повышение качества работы в городском хозяйстве.

Как известно, городское хозяйство функционирует на основе остаточного принципа ресурсообеспечения. При таком подходе средств не хватает даже на текущую эксплуатационную деятельность, не говоря уже о развитии и совершенствовании городских систем, в чем так остро нуждается данная сфера. Внедрение нового хозяйственного механизма предусматривает применение нормативного принципа ресурсообеспечения, основанного на определении видов и объемов работ, которые необходимо провести для обеспечения надежного и устойчивого функционирования всех городских систем, надлежащего состояния зданий и сооружений, требуемых функционально-потребительских качеств городских объектов. Целесообразно выделять несколько уровней обслуживания потребителей, отличающихся составом, объемом и качеством проводимых работ, а также стоимостью (ценой) предоставляемых услуг.

Отход от остаточного принципа ресурсобеспечения предусматривает ориентацию на различные источники финансирования: бюджетные средства, специальные внебюджетные фонды, нецентрализованные ресурсы. Текущая деятельность в городском хозяйстве должна, в основном, финансироваться из бюджета, либо выполняться по договору за счет средств индивидуальных заказчиков. Работы по развитию городского хозяйства целесообразно финансировать из специальных городских (муниципальных) фондов, либо за счет привлеченных инвестиций.

До сих пор вопросы совершенствования сферы обслуживания в городах основывались только на усилиях местных органов власти и возможностях соответствующих предприятий, организаций и структур города. Потребитель же в лице широких масс населения занимал пассивную позицию и был отстранен от управления. Как показывает отечественный и зарубежный опыт, такая позиция не приводит к успеху. Только осознание большинством населения необходимости четкого определения своих требований, коллективных действий при организации общественных и юридических организаций, участие в выполнении функций заказчика, вступление в контакт с предприятиями, с местными органами власти и их структурами, непосредственное участие в проведении ряда работ по эксплуатации жилищного фонда, по благоустройству и уборке прилегающих территорий и т.п. поможет переломить негативную тенденцию отрыва системы городского хозяйства от нужд и потребностей каждого человека и каждой семьи. Исходя из этих принципиальных подходов рассмотрим важнейшие направления и конкретные меры по формированию эффективного механизма управления городским хозяйством в условиях становления рынка и народовластия на местах. На наш взгляд, к таким направлениям относятся следующие:

практическое разделение функций заказчика и подрядчика в отраслях городского хозяйства и обеспечение экономической заинтересованности исполнителей за результаты своей деятельности;

использование различных форм договорных отношений между заказчиком и подрядчиком;

приоритетное развитие общегородских функций стратегического управления и контроля с целью обеспечения комплексного развития городского хозяйства;

разработка системы нормативного ресурсообеспечения и соответствующей тарифной политики в городском хозяйстве;

обоснование мероприятий по созданию благоприятного общественного мнения и привлечению населения к участию в сфере городского хозяйства в разных формах.

Практическое разделение функций заказчика и подрядчика предусматривает необходимость проведения ряда конкретных мероприятий: создание службы заказчика в разрезе отраслей городского хозяйства, разработка положений по их деятельности, определяющих права и обязанности создаваемых структур, оценка возможностей бюджетных и внебюджетных источников финансирования, наличие механизма по защите общегородских интересов, разработка положений (уставов) по деятельности подрядчиков любых форм собственности, по организации конкурсного отбора производителей (тендеров), по оценке предлагаемых проектов и программ, по совершенствованию лицензионной работы и др.

Все указанные меры по разделению функций заказчика и подрядчика должны учитывать особенности комплекса отраслей естественных монополий в городском хозяйстве, а также предприятий и организаций, работающих в режиме бесплатного предоставления услуг и в условиях обеспечения услугами конкретных потребителей (жилищное хозяйство и др.). Наличие или отсутствие таких потребителей, их платежеспособность, необходимость датирования муниципальных предприятий и организаций и другие факторы определяют формы и методы выделения сферы заказчика и подрядчика.

На наш взгляд, для отраслей естественных монополистов заказчиком должен выступать город в лице соответствующих комитетов, департаментов и управлений.

Так, для системы водоснабжения и канализации заказчиком должно выступать соответствующее подразделение Комитета по управлению городским хозяйством, а подрядчиком - государственное муниципальное предприятие, например, «Водоканал». Для системы энергоснабжения службу заказчика целесообразно создать на базе соответствующих структур, например, Управления энергетики. Подрядные же организации формируются на основе существующих или вновь образуемых предприятий.

В крупных городах в системе общественного транспорта служба заказчика создается на базе существующих управленческих структур. Так, в Санкт-Петербурге на базе действующего департамента транспорта по основным направлениям: городскому электротранспорту (наземному), метрополитену и автобусному транспорту. В качестве подрядчиков могут выступать действующие предприятия и организации.

Следует отметить, что городские организации, выполняющие функции подрядчиков, имеют в настоящее время статус акционерных обществ. Учитывая мировой опыт в развитых странах, считаем целесообразным формирование на базе крупных государственных предприятий акционерных обществ с контрольным пакетом акций в руках города. Такая форма организации позволяет, с одной стороны, соблюдать интересы города и жестко контролировать результаты работы в жизненно важных городских системах, а с другой стороны, дает широкие возможности для реализации собственных коммерческих интересов по предоставлению дополнительных услуг или других форм деятельности.

В то же время разукрупнение функций заказчика или подрядчика и передача части функций на уровень внутригородских муниципальных образований для естественных монополий нецелесообразно.

Для отраслей, работающих в режиме бесплатного предоставления услуг потребителям (дорожное хозяйство, уличное освещение, озеленение и др.), функции заказчика безусловно ложатся на плечи городских (федеральных) или муниципальных властей. Заказчиком на общегородские работы в сфере благоустройства должна быть соответствующая городская структура. На все прочие виды работ и услуг заказчиками могут выступать соответствующие службы, создаваемые в районах и внутригородских муниципальных образованиях. Подрядная деятельность в данной сфере может быть разнообразна. Целесообразна организация конкурсов на заключение договоров (контрактов). Основная работа в этом направлении ложится на плечи местных органов власти. В качестве подрядчиков могут выступать муниципальные предприятия, организации со смешанной формой собственности и частные фирмы.

В сфере эксплуатации и ремонта жилищного фонда, банно-прачечного хозяйства, муниципального производства целесообразна децентрализация управления и передача властных полномочий на места. В руках города остаются лишь функции стратегического управления, правового регулирования и контроля. Основными заказчиками становятся соответствующие структуры на уровне муниципальных образований, а исполнителями - муниципальные, частные и смешанные (по форме собственности) фирмы. В качестве заказчиков могут выступать предприятия и организации любой сферы деятельности, товарищества граждан и отдельные потребители. Внедрение рыночных механизмов и создание конкурентной среды представляется здесь наиболее предпочтительным.

Важнейшим направлением совершенствования механизма управления в городском хозяйстве является использование различных форм договорных отношений между заказчиком и подрядчиком. Такими формами могут быть договоры об обслуживании, об управлении, об аренде и о концессии.

Договор об обслуживании заключается с фирмой или организацией для

выполнения отдельных работ, либо поручений. К примеру, уборка лестниц и придомовых территорий, выполнение сантехнических работ, проверка показателей электросчетчиков в квартирах и др. Нередко такие договоры заключаются на условиях субподряда, когда основная подрядная организация привлекает к некоторым видам работ других подрядчиков с целью экономии расходов и расширения спектра деятельности. В этом случае субподрядчик несет ответственность только за свой узкий участок, и потому эксплуатационные, коммерческие, инвестиционные риски ложатся на плечи генерального подрядчика или заказчика.

Договоры об обслуживании могут найти широкое применение в тех случаях, когда заказчиком выступают коллективные, либо индивидуальные владельцы объектов города, например, кондоминиумы, или частные владельцы зданий и т.п.

Договор об управлении заключается с подрядной организацией на выполнение полного объема работ по эксплуатации и ремонту оборудования, содержанию зданий и сооружений и др. Такие договоры могут заключаться и с фирмами по управлению собственностью, например, в области содержания жилых и нежилых зданий, инженерных систем. В этом случае подрядная организация принимает на себя всю оперативную деятельность и решение текущих вопросов, но задачи определения цен и тарифов, пополнение основных и оборотных средств, инвестирования и др. остаются за собственником этих объектов. Поэтому эксплуатационный риск берет на себя подрядчик, а инвестиционный и коммерческий риски остаются прерогативой владельца (заказчика). Договоры об управлении могут иметь широкое распространение для привлечения к работе муниципальных предприятий и организаций. Так, служба заказчика имеет все основания заключать договоры об управлении с муниципальными эксплуатационными организациями. Коллективные владельцы объектов (кондоминиумы) и частные собственники могут заключать договоры на управление с соответствующей фирмой по

эксплуатации жилых зданий.

Договор об аренде включает передачу объекта или инженерной системы в пользование подрядчику, который выплачивает установленную договором арендную плату и полностью обеспечивает эксплуатацию и ремонт объекта. Он вступает в непосредственный контакт с потребителем, финансирует оборотный капитал, выплачивает эксплуатационные издержки и получает доходы путем сбора платы с абонента. Поэтому коммерческий и эксплуатационный риски переходят на арендатора. Он кровно заинтересован в сборе платежей, сокращении потерь, неучтенных расходов, строгом контроле за объемом и качеством работ и услуг. Но функции владения и распоряжения, инвестирование основных средств, контроль за тарифами, издержки по инвестиционному риску остаются в руках муниципалитета. В настоящих условиях широкое привлечение муниципальных, частных и коллективных фирм на условиях аренды целесообразно во многих сферах городского хозяйства.

Договор о концессии предусматривает передачу подрядчику права на эксплуатацию и развитие системы, то есть все виды рисков ложатся на плечи подрядной организации. Заключение такого договора целесообразно в случае строительства, комплексного ремонта или реконструкции объектов городского хозяйства. Местные органы власти контролируют лишь тарифы и качество предоставляемых услуг или проводимых работ. Договор о концессии может быть выгоден подрядчику при наличии явных коммерческих результатов, а для заказчика - при отсутствии средств на реконструкцию и новое строительство. В качестве подрядчиков могут привлекаться, в основном, частные фирмы, либо коллективные собственники со смешанным капиталом, например, акционерные общества. Данный тип договора имеет несомненные преимущества при сооружении и крупном ремонте жилых зданий, гостиниц и ряда других объектов, сулящих значительный доход, но требующих вложения значительного объема инвестиций.

В ряде случаев договорная форма взаимоотношений менее целесообразна, чем прямое управление муниципальными предприятиями и организациями, включая прямое распоряжение или заинтересованное управление с передачей необходимого имущества в полное хозяйственное ведение. Такие формы взаимоотношений могут быть использованы для организации работы аварийно-диспетчерских служб, технической инспекции, организаций технической инвентаризации и других, где внедрение коммерческих принципов деятельности будет отвлекать работников от выполнения ими прямых служебных обязанностей.

В условиях развития местного самоуправления и передачи значительных полномочий на места в сфере управления городским хозяйством на уровне города резко повышается значимость таких функций, как стратегическое управление и контроль.

Стратегическое управление представляет собой обоснование и реализацию стратегического курса и важнейших направлений развития городского хозяйства, выбора приоритетов, экономического механизма регулирования. В рамках стратегического управления предусматривается разработка таких документов, как концепция развития городского хозяйства на обозримую перспективу, комплексная программа развития данной сферы на среднесрочный период, отраслевые программы, крупные инвестиционные проекты и ряд других. Наличие таких документов позволяет органам власти подняться над текущими, оперативными вопросами, учесть складывающиеся тенденции развития, оценить последствия принимаемых управленческих решений. Это особенно важно в управлении городом, так как многие городские системы и объекты имеют длительные сроки службы и требуют для структурных преобразований длительное время, измеряемое годами и десятилетиями, а также громадные инвестиционные ресурсы. Поэтому решения, принимаемые сегодня, должны быть тщательно обоснованы, что возможно лишь в рамках стратегического управления.

Функция контроля является неотъемлемым элементом любого управленческого процесса, но в условиях децентрализации управления общегородской контроль приобретает ярко выраженную социальную значимость. Городские органы управления выступают от имени всего населения города и поэтому должны отражать его интересы, обеспечивая необходимый режим функционирования городских систем и выполнения договоров в сфере муниципального хозяйства, контролируя объемы, сроки и качество подрядных работ. Формы контроля за деятельностью городских служб и подрядчиков всех форм собственности разнообразны. На этапе перехода к местному самоуправлению повышается значимость вневедомственного контроля, деятельности муниципальной инспекции, контроля общественности и др. Для повышения надежности данной функции управления целесообразно укрепление общегородских контролирующих служб и структур. Особого разговора заслуживает вопрос формирования контролирующих функций на уровне муниципальных образований, но его решение требует специальных проработок.

Разработка обоснованного механизма управления городским хозяйством возможна лишь на строго нормативной основе. Заключение любого договора с подрядчиком и выдача конкретных заданий исполнителям должны быть ориентированы не на благие пожелания или скудные ресурсные возможности, а на нормативный уровень обслуживания, определяемый системой научно обоснованных норм и нормативов. На наш взгляд, такая система должна охватывать все отрасли и сферы городского хозяйства, определяя перечень, объемы и сроки необходимых работ. В связи с ограниченностью ресурсов целесообразно выделять несколько нормативных уровней обслуживания: минимальный гарантированный и повышенный. Минимальный определяет нижнюю границу работ, необходимых для поддержания функционирования городских систем и объектов на минимально возможном уровне. Его дальнейшее снижение ведет к катастрофическим

последствиям и резкому понижению качества жизни населения, что недопустимо. Гарантированный уровень обслуживания обеспечивает надежное функционирование инженерных систем и нормальное жилищно-коммунальное обслуживание населения. Повышенный уровень предусматривает расширение ассортимента услуг, повышенную надежность, особо высокое качество проводимых работ, применение высококачественных материалов, современных машин, технологий и т.п.

Применение того или иного нормативного уровня обслуживания требует различного ресурсообеспечения. Задача состоит в том, что наряду с разработкой соответствующих норм и нормативов должна быть создана тарифная система, позволяющая оценить все виды проводимых работ с учетом их объема и качественных параметров. Обоснованная тарифная политика должна позволить определять конкретные тарифы в сфере городского хозяйства для расчета с потребителями подрядчиками. Это особенно важно для определения стоимостного эквивалента выделенных уровней обслуживания. Если заказчик желает повысить качество обслуживания, обеспечить более высокую надежность инженерных систем, то потребуются и большее финансирование определяемое на четкой нормативно-тарифной основе. Отметим, что настоящее время для города крайне важно оценить минимально необходимый уровень нормативного обслуживания и, соответственно, минимально необходимый уровень финансирования, включая текущие средства и инвестиции, ниже которого опускаться нельзя. Поэтому в рамках проработки стратегического курса и в процессе составления перспективных программ необходимо определить потребность в ресурсах и источники их покрытия.

На наш взгляд, минимально необходимый объем работ по важнейшим городским системам и объектам целесообразно финансировать из бюджета, либо из целевых внебюджетных фондов. Причем, по всем основным направлениям городского хозяйства желательно выделять закрепленные

статьи бюджета, либо закрепленные источники доходов по внебюджетным фондам.

Для организации работ по созданию системы норм и тарифов должны быть оперативно созданы рабочие группы на вневедомственной основе.

Переход к местному самоуправлению в сфере городского хозяйства возможен лишь на основе общественной поддержки и привлечения населения к непосредственному участию в данной работе. Речь идет прежде всего об информировании горожан о содержании проводимых мероприятий и принимаемых направлениях развития. Целесообразно организовывать обсуждения предлагаемых концепций, программ, проектов с привлечением общественности. Крайне важно расширить информированность и привлечь общественность на этапе обсуждения бюджета на текущий год, а также при отчете по использованию бюджетных ресурсов и внебюджетных целевых фондов.

Важным элементом деятельности муниципальных органов власти, крупных муниципальных предприятий, частных фирм, акционерных обществ и др. является развертывание маркетинговой деятельности и, в частности, рекламной кампании, пропаганды передовых форм обслуживания и пр.

Необходимо повысить уровень пропаганды и, одновременно, создать надежную экономико-правовую основу для деятельности кондоминиумов в сфере эксплуатации жилья. Могут быть сформированы и другие формы частно-общественных структур в виде товариществ, кооперативов и пр., которые смогут развернуть широкую самостоятельную деятельность в сфере содержания проездов, придомового благоустройства, вывоза мусора, создания спортивных площадок, охраны территории и т.п. Но для этого нужна достоверная информация, соответствующие обоснования, пропаганда, реклама и, главное, создание необходимых условий для реализации мероприятий по маркетинговой деятельности в городском хозяйстве.

2.3. Программно-целевое развитие жилищно-коммунального комплекса в составе муниципального хозяйства

Муниципальное хозяйство, как уже указывалось выше, состоит из Ряда комплексов и сфер деятельности (см. п. 2.1.). Одним из важнейших среди них является жилищно-коммунальный комплекс, который во многом определяет содержание хозяйственной деятельности на местах и влияет на степень развития других сфер и отраслей муниципального хозяйства. Уровень жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания характеризует качество жизни населения, значительной мере определяя уровень жизни, оказывая непосредственное влияние на состояние здоровья населения и на образ жизни горожан. Жилищная проблема и тесно связанные с ней вопросы устойчивого жилищно-коммунального обеспечения населения относятся к числу наиболее актуальных социальных проблем, решаемых на всех уровнях управления, но особую значимость она приобретает на муниципальном уровне, поскольку именно здесь имеется возможность наиболее полно учесть потребность горожан в жилье и принять конкретные меры по решению всех вопросов местного значения.

Научно-методической основой динамичного развития жилищной сферы и других отраслей муниципального хозяйства города является программно-целевой подход, ориентированный на решение конкретны проблем, достижение поставленных целей путем концентрации все имеющихся ресурсов и возможностей данной территории. Данный подход предусматривает использование программно-целевых методой, формирование и реализацию целевых комплексных программ.

В составе жилищной сферы могут разрабатываться и внедрять ряд отраслевых программ, к примеру, «жилище», «коммунальная энергетика», «чистая вода» и многие другие, но с точки зрения эффективности более целесообразно повышение уровня комплексности и формирование ком-

плексной программы улучшения жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания населения города, которая позволит учесть весь круг вопросов, необходимых для решений жилищной проблемы. Одновременно с ней могут составляться и отраслевые программы, дополняющие и развивающие отдельные направления развития жилищной сферы. Такой подход позволит концентрировать все предложения и мероприятия вокруг основных направлений комплексной программы и снизит вероятность дублирования, несогласованности и противоречий.

Комплексные и отраслевые программы развития жилищной сферы (и других сфер муниципального хозяйства) должны отвечать определенным требованиям, предъявляемым структуре и составу элементов, последовательности разработки и механизмам реализации. Важнейшими элементами программы служат целевой блок, включая определение целей, круг решаемых задач, целевых показателей и нормативов, организационный и управленческий блоки, ресурсное, информационное и правовое обеспечение.

Разработка целевых программ предусматривает анализ достигнутого уровня развития, прогнозирование важнейших показателей на расчетный период, обоснование целевых показателей и сравнение их с нормативами, определение потребностей в ресурсах и выявление источников их покрытия, обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению поставленных задач. Таким образом, важнейшими этапами формирования программы служат:

анализ состава, структуры и состояния жилищного фонда, уровня жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания населения в городе и выявление проблем;

формулировка целей по улучшению жилищной обеспеченности горожан и развитию жилищно-коммунального хозяйства города, прогнозирование важнейших показателей данной сферы;

обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по

решению жилищной проблемы и проблем жилищно-коммунального обслуживания.

На первом этапе целесообразно обратить внимание на содержание и важнейшие аспекты жилищной проблемы в данном городе, районе или ином муниципальном образовании.

Суть жилищной проблемы состоит в острой нехватке жилья, отвечающего функционально-потребительским и техническим требованиям для значительной части населения, проживающего на данной территории. Отсюда следует, что речь идет не просто о недостатке жилищного фонда, а о нехватке жилья, которое соответствует установленным (или сложившимся) требованиям для большинства населения. Отсюда следует, что важнейшими аспектами жилищной проблемы служат:

нехватка количества жилого фонда;

несоответствие состава квартир демографической структуре семей;

несоответствие функционально-потребительским требованиям, предъявляемым к жилым помещениям;

несоответствие требованиям технического содержания жилого фонда.

Степень нехватки или несоответствия жилищного фонда определяется по уровню достижения установленных нормативов (стандартов). В настоящее время еще не сложилась общепринятая система стандартов, но известны действующие либо ориентировочные нормы по уровню жилищной обеспеченности, важнейшим требованиям к техническому содержанию и функционально-потребительским качествам жилья (характер планировки, уровень благоустройства, теплостойкость, звукоизоляция, влажность и другие характеристики жилых помещений). Количественно оценивается соответствие состава квартир демографической структуре семей. Так, известно, что уровень жилищной обеспеченности практически во всех городах и городских поселениях страны не соответствует норме в 22 - 24 м² общей площади жилья на одного человека и в 2 - 3 раза ниже достигнутого уровня в

развитых странах. Во многих городах, особенно крупных, число типов семей составляет более 20 и часть из них не находят себе подходящей по планировочным характеристикам квартиры, так как преобладание типовой застройки в городах ограничило разнообразие квартирного фонда. Такое положение ухудшает жилищную обеспеченность в городе и затрудняет решение жилищной проблемы даже при увеличении общего количества жилого фонда. Существующий жилищный фонд в городах в значительной мере не соответствует функционально-потребительским требованиям и имеющимся нормативам по техническому содержанию жилых домов и помещений. В результате снижаются потребительские качества жилых зданий и нарастает недоремонт жилья.

Исходя из этих соображений, формирование комплексной программы целесообразно начать с характеристики состава, структуры и уровня благоустройства жилищного фонда города. При этом определяется размер жилищного фонда и его распределение по видам жилья и этажности. Оценивается уровень благоустройства с выделением всех важнейших элементов, включая обеспеченность электроплитами телефонами, мусоропроводами, горячим водоснабжением, транспортное обеспечение и др. Выявляется техническое состояние жилищного фонда и потребные объемы капитального ремонта, реконструкции и сноса (по техническим причинам, градостроительным и прочим соображениям). Принимаются во внимание объемы нового строительства и убыли жилья. На этой стадии выявляются проблемы воспроизводства и благоустройства жилищного фонда: наличие «недоремонта» зданий, потребность в ремонтно-реконструктивных преобразованиях, уровень соответствия потребительских качеств жилья потребностям населения и др.

Далее анализируется распределение квартир по типам жилых строений (многоквартирные жилые дома, в том числе общежития, индивидуальные строения, из них коттеджи), по принадлежности жилья, по числу комнат и по

ряду других параметров. В результате выявляется число квартир, расположенных в домах, требующих капитального ремонта и реконструкции, а также в зданиях, подлежащих сносу. Оценивается численность квартир, соответствующих правилам и нормам технической эксплуатации и качественным требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. Определяется соотношение квартир, вводимых в действие после капремонта или реконструкции, количество квартир в новом жилищном фонде.

Особое внимание на этапе анализа уделяется уровню обеспеченности населения района жильем. Для этого уточняется численность и состав населения, выявляется демографическая структура семей. На основании этих данных, а также сведений о распределении квартирного фонда определяется численность семей, не обеспеченных благоустроенными квартирами в соответствии с предъявляемыми требованиями. Устанавливается соответствие структуры квартир демографической структуре населения. Данная информация позволяет более точно оценить уровень жилищной обеспеченности населения и выявить потребные объемы капремонта и реконструкции жилищного фонда, определить необходимость нового жилищного строительства с учетом имеющегося квартирного фонда и семейной структуры.

В процессе анализа достигнутого уровня развития жилищного хозяйства рассчитываются объемы работ по содержанию и текущему ремонту жилищного фонда. Определяются производственные и финансовые результаты деятельности жилищно-эксплуатационных организаций, и рассчитывается размер дотаций из бюджета города на цели эксплуатации муниципального жилищного фонда. Качественной оценкой работы жилищных организаций может служить продолжительность безаварийной, устойчивой эксплуатации жилых зданий в соответствии с действующими стандартами и требованиями по эксплуатации жилья, а также материалы обследования населения в отношении их оценки уровня и качества эксплуатации жилищного фонда.

На этапе анализа коммунального хозяйства города рассчитывается общий объем услуг, предоставляемый коммунальными службами населению, который дифференцируется по видам коммунального обслуживания. При этом определяется достигнутый уровень развития коммунальных услуг и проводится его сопоставление с нормативами и действующими стандартами, оцениваются количественные и качественные аспекты коммунального обслуживания. Определяется техническое состояние и уровень функционально-потребительских качеств основных фондов коммунального хозяйства. Выявляются необходимые объемы нового строительства, капремонта и реконструкции технических систем и сооружений. Находится потребность в текущем ресурсном обеспечении, в инвестициях, в новых технологиях, оценивается необходимость использования новых механизмов управления соответствующих организационных структур и т.п. Так, в процессе анализа водопроводно-канализационного хозяйства определяются объемы водопотребления и канализационного водоотведения сточной жидкости, а также достигнутый уровень водоснабжения и канализации по сравнению с нормативными значениями. Для оценки надежности систем водоснабжения и канализации учитывается степень бесперебойной подачи воды и отведения стоков при соответствии действующим стандартам очистки. Оценивается потребность сетей и сооружений в капремонте, реконструкции и замене. Эти данные сопоставляются с объемом ремонтно-реконструктивных и строительных работ. Определяется необходимость и возможность расширения объемов водопотребления и отведения стоков, повышения надежности инженерных систем с учетом используемых и резервных мощностей. Особое внимание обращается на возможность сокращения непроизводительных потерь воды и улучшение системы учета.

Аналогичным образом анализируется уровень развития коммунальной энергетики в городе. В частности, рассматривается достигнутый уровень газо-, тепло- и электроснабжения, определяется степень удовлетворения

потребителей в услугах энергосистем, оценивается состояние сооружений и сетевого хозяйства. Выявляется надежность функционирования энергетических систем и определяются необходимые объемы капремонта, реконструкции и нового строительства;

Анализ достигнутого уровня развития жилищной обеспеченности, жилищного и коммунального хозяйства позволяет выявить узкие места в развитии отраслей и сформулировать актуальные проблемы, подлежащие безусловному решению.

На этапе целеполагания разрабатываются прогнозы и обосновываются цели развития жилищно-коммунального хозяйства.

Важнейшими целями (целевыми установками) в сфере развития жилищного комплекса являются следующие:

а) в области улучшения жилищных условий населения:

повышение уровня жилищной обеспеченности населения в соответствии с нормативной потребностью в жилищах;

обеспечение уровня благоустройства жилищного фонда в соответствии с действующими (или принятыми) стандартами;

обеспечение посемейного заселения жителей города (района) с учетом выполнения требований по техническому состоянию и потребительским качествам жилых помещений;

ликвидация недоремонта зданий, сооружений и коммуникаций и выполнение требований к функционально-потребительским качествам жилого и нежилого фонда города;

б) в области развития жилищного хозяйства:

безаварийная эксплуатация жилищного фонда при соблюдении технических условий его содержания и ремонта;

в) в области коммунального хозяйства:

приведение в соответствие уровня потребления коммунальных услуг нормативным значениям;

безаварийная работа коммунальных служб при соблюдении технических условий содержания и ремонта инженерных систем.

Количественная оценка выполнения перечисленных целевых установок должна определяться с помощью соответствующих целевых показателей. Как уже отмечалось выше, система целевых показателей еще не определилась, но многие из них известны, так как применялись и ранее, но сейчас требуют корректировки или доработки, а по некоторым целям нормативы необходимо определять заново. Так, уровень жилищной обеспеченности, степень благоустройства жилищного фонда, уровень посемейного заселения неоднократно использовались в жилищной сфере, но конкретные числовые значения этих нормативов и методы расчета показателей требуют уточнений. К примеру, уровень жилищной обеспеченности и посемейного заселения должны рассчитываться по отношению к фонду, соответствующему правилам и нормам технической эксплуатации и требованиям к качественным параметрам жилья. Для определения степени надежности функционирования жилых зданий необходимо рассчитать уровень безаварийной эксплуатации жилья при соблюдении требований технического содержания и ремонта жилищного фонда. До настоящего времени такие расчеты не проводились, но для оценки деятельности жилищной системы без них не обойтись. Аналогичным образом определяется и степень безаварийной работы коммунальных служб. Введение в практику работы данных показателей потребует определенных усилий, но сможет упростить систему контроля и нацелит соответствующие службы и организации жилищно-коммунального хозяйства на повышение уровня и совершенствование качественных аспектов своей деятельности. Уровень потребления коммунальных услуг оценивается с помощью известных нормативов, например, норма хозяйственно-бытового потребления литров воды одним человеком в сутки и другие количественные значения этих показателей могут быть уточнены.

Прогнозирование жилищно-коммунального обеспечения целесообразно проводить в следующем порядке: определение достигнутого уровня жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания населения города, выявление перспективной потребности в услугах жилищно-коммунального комплекса на основе действующих нормативов или принятых ориентиров, учитывающих местные условия развития, оценка возможностей ресурсного обеспечения, расчет прогнозируемых показателей на основе балансовой увязки потребности с ресурсами.

В связи с экономической нестабильностью и отсутствием гарантий в ресурсном обеспечении предлагается разработать прогнозы в нескольких вариантах, отличающихся возможностью привлечения бюджетных средств и централизованного финансирования.

Обеспеченность населения жильем рассчитывается, исходя из прогноза численности жителей района, количества жилищного фонда в базисном периоде, размера убыли жилья, расчетных объемов нового строительства, капремонта и реконструкции жилых зданий, мощностей строительных и ремонтно-строительных организаций и возможностей финансирования работ по вводу жилой площади.

Объемы капремонта, реконструкции и нового строительства жилищного фонда определяются на основании информации о техническом состоянии и сведений о необходимости расширения жилой застройки, а также из возможностей ресурсного обеспечения проводимых работ.

Прогнозирование показателей жилищного хозяйства проводится на основе достигнутых объемов эксплуатационной деятельности, потребности в ее совершенствовании и наличия необходимых ресурсов.

При прогнозировании отраслей коммунального хозяйства определяется уровень обслуживания на расчетный период, объемы подачи жителям воды, газа, тепла, электроэнергии и отведения сточной жидкости, объемы капремонта, реконструкции и нового строительства.

На третьем этапе разработки программы обосновываются основные направления и первоочередные мероприятия по содержанию и развитию жилищно-коммунального комплекса города (района). Предлагаются следующие направления улучшения жилищной обеспеченности и жилищно-коммунального обслуживания населения города:

рациональное расселение жителей города в соответствии с демографической структурой семей и составом квартир;

повышение уровня жилищной обеспеченности населения путем расширения масштабов жилищного строительства в муниципальном и негосударственном секторах;

совершенствование системы технической эксплуатации, капремонта и реконструкции жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства;

улучшение жилищно-коммунального обслуживания в районе на основе новых форм и методов хозяйствования;

укрепление финансового обеспечения развития жилищно-коммунального комплекса города.

По каждому направлению намечается перечень мероприятий, направленных на достижение целей и решение поставленных задач. Так, улучшение жилищной обеспеченности может быть достигнуто без крупных затрат путем более рационального расселения жителей города и приведения в соответствие демографической структуры квартир и семей. Предлагается новый механизм расселения жителей, основанный на дифференцированном подходе к разным группам населения. Наиболее нуждающимся гражданам предоставляется муниципальное жилье на бесплатной основе. Для населения со средним уровнем доходов должна быть организована помощь в виде кредитов, гарантий, льгот и т.п. Обеспеченным гражданам предоставляется возможность строительства и приобретения жилья высокого качества в престижных районах города на коммерческой основе.

Важнейшим рычагом повышения уровня жилищной обеспеченности

служит расширение масштабов жилищного строительства, особенно в негосударственном секторе. Поэтому в число мероприятий, направленных на достижение целевых нормативов, целесообразно включать разработку программы строительства муниципального жилищного фонда, создание благоприятных условий деятельности и механизмов стимулирования нецентрализованного жилищного строительства, включая коттеджную застройку. Одновременно следует предусматривать повышение уровня благоустройства территории и обеспечение надежного функционирования систем инженерно-транспортной инфраструктуры города.

Одной из важнейших систем, обеспечивающих устойчивое функционирование жилищного комплекса, является система технического обслуживания, капремонта и реконструкции объектов муниципального хозяйства (жилых и нежилых зданий, дорог, инженерных сетей и сооружений, транспортных линий и др.). Для повышения уровня ее устойчивости и развития необходима разработка механизма комплексного регулирования процесса воспроизводства основных фондов муниципального хозяйства города. В основе предлагаемого механизма лежит комплексный подход к регулированию процесса воспроизводства, обусловленный единой целевой направленностью принимаемых решений, объективной взаимосвязью всех видов работ по капремонту, реконструкции и строительству жилищного фонда и коммунальных объектов, едиными источниками ресурсообеспечения. Важнейшими рычагами регулирования воспроизводства основных фондов муниципального хозяйства города служит комплекс экономических, организационных и правовых мер по содержанию и совершенствованию муниципальных объектов. Комплексное регулирование ремонтно-строительных преобразований предусматривает разработку прогноза строительства, капремонта и реконструкции объектов города на перспективный период и составление текущего плана-графика ремонтных и строительных работ на основе активного применения экономико-математических

методов, оптимизационных моделей и средств вычислительной техники. (Более подробно система технического обслуживания, ремонта и реконструкции жилья будет рассмотрена в разделе 5 данной работы).

Улучшение жилищно-коммунального обслуживания в городе проводится на основе внедрения новых форм и методов хозяйствования. Для этого предлагается принципиально новая система управления жилищно-коммунальным комплексом города, основанная на широком внедрении договорных отношений, четком разделении функций заказчика и подрядчика, предоставлении хозяйственной самостоятельности предприятиям и организациям в данной области. В число предлагаемых мероприятий рекомендуется включать разработку планово-расчетных тарифов, обеспечивающих безубыточную работу жилищных и коммунальных организаций, переориентацию дотаций, выделяемых городом и районом на покрытие убытков жилищно-коммунального хозяйства от производителей к потребителям, т.е. населению, разукрупнение монопольных структур управления отраслью путем приватизации и коммерциализации муниципальных организаций. Но реальность проведения указанных выше мероприятий во многом упирается в возможности их ресурсообеспечения.

Следует отметить, что проблема ресурсообеспечения жилищно-коммунального хозяйства города существовала всегда. Данная сфера в течение многих десятилетий обеспечивалась по остаточному принципу. В условиях проведения радикальной экономической реформы и становления рыночных отношений вопросы финансирования резко обострились. Уровень бюджетных ресурсов местного самоуправления крайне незначителен и не способен обеспечить не только развитие, но и нормальное содержание жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому столь важным является поиск альтернативных источников финансирования и обоснование путей их привлечения.

В качестве мер, призванных обеспечить первоочередные потребности

жилищно-коммунального комплекса, следует отметить максимальную концентрацию бюджетных финансовых ресурсов на решение неотложных задач текущего содержания жилищно-коммунального хозяйства и целевое финансирование разработанных программ, действующих проектов и заключенных договоров. Эти меры позволят повысить эффективность выделяемых бюджетных ресурсов. Важную роль должны играть научно-методические положения и рекомендации по привлечению средств предприятий и населения на развитие жилищно-коммунального хозяйства города, основанные на тщательном изучении потребностей населения и других потребителей в услугах, на поиске взаимных интересов всех участников жилищно-коммунального комплекса.

Особое значение для развития муниципального хозяйства имеет привлечение нецентрализованных инвестиций. Их источниками могут быть частный капитал, в том числе зарубежный, кредиты банков, пожертвования, прочие средства. Но для привлечения этих инвестиций необходима активная деятельность местной администрации, в частности, информационно-рекламная деятельность, разработка четких процедур рассмотрения проектов и предложений, создание соответствующих программ, формирование режима наибольшего благоприятствования по приоритетным направлениям развития и т.п.

Одним из наиболее действенных рычагов привлечения кредитных ресурсов является ипотечное кредитование. Целесообразность широкого использования данного финансового механизма обусловлена отсутствием у местных органов власти и граждан достаточных средств для развития территории, строительства и ремонта зданий и сооружений. В то же время у них есть материализованный капитал в виде земли, построек, объектов благоустройства и инженерной инфраструктуры. С его помощью можно получить необходимые финансовые средства под залог недвижимости.

В настоящее время приняты ряд важных государственных документов,

направленных на стимулирование жилищного строительства. В частности, введены указы Президента Российской Федерации об ипотечном кредитовании, о новом этапе реализации государственной целевой программы «Жилище» и другие документы, в которых намечается предоставление гражданам долгосрочных кредитов по доступным ставкам на срок от 10 до 25 лет, в том числе под залог недвижимости.

К числу действенных источников финансирования следует отнести также инвестиционные торги по продаже и аренде объектов и участков строительства, контракты на проведение капремонта и реконструкции жилых и нежилых объектов города. Инвестиционные торги позволяют привлечь значительные финансовые ресурсы, которые можно незамедлительно направить на содержание и развитие муниципального жилищного фонда города и объектов коммунального хозяйства.

В заключение отметим, что формирование программ и применение программно-целевых методов может осуществляться в разной форме и на разных уровнях управления и планирования. Так, жилищно-коммунальный раздел должен присутствовать в долгосрочной программе развития города (района), но одновременно целесообразна разработка комплексной программы по решению проблем жилищно-коммунального обслуживания и обеспечения. Могут разрабатываться и конкретные программы по отдельным направлениям жилищно-коммунального комплекса. Все эти программы и разделы должны быть четко взаимосвязаны друг с другом и направлены на удовлетворение потребностей горожан.

Вопросы и задания для повторения

1. Роль и место муниципального хозяйства в городском хозяйстве.
2. Структура муниципального хозяйства.
3. Особенности функционирования муниципального хозяйства.
4. Отличительная особенность продукции отраслей муниципального

хозяйства.

5. Классификация муниципальных услуг.
6. Причины проблем в муниципальном хозяйстве.
7. Перечислите задачи, которые необходимо решать для внедрения нового механизма управления муниципальным хозяйством.
8. Основные положения индикативного характера управления городским хозяйством.
9. Укажите роль антимонопольной политики в сфере городского хозяйства.
10. Что предполагает отход от остаточного принципа ресурсобеспечения.
11. Укажите важнейшие направления формирования эффективного механизма управления городским хозяйством.
12. Назовите мероприятия для разделения функций заказчика и подрядчика.
13. Охарактеризуйте формы договорных отношений.
14. Объясните значимость стратегического управления и контроля.
15. Охарактеризуйте нормативные уровни обслуживания.
16. Сформулируйте основные положения программно-целевого развития ЖКХ.
17. В чем заключается суть жилищной проблемы.
18. Перечислите цели развития в сфере ЖКХ.
19. В чем суть новой системы управления ЖКХ.
20. Роль инвестиций в развитии ЖКХ.

3. ПЛАНИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ПОВЫШЕНИЮ УРОВНЯ БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА

3.1. Благоустройство территории как объект муниципального планирования

Благоустройство территории города является одной из жизнеобеспечивающих отраслей городского хозяйства, оказывающих непосредственное влияние на качество и уровень жизни населения.

В состав сферы благоустройства территории входят:

дорожное хозяйство (содержание, ремонт, строительство дорог мостов, путепроводов, подземных пешеходных переходов, водостоков производство асфальтобетона и т.п.);

зеленое хозяйство (содержание и развитие зеленых насаждений, защитных зеленых зон, питомников древесных и кустарниковых растений);

санитарная очистка и уборка города (сбор и удаление бытовых отходов, уборка городских улиц, обезвреживание, хранение и переработка отходов и мусора);

уличное освещение;

элементы архитектуры малых форм (содержание и сооружение памятников, оград, фонтанов, остановочных павильонов, киосков и др.);

прочие виды благоустройства.

Деятельность всех составляющих данной сферы направлена на повышение уровня благоустройства территории, что позволяет улучшить условия жизни населения и повысить привлекательность города как для проживания в нем, так и для проведения хозяйственной деятельности, развертывания частной инициативы и т.п. Это позволяет создать необходимые условия для развития других систем жизнеобеспечения населения и города в целом.

Рассмотрим отдельно системы сферы благоустройства более детально. В

состав городского дорожного хозяйства входят дороги, путепроводы, мосты, площади, водостоки, службы эксплуатации этих сооружений, а также производственные предприятия, обслуживающие строительство и эксплуатацию дорожных объектов.

Городское дорожное хозяйство является одним из важнейших элементов благоустройства городов. Оно имеет большое значение для организации городского транспорта, улучшения санитарно-гигиенических условий жизни в городе, архитектурно-планировочного облика городского комплекса.

Сочетание городских улиц, дорог и площадей образует уличную сеть города, обеспечивающую пропуск транспортных средств и пешеходов. Только хорошо развитая сеть городских путей сообщения, рациональное расположение в плане города основных транспортных магистралей и надлежащая связь этих магистралей между собой и улицами второстепенного значения обеспечивает бесперебойную работу городского транспорта. Улицы и проезды служат для связи между центром и районами, для внутренней связи жилых районов, для связи с дорогами пригородной зоны и т.д. Кроме того, под улицами располагают подземные коммуникации.

Санитарно-гигиеническое значение городских улиц определяется тем, что они должны способствовать проветриваемости городской территории, снижению шума от проходящего транспорта, обеспечивать в зданиях свет, соответствующий санитарно-гигиеническим требованиям.

Улицы также служат для сбора и отведения поверхностных (атмосферных) вод с помощью сети лотков, кюветов, канав, а также подземной водосточной сети. Современные водонепроницаемые покрытия городских дорог, рациональное озеленение улиц препятствует образованию уличной пыли и способствует сохранению чистоты воздуха в городе.

В соответствии с назначением и использованием городских улиц и дорог их инженерная система и оборудование включает следующие элементы: освещение, озеленение, водоотводящие устройства, подземные комму-

никации различного назначения, транспортное оборудование и сооружения по организации и безопасности движения транспорта и пешеходов (туннели, эстакады, переходы и т.п.), мосты и путепроводы.

Границы и ширину улиц, положение их на плане города, расположение застройки вдоль улиц определяют «красные линии». Проектирование улиц и дорог осуществляют комплексно в отношении всего инженерного оборудования и благоустройства. Отдельно проектируют только мосты, эстакады, туннели и т.д.

Для развития городского транспорта современная дорога должна соответствовать потребностям и размерам движения и учитывать перспективы его развития, обеспечивать наилучшие условия для движения транспорта, отвечать требованиям безопасности движения транспорта и пешеходов, при наименьших затратах на строительство и эксплуатацию иметь возможно больший срок службы.

В соответствии с назначением городские улицы и дороги подразделяются на следующие категории:

скоростные дороги, предназначенные для беспрепятственного непрерывного движения транспорта с максимально допустимой скоростью. Эти дороги служат для связи между отдельными районами города. Пересечения с городскими улицами и пешеходные переходы устраивают здесь в разных уровнях. Эти дороги прокладывают вне жилых микрорайонов города;

магистральные улицы делятся на улицы общегородского, районного значения и грузового движения. Магистралы общегородского значения обеспечивают непрерывное движение транспорта между жилыми, промышленными районами и общественными центрами, а также связь со скоростными дорогами в пределах города с развязкой движения транспорта в разных уровнях. Кроме того, по ним осуществляется регулируемое движение транспорта в пределах города между жилыми, промышленными районами и общественными центрами и с магистральными улицами непрерывного

движения с устройством пересечений с другими улицами в одном уровне. Магистралы районного значения обеспечивают транспортную связь в пределах района с магистральными улицами общегородского значения, с устройством пересечений с другими улицами в одном уровне. Магистралы грузового движения предназначены для перевозки промышленных и строительных грузов, осуществляемой вне жилой застройки, между промышленными и коммунально-складскими зонами города с устройством пересечений с другими улицами и дорогами в одном уровне;

улицы и дороги местного значения подразделяются на жилые улицы, дороги промышленных и коммунально-складских районов, пешеходные улицы и дороги, поселковые улицы и дороги, проезды. Жилые улицы обеспечивают транспортную (без пропуска общественного транспорта) и пешеходную связь жилых микрорайонов и групп жилых зданий с магистральными улицами районного значения. По дорогам промышленных и коммунально-складских районов осуществляется перевозка промышленных и строительных грузов в пределах района. Пешеходные улицы и дороги предназначены для пешеходной связи с местами приложения труда, учреждениями и предприятиями обслуживания, местами отдыха и остановками общественного транспорта. Поселковые улицы обеспечивают транспортную связь внутри селитебной зоны с общественным центром, учреждениями и предприятиями обслуживания поселков и сельских населенных пунктов. Транспортную связь между селитебной и производственной зонами, промышленными и коммунально-складскими зонами, а также в пределах этих зон обеспечивают поселковые дороги. По проездам осуществляется транспортная связь в пределах микрорайонов.

Основными элементами городских улиц и дорог являются проезжие части. Они предназначены для движения транспорта, поверхность их укреплена дорожной одеждой. Проезжие части ограничены бортовыми камнями.

Проезжие части разделены на полосы. Иногда на магистральных улицах создаются резервные полосы, расположенные на оси улицы. Эти полосы используются для проезда специального транспорта и увеличения пропускной способности в одном или другом направлении движения транспорта.

Для перемещения пешеходов вдоль улиц устраивают тротуары. Как правило, они располагаются по обе стороны от проезжей части и прилегают к «красным» линиям.

Вдоль улиц часто располагаются зеленые насаждения. Однако деревья не должны мешать движению транспорта.

Поверхность проезжих частей городских улиц и дорог укрепляют дорожными одеждами. Дорожные одежды должны быть прочными, долговечными и водонепроницаемыми. Они должны обеспечивать высокий коэффициент сцепления колеса с дорогой (шероховатость), хорошие санитарно-гигиенические качества, быть удобными для мойки и уборки. Конструкции дорожных одежд выбирают в соответствии с перспективной интенсивностью движения и видом транспортных средств.

В начале XX века основным материалом дорожных одежд в нашей стране были булыжник или брусчатка. Булыжная мостовая является простейшим типом дорожного покрытия. Булыжник представляет собой валунный камень, пригодный по размерам для мощения. Брусчатая мостовая имеет более ровную поверхность, чем булыжная. Для устройства мостовой применяют брусчатку из камня твердых пород: гранита, диабазы, базальта.

В настоящее время наиболее распространены асфальтобетонные покрытия (эти покрытия успешно выполняют свои функции при использовании качественных материалов, особенно битума, что не всегда соблюдается). На дорогах и улицах с интенсивным движением транспорта применяют бетонные дорожные одежды. Эти одежды более долговечны и менее подвержены износу.

В процессе эксплуатации городские улицы и дороги подвергаются из-

носу и требуют восстановления. Для этого предусмотрено проведение системы дорожно-ремонтных работ, которые характеризуются многообразием их видов, сезонностью выполнения, неоднородностью объемов и большой разбросанностью по территории города.

Все дорожные работы в зависимости от их характера и объемов делятся на четыре основные группы: содержание, текущий, средний и капитальный ремонты. Такое разделение позволяет более эффективно осуществлять организацию и планирование дорожно-ремонтных работ.

Работы по содержанию городских улиц и дорог являются сезонными и делятся на летние, осенние, зимние и весенние.

Летом осуществляются работы по очистке проезжей части и тротуаров от пыли и грязи, приведению дорожной обстановки в надлежащее состояние (разметка линий регулирования движения транспорта и пешеходов). Осенние работы заключаются в подготовке дорожных одежд и тротуаров к их эксплуатации в зимний период. Зимой производится очистка проезжей части и тротуаров от снега и льда, своевременное распределение на проезжих частях и тротуарах противогололедных материалов, подготовка водостоков в весеннему периоду. Весенние работы (устранение возникших в зимний период деформаций и разрушений дорожной одежды, ликвидация пучинообразований, очистка кюветов и водосточных сетей) осуществляются одновременно с текущим ремонтом.

Основной задачей текущего ремонта являются профилактические мероприятия, направленные на устранение разного рода повреждений дорожной одежды и тротуаров немедленно после их появления. К текущему ремонту относится заделка мелких ям, выбоин, трещин, колеи и исправление просадок на всех видах дорожных одежд; удаление волн и наплывов; замена или выравнивание отдельных бортовых камней; ремонт дождеприемных и смотровых колодцев, замена пришедших в негодность крышек, решеток и люков колодцев; обновление дорожных знаков и др. Текущий ремонт

производится преимущественно в теплое время года. Средний ремонт проезжей части городских улиц и дорог выполняют с целью восстановления ее прочностных свойств путем усиления покрытия слоем износа. Средний ремонт выполняется один раз в несколько лет в соответствии с установленным межремонтным сроком. Работы по среднему ремонту могут охватывать участки дорог площадью до 40 % от общей площади улицы или дороги.

При среднем ремонте устраняются просадки и другие повреждения дорожных одежд и тротуаров с исправлением оснований на сравнительно больших участках; заменяют непригодные к дальнейшей эксплуатации бортовые камни; устраивают новый слой износа покрытия проезжей части; заменяют отдельные элементы смотровых и дождеприемных колодцев и др.

Когда прочностные показатели и пропускная способность дорог в результате резко возросшей интенсивности движения транспорта снижаются, проводят капитальный ремонт. При капитальном ремонте проводится уширение проезжей части с устройством земляного полотна и дорожной одежды; исправление поперечного профиля проезжей части с восстановлением всех видов покрытий; усиление отдельных конструктивных слоев дорожной одежды; ремонт разрушений земляного полотна; устройство асфальтобетонных покрытий проезжих частей и тротуаров на улицах с покрытием переходного типа; устройство дорожных одежд в связи с прокладкой по данной улице или перекладкой подземных коммуникаций; переустройство водостоков; восстановление или устройство вновь дорожных знаков и др.

Источником финансирования ремонта и содержания городского дорожно-мостового хозяйства служат средства местного бюджета. Дорожно-мостовые организации разрабатывают годовую производственную программу. Исходными данными для ее расчета являются:

1. Инвентарные данные о площади эксплуатируемых дорожных покрытий

по видам покрытий, их качеству и интенсивности движения на них;

2. Нормативы натуральных объемов работ по текущему ремонту и содержанию дорог в квадратных метрах на 1000 м² эксплуатируемой площади городских дорожных одежд;

3. Стоимость единицы работ (единичные расценки) по текущему ремонту и содержанию дорог.

Производственная программа составляется в поквартальном-разрезе. Намечаемые годовые объемы работ разбиваются по кварталам в соответствии с климатическими условиями (продолжительностью рабочего сезона) и производственной мощностью дорожно-эксплуатационной организации.

Эксплуатационные расходы по дорожно-мостовому хозяйству складываются из следующих затрат:

1. Стоимость материалов, включая транспортно-заготовительные расходы;

2. Расходы по эксплуатации машин и механизмов;

3. Заработная плата рабочих линейного персонала;

4. Накладные расходы.

Структура дорожно-эксплуатационных расходов в разных городах сильно различается и зависит от степени развития, технического состояния и особенностей планировки дорожной сети, технического оснащения дорожно-эксплуатационной службы, климатических и топографических условий.

Задачами санитарной очистки городов являются: защита почвы, воздуха и воды от загрязнений отбросами, предотвращение размножения мух и грызунов, создание нормальных санитарных условий для жизнедеятельности человека, а также обеспечение безопасности и удобства пешеходного и транспортного движения путем уборки тротуаров, удаления снега и борьбы с гололедом и скользкостью.

Санитарная очистка городов включает следующие основные виды работ:

домовая очистка всех зданий от твердых отходов и неканализованных зданий - от жидких отходов;

обезвреживание всех видов отходов с их максимальным использованием; уличная очистка - летняя и зимняя.

В городах РФ в год на одного человека собирается в среднем 260 - 360 кг твердых бытовых отходов. Ежегодно количество их увеличивается на 3 %. В составе расходов растет удельный вес бумаги, картона, пластмасс. Органических веществ содержится около 40 %.

В малоэтажных домах бытовые отходы жители выносят в дворовые емкости - контейнеры. Дома свыше пяти этажей оборудованы мусоропроводами.

Для очистки городов от твердых отходов применяется в основном вывозная система. При этом собираемый в домовладениях мусор удаляется специальным автотранспортом с последующим обезвреживанием его на городских усовершенствованных свалках. Применяется также обезвреживание твердых отходов путем компостирования в штабелях или биотермических камерах с последующим использованием компоста в сельском хозяйстве.

Одной из тенденций в области сбора и удаления твердых бытовых отходов в нашей стране и за рубежом является широкое применение мусороперегрузочных станций, позволяющих уменьшить расходы на транспортировку отходов за счет использования большегрузных транспортных мусоровозов, а также сократить потребность в дефицитных пригородных землях, отводимых под свалки.

Применение станций позволяет также сократить число транспортных средств, используемых на вывозе отходов, и уменьшить загруженность дорог мусоровозным транспортом.

Наиболее совершенный в санитарно-гигиеническом отношении и перспективный метод удаления твердых отходов из мест их образования

пневмовакуумный. Этот метод предусматривает удаление отходов по сети подземных магистральных транспортирующих труб, которые соединены с мусоропроводами домов. Благодаря этому полностью исключен непосредственный контакт людей с мусором на всех стадиях процесса сбора и удаления, резко снижены затраты труда на эти цели. Кроме того, отпадает необходимость заезда тяжелых мусоровозов в жилые микрорайоны, ликвидируются площадки и устройства для установки мусоросборников и контейнеров, которые часто являются источниками загрязнения дворов и ухудшают архитектурно-эстетический облик жилых районов. Поэтому, несмотря на большие капиталовложения, требующиеся для строительства подобных систем, их санитарно-гигиенические достоинства позволяют считать их перспективными, особенно для районов новой застройки.

Для хранения отбросов на территории домовладений с небольшим числом проживающих применяются стандартные переносные металлические мусоросборники емкостью 80 - 100 л. В более крупных домовладениях применяют контейнерную систему сбора и вывоза мусора по принципу сменной посуды. Вместимость контейнеров 0,5 - 0,75 м³.

Мусор, собираемый в переносные металлические сборники, из домовладений вывозят кузовными мусоровозами. Из домовладений, где мусор собирается в контейнеры, он вывозится контейнерными мусоровозами, снабженными кранами для механической погрузки и опорожнения контейнеров.

Основные работы летней уборки улиц - удаление загрязнений, накапливающихся на покрытиях городских улиц, площадей и тротуаров, а также уменьшение запыленности воздуха и улучшение микроклимата. Эти работы выполняют систематически. К работам летней уборки, выполняемым периодически, относятся: удаление с дорожных покрытий грунтовых отложений и наносов, образующихся в ранневесенний период года при сходе снежного покрова, во время ливневых дождей; уборка листьев во время

листопада, очистка отстойников и прочистка ливневой канализации.

Тип применяемой уборочной техники и схемы движения уборочных машин при работе зависят от характера распределения загрязнений на дороге, а также от технологической эффективности и особенностей работы машин.

В настоящее время основными средствами механизации работ при летней уборке являются подметально-уборочные и поливомоечные машины.

Подметание - наиболее рациональный вид летней уборки, обеспечивает удаление наибольшего количества загрязнений с поверхности покрытий. Кроме того, подметание не зависит от наличия ливневой канализации и может выполняться при отрицательных температурах воздуха. Стоимость уборки подметально-уборочными машинами на 10 - 15 % ниже, чем поливомоечными. На улицах с большой интенсивностью движения и при наличии ливневой канализации механизированную мойку следует применять периодически для удаления с поверхности дорожного покрытия случайных загрязнений, оставшихся в полосе движения транспортных средств и для снижения запыленности воздуха.

При соблюдении технологии летней уборки обеспечивается надлежащее санитарное содержание городских дорог и улиц.

Работы по зимней уборке отличаются большой трудоемкостью, сложностью и высокой стоимостью. В городах средней зоны страны на их долю приходится 65 - 70 % общей стоимости уборочных работ. В северных районах этот показатель еще выше.

От своевременности и качества уборочных работ в значительной степени зависят состояние городских дорог, бесперебойное и безаварийное движение транспорта. Основными работами зимней уборки являются удаление с городских улиц, дорог и тротуаров свежесвыпавшего неуплотненного или уплотненного снега, снежно-ледяного наката и льда, а также борьба с обледенением дорожных покрытий, резко ухудшающим условия движения

транспорта и пешеходов.

Механизация процесса очистки дорожных покрытий от снежно-ледяных образований представляет собой сложную задачу из-за больших сил смерзания льда с дорожным покрытием, которые сопоставимы с прочностью самого асфальтобетонного покрытия. Таким образом, для уменьшения энергоемкости и упрощения процесса очистки дорожных покрытий от снега, работы должны завершаться до уплотнения снега. Стремление не допустить образования на дорожных покрытиях снежно-ледяных накатов и льда связано также с необходимостью обеспечения безопасности движения транспорта.

Убрать снег с дорожных покрытий до его уплотнения при современной интенсивности уличного движения практически невозможно без применения специальных мер. Поэтому современная технология зимней уборки базируется на совместном воздействии на снег специально подобранных химических материалов - реагентов и средств механизации. Этот метод зимней уборки называется механо-химическим и является в настоящее время основным.

Большое значение при зимней уборке имеют предупреждение и ликвидация гололедных образований. Возникновение гололеда на городских дорогах рассматривается как аварийная ситуация и подлежит немедленному устранению.

Очистка населенных мест ведется, как правило, специальными организациями, входящими в систему городского хозяйства: спецавтохозяйствами по очистке или непосредственно комбинатами коммунальных предприятий.

Отношения между предприятиями, осуществляющими очистку, и жилищными организациями регулируются типовыми договорами, заключаемыми ежегодно. Жилищные организации оплачивают расходы по вывозу и обезвреживанию мусора за счет сметы эксплуатационных расходов.

Мероприятия по уличной уборке финансируются из местного бюджета на основе предоставляемых предприятиям по уборке сведений об объемах

выполненных работ и их стоимости.

Порядок организации уличных работ зависит от уровня благоустройства, состояния дорожных покрытий и от значимости улицы и района города. Санитарно-гигиенические требования к качеству очистки домовладений от отходов и условия безопасности движения в разных районах города (периодичность вывоза бытовых отходов, допустимые методы их обезвреживания, сроки удаления снега, допустимая засоренность улиц летом) устанавливаются городскими коммунальными органами совместно с санитарно-эпидемиологическими станциями и службой регулирования уличного движения и утверждаются органами местной власти.

В настоящее время в большинстве городов введена плано-регулярная (коммунальная) организация очистки. При такой организации удаление отходов из домовладений должно проводиться не реже, чем через 2-3 дня независимо от заявок домовладений, При этом для каждого домовладения устанавливается сумма оплаты исходя из средней нормы накопления мусора на одного жителя с учетом мусора от находящихся в домовладении учреждений, мелких предприятий и т.д. Эта сумма перечисляется предприятию по очистке, которое несет ответственность за регулярную и своевременную вывозку отходов.

Городские коммунальные органы разрабатывают сводные планы уборки уличных территорий. При этом выявляется площадь города, подлежащая уборке, устанавливается степень механизации трудоемких работ и распределение работ по организациям и предприятиям города, осуществляющим уборку уличных территорий.

Сводный план уборки уличных территорий города утверждается местными органами власти на год. Показателями сводного плана являются: площадь обслуживания, режим уборки (продолжительность единовременной уборки, число уборок за сезон), приведенная площадь уборки (объем работ).

Показатели устанавливаются по каждому виду работы и основным исполнителям.

При установлении режима уборки уличных территорий, обслуживаемых органами коммунального хозяйства, необходимо учитывать имеющиеся бюджетные возможности города, а по территориям, закрепленным за различными организациями и предприятиями, - финансовые возможности этих предприятий и организаций.

Производственная программа по уличной уборке составляется по следующим видам уборочных работ: на весенне-летний период - подметание, поливка и мойка улиц и площадей, поливка зеленых насаждений; на осенне-зимний период - снегооплуживание и подметание, сгребание снега совком, посыпка улиц и площадей песком, погрузка, вывоз и разгрузка снега.

Производственная программа устанавливается отдельно для работ, выполняемых на закрепленных уличных территориях, и работ, выполняемых для разных организаций и предприятий города.

Специфика уборки уличных территорий вызывает необходимость в планировании, для некоторой части уборочных машин и механизмов, дежурств в ожидании работы (по атмосферным условиям) и пребывания в сезонной консервации. Однако дежурства и консервации должны быть строго ограничены.

Калькуляция себестоимости составляется по каждому виду уборочных работ, а также на дежурство уборочных машин. В калькуляцию себестоимости включаются основная и дополнительная заработная плата водителей, начисления на заработную плату и доля накладных расходов, распределенная по отдельным видам работ пропорционально основным затратам.

В городское зеленое хозяйство входят две тесно связанные между собой отрасли:

1) эксплуатационная - уход за зелеными насаждениями, которые являются важной частью общей системы благоустройства города;

2) производственная - выращивание исходного посадочного материала для озеленения.

Затраты по эксплуатации городских зеленых насаждений общего пользования финансируются из городского бюджета. Производственные предприятия зеленого хозяйства - питомники, цветочные и семенные хозяйства - покрывают свои расходы за счет реализации продукции.

Зеленое хозяйство обладает рядом особенностей, вытекающих из характера выращивания растений: длительности производственного процесса, которая колеблется от нескольких недель до многих лет (выращивание цветов, кустарников, деревьев) и вызывает потребность в значительных оборотных средствах; сезонность в работе; большое разнообразие продукции (деревья, кустарники, семена, луковицы, корневища, цветы и т.п.); большой удельный вес земляных работ (обработка и подготовка почвы, копание ям и канавок, заготовка земель и т.п.).

Зеленые насаждения в общей системе благоустройства города имеют большое значение. Они улучшают санитарно-гигиенические и микроклиматические условия, в которых протекают жизнь, производственная деятельность и отдых городского населения. На одного городского жителя по нормам должно приходиться до 60 м насаждений (в том числе 12 - 24 м насаждений общего пользования).

В комплексе мероприятий по очистке атмосферы города от загрязнений и снижения уровня шума особое значение придают городским зеленым насаждениям. Зеленые посадки защищают городские объекты от вредных выделений, проникающих из смежных районов, локализуют и погашают выбросы предприятий и транспорта и создаваемые ими пыль и шум на ограниченных участках.

Зеленые насаждения содействуют образованию постоянных воздушных течений, которые перемешивают и разбавляют воздух, выносят вредные газы в верхние слои атмосферы.

Интенсификация воздушных потоков достигается созданием в посадках специальных «коридоров». Направления воздушных коридоров стараются совместить с направлением преобладающих в данной местности ветров. Это усиливает вентиляционное действие насаждений. Отсутствие «коридоров» приводит к застоям воздуха. Растения не только перемешивают массы воздуха, но и тонизируют их. При этом растения выделяют фитонциды, снижающие бактериальную обсемененность воздуха.

Зеленые насаждения в городе выполняют санитарно-гигиенические и декоративно-эстетические функции. Посадки в непосредственной близости от промышленных и жилых застроек, вдоль пешеходных и транспортных магистралей, в виде заградительных и предупреждающих зон обеспечивают санитарно-гигиеническое действие. Поэтому посадки в зоне действия объекта (дороги, здания и т.п.) размещают по стандартным схемам, обеспечивающим максимальные санитарно-гигиенические функции растений с учетом их биологических особенностей.

Насаждения в парках, лесопарках, садах, больших скверах выполняют в основном декоративно-эстетические функции. В то же время они улучшают местный микроклимат, а в масштабах города, если площадь парков значительна, очищают воздух от пыли, копоти, выхлопных и других газов, Г загрязняющих атмосферу.

Городские озелененные площади представляют собой посадки четырех типов: газоны, составляющие около 70 % площади, отводимой под насаждения; деревья, занимающие около 9 % площади; кустарники - примерно 6 % и цветники - около 1 %. На озелененных площадях расположены также садовые дорожки и площадки, занимающие около 14 % озелененной площади.

Генеральное направление политики в зеленом строительстве города и конкретные проектные решения основных объектов озеленения на ближайшие 5-10 лет определяет перспективный план озеленения. Он является

основным для развития и оснащения кадрами и механизмами специализированных организаций по зеленому строительству и хозяйству.

По назначению городские зеленые насаждения подразделяются на насаждения общего пользования (парки, бульвары, городские сады, скверы); ограниченного пользования (дворовые и внутриквартальные насаждения, насаждения при школах, детских садах, больницах и учреждениях); специального назначения (насаждения на улицах, на складских территориях, в санитарно-защитных и водоохранных зонах, ботанических и зоологических садах, на кладбищах, в питомниках и цветочных хозяйствах).

Размер зеленых насаждений общего пользования зависит в основном от численности населения города, ограниченного пользования - от характера застройки. Зеленые насаждения общего пользования в основной своей массе находятся в непосредственном ведении органов городского благоустройства.

Зеленые насаждения ограниченного пользования при промышленных предприятиях, школах, больницах и т.п. и часть насаждений общего пользования - при стадионах, ботанические сады и т.п. - эксплуатируются соответствующими ведомствами. Дворовые и некоторые уличные посадки находятся в ведении жилищных организаций. Организации, ведающие городским благоустройством, контролируют сохранность зеленых насаждений независимо от их принадлежности.

Городские организации зеленого хозяйства, как правило, имеют в своем распоряжении производственные предприятия, которые выращивают посадочный материал для обеспечения потребностей города. Цветоводческие организации выращивают также цветы (срезанные) для букетов. На создание и содержание зеленого фонда расходуется много средств, озелененные площадки в городах непрерывно увеличиваются. Поэтому надо изыскивать способы снижения стоимости нового зеленого строительства и ухода за городскими насаждениями, одновременно повышающие их декоративность и устойчивость в городе. Перспективным и экономически эффективным путем

снижения стоимости зеленого строительства является внедрение передовых технологических приемов, достижений биологии и химии.

Наиболее трудоемкими и дорогостоящими являются земляные работы. Это объясняется небрежным отношением строителей к верхнему плодородному слою почвы, применениям шаблонного метода полной замены грунта растительной землей в посадочных ямах и траншеях и завозом растительной земли для газонов на озеленяемой территории слоем до 20 см. Снизить затраты в 3 - 4 раза можно, устанавливая в каждом случае минимальный объем растительной земли. Полную замену грунта в посадочных ямах и под газоном целесообразно применять лишь при очень низкой степени плодородия почвогрунта и высокой засоренности его строительным мусором.

Снизить стоимость зеленого строительства можно также путем рациональной посадки взрослых деревьев из питомников, организации цветников из многолетних растений.

Большое значение для ухода за городскими насаждениями имеет применение минеральных удобрений и регуляторов роста растений. Применение последних по сравнению с обрезкой в 4 - 7 раз удешевляет стоимость работ и в 3,5 - 6,5 раз уменьшает затраты рабочего времени.

Почти на всех озелененных участках ежегодно приходится тратить значительные средства для борьбы с сорняками. До недавнего времени эта работа проводилась вручную. В последние годы получила распространение химическая «прополка» сорняков с применением гербицидов. Использование гербицидов сплошного и избирательного действия позволяет во много раз сократить затраты труда и средств на борьбу с сорной растительностью. Стоимость химической «прополки» в 10 - 14 раз дешевле ручной.

При борьбе с вредителями и болезнями декоративных растений используются химическими препаратами - пестицидами. Совместное использование этих препаратов с удобрениями в 1,5 - 2 раза сокращает число обработок и

расход пестицидов, удешевляет в 2 - 3 раза борьбу с вредителями и подкормку растений.

Условия городской среды резко отличаются от естественной обстановки, в которой сформировались растения, используемые для озеленения городов. С этим связана относительная недолговечность растений, в первую очередь древесных. Применяя систему ухода за посадками, стараются сгладить и по возможности устранить вредное воздействие факторов городской среды на растения.

Систематическая стрижка газонов - одна из основных операций ухода за травяным покрытием. Она вызывает более усиленное развитие молодых побегов и листьев, придает ковроу цвет свежей и яркой зелени, ускоряет и усиливает кущение злаков, позволяет эффективно вести борьбу с сорняками.

Кустарники стригут несколько раз в год по мере отрастания побегов. По мере старения кустарников наблюдается притупление и даже приостановка их роста. Для восстановления нормальной жизнедеятельности проводится их омоложение, которое бывает полное и частичное. При полном омоложении срезается вся надземная часть старой древесины. Частичное омоложение проводят в несколько приемов, срезая наиболее слабые ветки каждый год.

Деревья также подвергают обрезке (кронированию). Обрезка бывает двух видов: санитарная и формовочная. При санитарной обрезке вырезают сухие и поломанные ветви и прореживают крону дерева. Формовочной обрезкой придают кроне дерева определенную форму, которую выбирают с учетом расположения в пространстве скелетных ветвей кроны.

Объем услуг, оказываемых зеленым хозяйством, определяется в производственных программах, которые разрабатываются для отдельных производственных звеньев.

Производственная программа питомников и цветочных хозяйств определяется главным образом наличием земельной, стеллажной и парниковой площадей, применяемым сево- и культурооборотами, характером агротех-

ники и организации производства. Производственная программа должна в максимальной степени приближаться к производственной мощности питомников и цветочных хозяйств.

Производственная программа по реализации, выпуску и закладкам продукции в питомниках и цветочных хозяйствах составляется с учетом полного удовлетворения спроса на деревья, кустарники и цветы как для формирования города, так и для населения.

Для составления производственной программы по эксплуатации зеленых насаждений необходимо иметь перечень всех имеющихся в городе зеленых объектов общего пользования, уход за которыми возложен на специализированные городские организации. План эксплуатации (ухода за зелеными насаждениями) по ведомственным зеленым насаждениям составляется каждым ведомством и финансируется за счет средств соответствующих ведомств.

Составляется также план капитального ремонта зеленых насаждений, дорожек, газонов, оборудования объекта. К капитальному ремонту зеленых насаждений относятся посадки деревьев и кустарников взамен погибших по каким-либо причинам или новые посадки деревьев и кустарников на существующих объектах в порядке улучшения ассортимента или декоративного оформления объекта. Финансирование капитального ремонта зеленых насаждений осуществляется за счет специальной статьи городского бюджета «Капитальный ремонт сооружений благоустройства».

Объемы работ по капитальному ремонту определяются на основании ведомости дефектов, где указываются перечень подлежащих замене деревьев и кустарников и причины замены.

При составлении калькуляций себестоимости продукции производственных предприятий зеленого хозяйства (цветоводческих хозяйств и питомников) принимают во внимание разнообразие культур и сортов, значительное различие сроков выращивания, разное назначение выращиваемых

растений, движение растений в течение производственного цикла из отдела в отдел, из школы в школу (в питомниках) и из оранжерей в парники и открытый грунт (в цветоводческих хозяйствах).

Учитывая эти особенности, калькуляции себестоимости составляются по группам растений, по годам выращивания и по школам. Объединяются растения в группы на основании сходства агротехники их выращивания.

В структуре себестоимости цветочной и древесно-кустарниковой продукции наибольший удельный вес занимает заработная плата. В себестоимости цветов значительно выше удельный вес амортизации, чем в себестоимости древесно-кустарниковой продукции. Это объясняется наличием более значительных основных фондов (теплицы, парники и т.п.).

Характерной особенностью зелено о хозяйства является большой удельный вес оборотных средств в незавершенном производстве. Это вызвано длительностью производственного цикла.

Таким образом, благоустройство территории как объект муниципального планирования включает в себя такие важные для обеспечения санитарно-гигиенических и архитектурно-планировочных условий жизни городского населения подотрасли, как дорожно-мостовое, садово-парковые хозяйства, санитарная очистка и уборка города и др. Функционирование и развитие этих отраслей финансируется преимущественно из средств местного бюджета и связано с наличием ряда проблем, требующих неотложного решения.

3.2. Проблемы и задачи благоустройства территории города и планирование мероприятий по их решению

Функционирование систем благоустройства города связано с наличием ряда проблем, которые с определенной степенью условности могут быть разделены на финансово-экономические и экономико-организационные.

К финансово-экономическим проблемам территории относится проблема

дефицита финансовых ресурсов.

Экономико-организационными проблемами являются чрезмерный монополизм, отсутствие конкуренции и неэффективная система управления благоустройством территории.

Существование вышеназванных проблем во многом связано с тем, что объекты благоустройства территории города предоставляют свои услуги населенному пункту в целом; они находятся в собственности муниципалитетов, которые выступают в роли ассоциированных представителей населения города, а отдельные потребители этих услуг непосредственно их не оплачивают.

В связи с высокой социальной значимостью и бесплатным режимом предоставления услуг основным источником дохода данной группы отраслей городского хозяйства является местный бюджет. Кроме того, предприятия и организации этих отраслей являются монополистами, что обусловлено сложившейся системой управления. Так, в данной сфере не достаточно четко разделены функции заказчика и подрядчика. Муниципалитеты определяют, какие услуги, в каком объеме и по какой цене будут оказываться горожанам, а муниципальные службы системы благоустройства выполняют эту работу, отчитываясь непосредственно перед органами местной власти, но четких договорных отношений между ними не существует. Отметим, что сегодня происходят некоторые позитивные изменения. В частности, в Санкт-Петербурге организовано заключение договоров между районными службами заказчика и подрядными организациями благоустройства на выполнение ряда работ, но эта деятельность находится еще в начальной стадии. При монопольном положении возникает также вопрос об эффективности сложившихся систем благоустройства и качества предоставляемых услуг.

Для повышения качества обслуживания необходимо развитие конкуренции, привлечение к работе предприятий и организаций различных форм

собственности. Преодоление монополизма в отраслях сфер благоустройства и развитие конкуренции будет способствовать решению всех проблем, возникающих в данных отраслях.

В основе решения экономико-организационных проблем лежат преобразования форм хозяйствования и собственности, происходящие при проведении приватизации и коммерциализации предприятий и организаций городского хозяйства. Изменение их экономического и правового статуса предопределяет необходимость поиска эффективных форм взаимодействия между новыми хозяйствующими субъектами, уточнения задач местных управленческих структур, выработки наиболее приемлемых организационных форм взаимоотношений в сфере благоустройства городской территории, в том числе и на базе создания и привлечения фирм со смешанной и частной формами собственности.

В свою очередь, это позволит решить одну из сложнейших экономических проблем - финансовую. Наиболее приоритетным направлением здесь является сокращение потребности в бюджетных средствах за счет привлечения финансовых ресурсов частных инвесторов, что затруднено в связи с отсутствием прямого экономического эффекта о вложения средств в развитие благоустройства территории города, но и здесь могут быть найдены нетрадиционные подходы. Так, для привлечения инвесторов целесообразно проводить продуманную политику ценообразования в отраслях благоустройства, использовать экономические стимулы в инвестиционной сфере. Это позволит заинтересовать потенциальных инвесторов во вложении свободных средств в строительство и ремонт объектов благоустройства территории.

Кроме общих, для благоустройства территории города в каждой его отрасли имеются специфические проблемы и задачи и особые пути их решения.

Важнейшими проблемами и задачами в сфере дорожно-мостового хозяйства являются следующие:

отсутствие объективных критериев выбора объектов, требующие первоочередного ремонта и выделения ресурсов на эти цели;

отсутствие автоматизированной системы формирования программ развития и сохранения дорожно-мостового хозяйства;

отсутствие координации планов ремонта и нового строительства основных фондов дорожно-мостового хозяйства с аналогичными планами других отраслей городского хозяйства;

нарушение проведения технологии ремонтов городских улиц, дорог, мостов и других видов основных фондов;

недостаточность средств, выделяемых на развитие производственной базы дорожно-ремонтных и эксплуатационных служб, которая в значительной степени устарела и требует обновления.

необходимость создания автоматизированной системы контроля за функционированием разводных мостов и безаварийной проводки через них нефтеналивных судов;

внедрение договорных отношений на конкурсной основе при проведении ремонтно-строительных работ в дорожно-мостовом хозяйстве;

поиск других, кроме бюджета, источников финансирования функционирования и развития дорожно-мостового хозяйства.

Определение приоритетов дорожно-мостового хозяйства и соблюдение их при финансировании затрат позволят повысить эффективность использования всех видов ресурсов. При этом планы финансирования работ по капитальному ремонту дорог следует составлять с учетом необходимости первоочередного ремонта транспортных магистралей, находящихся в аварийном состоянии, переустройства и реконструкции объектов, обслуживающих транспортные магистрали, эксплуатации дорог и текущего ремонта дорожных покрытий.

Разработка и внедрение автоматизированной системы формирования программ развития и сохранения основных фондов дорожно-мостового хо-

зайства позволит более оперативно управлять процессом формирования бюджета на очередной период с учетом складывающейся конъюнктуры рынка или экономической ситуации на нем.

Внедрение координации программ развития и сохранения основных фондов дорожно-мостового хозяйства с аналогичными программами Других отраслей городского хозяйства позволит экономически обосновать необходимые объемы финансирования, получить значительный экономический и социальный эффекты от проведения комплексных ремонтов, сократить сроки проведения ремонтов, улучшить внешний облик города и т.д.

Применение современных технологий, материалов и технических средств при проведении текущего и капитального ремонта дорог и мостов является одной из реальных возможностей доведения сроков службы дорог и мостов до нормативных. В конечном итоге это позволит сократить затраты на содержание 1 м² покрытий за весь срок эксплуатации на 15 - 20 %.

Необходимость решения проблемы создания автоматизированной системы контроля за функционированием разводных мостов и безаварийной проводки через них нефтеналивных судов обусловлена степенью опасности возникновения крупных аварий и возможными экономическими и экологическими последствиями этих аварий. На создание таких систем требуется большое количество средств, но эти затраты значительно меньше предотвращенного экономического ущерба и могут быть профинансированы за счет средств, получаемых от проводки через разводные мосты крупногабаритных грузов. Введение платы за проезд большегрузных и проводку крупногабаритных и опасных в экологическом отношении транспортных средств через разводные мосты и по ним а также введение платы за аренду набережных позволит обеспечить частичное самофинансирование затрат на ремонт набережных мостов.

Создание и привлечение на контрактной основе специализированных подразделений всех форм собственности для ремонта объектов дорожно-

мостового хозяйства позволит преодолеть монополизм в данной отрасли.

Основными проблемами и задачами в сфере садово-паркового хозяйства являются следующие:

недостаточное бюджетное финансирование зеленого хозяйства;

необходимость преодоления монополизма и внедрения договорных отношений в данной отрасли;

улучшение использования стеллажных, парниковых площадей и открытого грунта;

внедрение координации планов ремонта и нового строительства зеленых насаждений с аналогичными планами других отраслей городского хозяйства.

Как уже отмечалось, финансирование работ в зеленом хозяйстве осуществляется из городского бюджета. Но выделяемых средств на приведение зеленого фонда города в надлежащее состояние не достав точно. Поэтому необходимо разработать программу изыскания внебюджетных средств для этих целей, в том числе за счет коммерческих структур и банков по специальной адресной программе. Заинтересовать частных инвесторов в финансировании зеленого хозяйства поможет применение различных экономических рычагов, например, таких как налоговые льготы, соответствующая кредитная и ценовая политика и др. В этих же целях возможно использовать зарезервированные под зеленые насаждения территории для передачи их в аренду привлекаемым инвесторам с заключением договоров о совместной деятельности с органами управления садово-паркового хозяйства. На арендуемой территории инвесторы могут открывать платные детские аттракционы, цирки «Шапито», зооцирки и т.п. Возможно также привлечение и иностранных инвестиций для реализации крупных программ строительства парков, Диснейлендов и других объектов на долевом участии.

Как и большинство других отраслей городского хозяйства, зеленое хозяйство является монопольной отраслью. Преодоление монополизма и

внедрение конкуренции является важнейшей задачей садово-паркового хозяйства. Сложность ее обусловлена бездоходностью данной отрасли и, следовательно, непривлекательностью для коммерческих структур. Выше были названы возможности привлечения частных фирм в данную отрасль. Кроме того, преодолению монополизма будет способствовать решение вопросов нормативно-правового обеспечения деятельности зеленого хозяйства, внедрение договорных отношений. Договоры подряда на содержание (эксплуатацию) зеленых насаждений могут заключаться с организациями разных форм собственности на конкурсной основе. В договоре определяются права, обязанности и ответственности договаривающихся сторон. В случае невыполнения подрядной организацией договорных обязательств, договор может быть расторгнут и заказ передан другой организации.

Улучшению использования не только стеллажных и парниковых площадей, но открытого грунта и земляных площадей в целом будет способствовать применение новых, передовых методов выращивания растений (таких, например, как электроподсвечивание, фотопериодизм и др.) и точное соблюдение установленной агротехники. Чем скорее наступает цветение, тем короче сроки пребывания растения на стеллажах. В результате увеличивается возможность использования стеллажной площади под другие культуры, а это, в свою очередь, ведет к увеличению выпуска продукции, в том числе и с 1 м² площади, т.е. к снижению себестоимости, что позволяет в некоторой степени облегчить решение вопроса финансирования зеленого хозяйства.

Решение задачи координации планов сохранения и развития основных фондов зеленого хозяйства с аналогичными планами других отраслей городского хозяйства возможно с помощью создания автоматизированной базы данных по всем видам основных фондов городского хозяйства и применения вычислительной техники при разработке этих планов. Преимущества комплексного ремонта основных фондов отмечены выше.

Таким образом, решение названных проблем и задач позволит сократить

убыль существующих площадей зеленых насаждений, повысить качество их содержания и улучшить экологическую обстановку в городе,

В сфере уборки и санитарной очистки в целях обеспечения нормативного санитарного состояния города необходимо решить следующие проблемы и задачи:

1. Недостаточность бюджетного финансирования.
2. Обеспечение сбора и своевременной вывозки из города всех бытовых отходов.
3. Обеспечение механизмами работ по уличной уборке и повышение эффективности их использования.
4. Обеспечение утилизации и переработки всех бытовых отходов, вывозимых из города.

Основной проблемой в сфере уборки и санитарной очистки, как и в других сферах благоустройства территории, является недостаточное бюджетное финансирование. Для решения этой проблемы необходимо искать альтернативные источники финансирования (внебюджетные фонды, отчисления от прибыли промышленных предприятий, расположенных на территории города, по стабильным нормативам и др.), внедрять договорные отношения на сбор и вывозку бытовых отходов на конкурсной основе и т.п.

Проблема сбора и своевременной вывозки из города всех бытовых отходов может быть решена путем контейнеризации сбора бытовых отходов и их вывоза к местам утилизации и переработки с помощью средств специализированного транспорта. Перечень, количество и стоимость специальных уборочных машин и контейнеров, необходимых для реализации мер по поддержанию города в надлежащем состоянии, должны быть разработаны с учетом санитарно-гигиенических требований по периодичности и бесперебойности сбора и вывоза бытовых отходов.

Важной также является задача обеспечения механизации работ по уличной уборке и повышения эффективности ее использования. Это связано

с тем, что в практике очистки городов применяются разнообразные средства механизации. Причем для летней и зимней уборки используются разные виды уборочной техники. Повысить эффективность ее использования возможно, применяя унифицированные агрегаты, узлы и детали и другое специальное сменное оборудование, которое устанавливается на базовые шасси. Необходимо также обновлять парк уборочных машин, приобретая дополнительно новую санитарно-уборочную технику. Это позволит увеличить площадь механизированной уборки территории города.

Обеспечение переработки и утилизации всех бытовых отходов, вывозимых из города, требует увеличения мощностей по переработке бытовых отходов, проведения реконструкции действующих и строительства новых мусороперерабатывающих заводов.

Выполнение этих задач существенно снизит остроту экологической опасности в городе и вокруг него, улучшит санитарное состояние жилых кварталов и безопасность движения по магистралям города.

В основе решения проблем и задач благоустройства территории лежит обеспечение соответствующего уровня финансирования его отраслей. Экономически обосновать необходимую величину инвестиций в развитие и сохранение объектов благоустройства и определить источники поступления средств позволяет разработка целевой комплексной программы «Благоустройство территории». Эта программа может являться разделом комплексной программы социально-экономического развития города либо быть самостоятельной. Задачи повышения уровня благоустройства территории города могут быть решены в комплексе с задачами развития других отраслей городского хозяйства, что обеспечит пропорциональное развитие последнего.

3.3. Содержание комплексной программы по благоустройству территории города

Целевые комплексные программы социально-экономического развития города (ЦКП) являются действенным рычагом регулирования деятельности предприятий и организаций городского хозяйства. Такие системы получили широкое распространение в ряде развитых стран Америки и Европы. Контрактная система позволяет концентрировать ресурсы города на функционирование и развитие городского хозяйства, создает возможности для выявления приоритетов, обеспечивает устойчивые заказы на долгосрочной основе в соответствии с содержанием ЦКП. Контракт заключается между городскими властями и подрядчиками на проведение работ или услуг в течение всего периода проведения программных мероприятий.

В Санкт-Петербурге предприняты шаги по решению проблем благоустройства территории города путем разработки комплексной программы развития его отраслей. При написании данного раздела учебного пособия использованы методические материалы, подготовленные Институтом социально-экономических проблем Российской Академии наук. Целью разработки комплексной программы по благоустройству территории города служит обоснование путей совершенствования систем благоустройства и методов решения проблем содержания, уборки и озеленения территории, вывоза и переработки отходов.

Для достижения этой цели возникает необходимость решения следующих задач:

техническое содержание улиц, площадей, придомовых и прочих территорий города в состоянии, отвечающем требованиям населения и транспортного движения;

своевременная уборка и очистка территории города;

полная ликвидация и утилизация бытовых и производственных отходов;
озеленение территории города в соответствии с нормативными требованиями, повышение качества внешнего благоустройства территории;
обеспечение необходимого уровня освещения территории и др.

Первые две задачи предполагают обеспечение надлежащего технического состояния и регулярной уборки территории города в весенне-летний и осенне-зимний периоды путем проведения комплекса мероприятий по эксплуатации и ремонту, по удалению загрязнений, снега и льда с проезжей части улиц, площадей, тротуаров, дворовых и других территорий.

Решение третьей задачи предусматривает проведение своевременной уборки территории, складирование бытовых и производственных отходов на специально сооруженных свалках с выполнением санитарных требований, ликвидацию и утилизацию твердых бытовых отходов путем их сжигания и переработки.

Следующая задача предусматривает формирование и содержание системы зеленых насаждений общего пользования, обеспечивающих улучшение состояния воздушного бассейна, способствующих снижению уровня пылеобразования, участвующих в регулировании водно-теплового режима земляного полотна дорог, проездов, тротуаров, снижающих уровень шума в селитебной зоне города.

В состав прочих задач входит комплекс мер по обеспечению надлежащего освещения территории, внешнему благоустройству и другим видам благоустройства.

Комплексная программа благоустройства территории в законченном виде содержит комплект заполненных форм и пояснительную записку. Последняя имеет следующую структуру:

- 1) анализ достигнутого уровня благоустройства территории;
- 2) разработка целей совершенствования системы благоустройства среды обитания;

3) обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению проблем технического содержания, уборки, санитарной очистки и озеленения территории города.

На этапе анализа достигнутого уровня благоустройства территории рассматриваются вопросы организации процессов технического содержания, ремонта, санитарной очистки и озеленения территории. Изучается динамика объемов и структуры работ, оценивается их качество и контроль выполнения. Осуществляется расчет требуемых затрат, доходов и расходов органов местного самоуправления, выявляются источники покрытия затрат, определяется эффективность проводимых мероприятий.

Анализ достигнутого уровня благоустройства начинается с анализа существующей системы технического содержания и ремонта городских улиц, тротуаров, площадей, внутриквартальной территории. Рассматривается организация подрядной деятельности. Определяются заказчики и подрядчики на проведение ремонтных и эксплуатационных работ. Далее рассматривается существующая технология и организация сбора, хранения, вывоза и переработки (ликвидации или утилизации) отходов. При этом выявляется способ сбора и вывоза отходов, направления их вывоза и переработки. Указываются организации, занимающиеся санитарной очисткой на территории города, определяются условия их работы. Выявляются заказчики по всем видам санитарной очистки.

Значимое место в структуре анализа занимает анализ объемных показателей. Здесь определяется размер территории, подлежащей уборке, и количество накапливаемых отходов, включая твердые бытовые отходы, всего и на одного жителя. Рассчитывается количество отходов, подлежащих вывозу, в том числе на организованные свалки и на переработку. Находится размер занимаемой территории и количество организованных свалок.

Далее выявляется структура отходов с подразделением на пищевые отходы, бумагу, текстиль, стекло, металл, кости, кожу, пластмассу и др., ана-

лизируется качество санитарной очистки и состояние систем контроля проводимых работ.

Определяются текущие и единовременные затраты на уборку территории города, вывоз и переработку отходов. В составе затрат выделяются текущие расходы города на санитарную очистку и текущие расходы других владельцев и пользователей территории, рассчитываются объемы инвестиций на развитие материально-технической базы муниципальных служб по уборке территории, на сооружение и реконструкцию мусороперерабатывающих заводов, на изготовление новой техники и оборудования, на внедрение новых технологий.

Одновременно проводятся расчеты доходов города от проведения работ по уборке территории, принадлежащей предприятиям, организациям и другим владельцам, а также от утилизации отходов. Анализируются источники покрытия затрат на уборку, вывоз и переработку отходов. Находится удельный вес затрат на санитарную очистку в расходной части городского бюджета.

В заключение определяется состояние экологической безопасности и влияние на нее степени благоустройства среды обитания в городе.

Аналогичным образом проводится анализ подраздела озеленения территории. При этом рассматривается организация работ по выращиванию и эксплуатации зеленых насаждений. Определяется перечень организаций, участвующих в процессе озеленения территории. Выявляются заказчики и подрядчики по выполнению работ. Рассчитываются объемные показатели, включая площадь зеленых насаждений всего и общего пользования. Определяется территория, занятая парками, садами, газонами и т.п. Выявляется качество проводимых работ и достигнутый уровень озеленения. Оценивается состояние организации контроля по вопросам озеленения. Определяются эксплуатационные расходы на содержание зеленых насаждений и затраты на капитальный ремонт (реконструкцию) садов, парков, газонов и прочих видов

городской флоры.

В процессе анализа уточняется размер и динамика инвестиций на развитие зеленого хозяйства. Определяются источники покрытия расходов на озеленение города. Рассчитываются показатели по содержанию территории и прочим видам благоустройства.

По всем подразделам отбираются показатели, характеризующие достигнутый уровень благоустройства территории, их значения сопоставляются с нормативными и делаются выводы о степени достижения норматива по уровню благоустройства территории.

На основании проведенного анализа формулируются проблемы благоустройства территории и намечаются пути их решения.

На этапе целеполагания разрабатываются прогнозы и обосновываются перспективные цели улучшения благоустройства города, рассчитываются целевые показатели. Важнейшими целями по улучшению благоустройства территории являются:

обеспечение нормативного уровня технического содержания и санитарного состояния территории;

обеспечение полной переработки отходов путем их ликвидации и утилизации;

достижение нормативного уровня озеленения территории и др.

Прогнозирование проводится на основе достигнутого уровня благоустройства в базисном периоде, действующих нормативов или принятых нормативных показателей, учитывающих местные условия развития, возможности ресурсобеспечения мероприятий по улучшению благоустройства территории. В процессе прогнозирования рассчитываются целевые показатели и показатели основной деятельности.

Целевые показатели отражают уровень достижения норматива. К ним относятся: уровень санитарного состояния территории, удельный вес отходов, подлежащих обработке (ликвидации и утилизации), в общем коли-

честве отходов, уровень озеленения территории и уровень технического содержания территории.

Показатели основной деятельности характеризуют объемы проводимых работ и величину финансовых ресурсов. Здесь определяется размер территории, подлежащей уборке. Количество накапливаемых отходов на территории города определяется исходя из нормативного уровня накопления отходов и прогноза численности населения. Количество отходов, подлежащих вывозу на организованные свалки и переработку, находится на основе общего объема отходов, существующей структуры распределения вывоза отходов (на свалку, ликвидацию и утилизацию) и перспективных возможностей развития мусоросжигающих и мусороперерабатывающих предприятий. Размер капитальных вложений рассчитывается исходя из потребного объема расширения проводимых работ и необходимости восполнения убыли действующих объектов и мощностей, а также возможных объемов финансирования из централизованных и нецентрализованных источников. Названные показатели определяются отдельно для санитарной очистки и уборки, для зеленого и дорожного хозяйств.

Реализация поставленных целей в области технического содержания, уборки, санитарной очистки и озеленения территории может обеспечиваться разными путями в рамках традиционно-ведомственного или комплексного подходов.

При традиционно-ведомственном подходе решаются конкретные задачи текущего и капитального ремонтов, уборки, сбора и удаления отходов и выполнения требований по озеленению и освещению территории, причем выполняют эти задачи разные ведомственные службы города, отвечающие лишь за свой узкий участок работы. Например, работники служб по уборке городских дорог с помощью специальной техники сметают мусор с магистралей на тротуары, откуда дворники, обычно вручную, возвращают его на проезжую часть улицы. Нередко образуются ничейные полосы при уборке

придомовой территории, возникают несанкционированные свалки и т.п. Между участниками технического содержания, санитарной очистки, озеленения территории, вывоза отходов, их переработки и других видов благоустройства постоянно возникают разногласия, связанные с различным подходом к организации и технологии работ, к своим правам и обязанностям, к ответственности за содержание, санитарное состояние и озеленение конкретных территорий. Согласование интересов участников процесса благоустройства проходит сложно, с конфликтами.

С другой стороны, источником финансирования этих работ являются городской бюджет либо средства ведомств, т.е. преимущественно государственные и муниципальные финансовые ресурсы. Традиционно-ведомственный путь решения поставленных в программе целей требует жестких административных методов управления и значительных бюджетных расходов. В условиях самоуправления и самофинансирования это становится практически невыполнимым. Поэтому результатом реализации традиционного подхода является снижение уровня технического и санитарного содержания территории и ухудшение экологической обстановки в городе в результате разрастания свалок, снижения уровня озеленения и т.п.

При коммерческом подходе к благоустройству территории поставленные задачи решаются с учетом особенностей местного самоуправления, формирования рыночных отношений на местах.

Так, при проведении комплекса мероприятий по техническому содержанию территории, уборке и утилизации бытовых отходов следуют ориентироваться не только на обеспечение надлежащей чистоты на улицах, площадях, парках, внутриквартальных и придомовых территориях, но и на укрепление финансовой базы города, использование вторичных ресурсов, содержащихся в вывозимых отходах, на произведет во из них товаров народного потребления, компоста для сельскохозяйственного использования, на решение проблем экологии путем утилизации значительной части отходов

и создания безотходных технологий, на решение социальных задач путем создания новых рабочих мест (в сфере технического содержания и санитарной очистки территории) на экономию территорий в результате локализации и ликвидации свалок.

Именно комплексный подход может позволить поставить и решить типовые сегодня проблемы социально-экономического развития территории в условиях самоуправления и самофинансирования.

В третьем разделе пояснительной записки обосновываются основные направления и первоочередные мероприятия по совершенствованию благоустройства территории.

Предлагается рассматривать следующие направления по улучшению уборки и озеленения территории, сбору и переработке отходов: организационно-методическое обеспечение решения проблем благоустройства территории;

совершенствование планового регулирования благоустройства территории;

совершенствование организации, технологии и технического оснащения процессов содержания, уборки и озеленения территории, вывоза и переработки отходов;

внедрение элементов рыночного механизма и проведение антимонопольной политики в сфере благоустройства территории.

В рамках каждого направления разрабатываются мероприятия обеспечивающие достижение поставленных целей по улучшению благоустройства территории.

Одним из направлений по совершенствованию благоустройства в городе является организационно-методическое обеспечение путей их решения. Важнейшим мероприятием данного направления служит разработка научно-технических основ формирования и реализации территориальной политики благоустройства города. Совокупность мер по планированию и контролю за

уровнем благоустройства территории, формирование паспорта и банка данных по благоустройству, методические рекомендации по анализу влияния состояния территории на уровень экологической безопасности, а также по частичному или даже полному самофинансированию работ в результате использования вторичных ресурсов, ведение разумной политики услуг и формирует политику благоустройства территории в городе.

К числу мер организационно-методического обеспечения относятся создание в структуре местной администрации службы (комитета, отдела) по благоустройству территории, а также проведение анализа эколого-экономического состояния свалок и обоснование путей рационального использования твердых бытовых отходов.

Совершенствование планового регулирования предусматривает комплекс мер по разработке концепции благоустройства территории города, по формированию ЦКП содержания и озеленения территории, по удалению и утилизации бытовых отходов, по разработке механизма реализации целевых программ и формированию конкретных адресных мероприятий для достижения поставленных целей и решения задач.

Совершенствование технологии, организации и технического оснащение процессов благоустройства предусматривает внедрение комплекса мероприятий по созданию банка инноваций, организацию отдельного сбора бытовых отходов на территории города, организацию двухэтапной системы вывоза, применение современных технологий ликвидации и утилизации бытовых отходов, сооружение мусороперерабатывающих заводов и локальных утилизационных установок, применение безотходной технологии по переработке отходов и получение продуктов переработки в виде газа, смолы, технического масла, пирокарбона и др., включая товары народного потребления и компост. К этому направлению относится и предложение по использованию совершенных технических средств и механизмов по содержанию, уборке и озеленению территории, вывозу мусора и т.п.

В условиях становления рыночных отношений целесообразно внедрение комплекса мероприятий по борьбе с монополизмом и развитию конкуренции, по привлечению к решению проблем благоустройства территории организаций различных форм собственности и подчинения, по инициированию создания малых предприятий и подготовке программы поддержки и развития предпринимательства в этой области, по разработке комплекса маркетинга в сфере благоустройства территории и другие меры.

По каждому предлагаемому мероприятию в программе определяются заказчики и исполнители, сроки реализации, сумма затрат, распределение затрат по источникам финансирования (бюджетные, внебюджетные и прочие средства), гарантии получения финансирования.

Перечень мероприятий определяется разработчиками данного раздела программы с учетом местных условий и особенностей.

Вопросы и задания для повторения

1. Благоустройство территории, как объект муниципального планирования.
2. Состав сферы благоустройства.
3. Характеристика городского дорожного хозяйства.
4. Виды ремонта дорожных покрытий
5. Эксплуатационные расходы дорожно-мостового хозяйства.
6. Задачи санитарной очистки городов.
7. Состав и назначение городского зеленого хозяйства.
8. Капитальный ремонт зеленого хозяйства.
9. Проблемы благоустройства территории города.
10. Задачи благоустройства территории города.
11. Содержание комплексной программы по благоустройству территории города