

И.Г.МИНЕРВИН, В.М.РУЛЕВ
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ КРУПНЫМ ГОРОДОМ
(Обзор)

Городское управление остается одной из наиболее сложных и неразработанных проблем, связанных с ростом больших городов и их превращением в урбосистемы. Как отмечают специалисты, коренной поворот в познании закономерностей развития городов и эффективного управления этим процессом еще не произошел. Крупнейшие города мира и их агломерации до сих пор остаются неуправляемыми или слаборегулируемыми со стороны городских властей.

О сложности и комплексности этой сферы говорит перечень проблем, обсуждавшихся на 5 Международной конференции мэров мегаполисов мира, состоявшейся в 1997 г.: экология, градостроительство, сохранение исторического наследия, реорганизация структур управления, финансы и привлечение инвестиций, трудоустройство, борьба с преступностью и др. При этом, как показали выступления мэров, проблемы, с которыми сталкиваются мегаполисы, практически одни и те же (10, с. 33, 35).

В нашей стране положение осложняется тем обстоятельством, что в течение длительного времени управление городами как объектами сложной социальной природы не получало должных теоретических основ и правового обеспечения и заменялось жестким централизованным отраслевым планированием. "...Несмотря на быстрое строительство городов, не была создана наука о городе и не сформировалось собственно городское управление", – отмечает А.Лола (7, с. 74). А по мнению Д.Медовникова и Т.Оганесяна, дело "даже не в особенностях взаимоотношений между управленческими органами разного уровня – федерального, регионального и местного – по сути, следует говорить об отсутствии государственной политики в отношении городов как таковой" (8, с. 66).

В данном кратком обзоре рассмотрим особенности крупного города как объекта управления, основные аспекты проблематики организации городского управления и направления его совершенствования.

Задачи и особенности городского управления

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

Мощными факторами, воздействующими на развитие городов и управление ими, являются общие процессы технологического развития и демографические сдвиги. В России эти явления осложняются проблемами переходного периода, связанными с демократизацией и развитием местного самоуправления.

Развитие городов, отмечает А.Л.Каранов, является сочетанием как стихийных синергетических процессов, так и целенаправленных управленческих воздействий. Задача управления развитием городов сводится к контролю за изменениями, максимально эффективно дополняя стихийные тенденции управленческими воздействиями. Управление развитием городов поддерживает их в состоянии наивысшей экономической и социальной эффективности (5, с. 119).

Перед управлением городом и его развитием выдвигаются две цели: создание благоприятных условий (повышение качества) жизни населения и увеличение вклада города в развитие всего общества. Первая является внутренней целью системы города, а последняя привносится включенностью города в национальное хозяйство. В качестве средств реализации

этих целей выступают управление формированием функциональной структуры, планировочной структуры и инфраструктуры (социальной и производственной) города (5, с. 122).

В идеале городская администрация выполняет двойную функцию: она управляет городом и обслуживает его. “Управление городом... превращается в производственный процесс” (9, с. 207), при этом городское управление оказывает услуги городской общине за определенную плату, собираемую в том числе в виде налогов.

К.Б.Норкин говорит о смене парадигмы городского управления, вызванной прежде всего переходным периодом от экономики распределительного типа к конкурентной рыночной экономике. В переходный период оказываются уязвимыми и требуют особого внимания основные ресурсы города, определяющие его градоподдерживающую и градообразующую функции (9, с. 205). Так, применительно к Москве, такими ресурсами являются инфраструктура, в том числе необходимая для развития экономической и финансовой деятельности, а также научный, технический и культурный потенциал. Наряду с передачей ряда услуг коммерческим структурам, город берет на себя дополнительные социальные и экономические функции, ранее осуществлявшиеся в столице централизованно государственными органами управления – министерствами и ведомствами, а во многих других городах – градообразующими предприятиями.

Смена парадигмы городского управления выражается как в выработке новых правил и процедур принятия управленческих решений, так и в овладении значительным числом работников городского управления на всех уровнях новыми методами, оснащении структур городской исполнительной власти информационно-техническими средствами, обеспечивающими эффективную поддержку выработки и осуществления решений.

Все это требует соответствующего научного и правового обеспечения. Между тем, как отмечают специалисты, среди принятых и разрабатываемых правительством отраслевых и региональных программ отсутствуют работы, сколько-нибудь внятно затрагивающие городскую проблематику. “Показательно и то, что ни одна партия или движение не имеют собственной муниципальной политики. Немногим лучше обстоит дело и с российским законодательством: пока можно упомянуть лишь принятый в 1995 г. Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, определивший в самых общих чертах механизмы муниципального развития, и закон 1997 г. “О финансовых основах местного самоуправления”, который, по большому счету, не внес принципиальных изменений в старую схему формирования доходных статей бюджета, не позволяющую муниципалитетам не только формировать бюджет городского развития, но и удовлетворять текущие хозяйственные нужды” (8, с. 66).

Рассмотрим некоторые особенности управления крупным городом как сложным социально-экономическим объектом, выделяемые в работах специалистов, посвященных этой проблематике.

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

Крупные города с прилегающими поселениями как объект управления рассматриваются как некая сложная система. Городская агломерация, пишет А.Лола, – это целостный объект, та относительно автономная система, функционирующая в суточно-недельном цикле жизнедеятельности населения, которая принята мировой практикой в качестве объекта управления городом. Крупнейшие города и градосистемы, являясь сложнейшими объектами управления, во многом предопределяют организационные структуры и механизмы управления ими (7, с. 74).

Границы и структуры. Для эффективного управления мегаполисом необходимо устранить несоответствие административно установленных границ и географии фактически существующих хозяйственных, культурных, духовных и семейных связей. Москва как мегаполис неизбежно привязывает к себе пригороды, что не находит адекватного отражения в административном устройстве. В результате возникает ситуация, когда отдельными элементами инфраструктур пользуются одни люди, а оплачивают – другие. Тем самым нарушается баланс расходов и доходов города и пригородов (10, с.41).

Важно выявление реальных социально-пространственных структур крупнейшего города как ключевое условие организации внутригородских институциональных структур управления –

районов и общин. Требования городского управления также заставляют переосмыслить границы городов. Это прежде всего относится к границам Москвы. Московская столичная агломерация фактически управляется двумя субъектами – властями Москвы и Московской области. Таким образом, как считает А.Лола, открытость и широта функций крупнейших городов и их агломераций создают постоянную проблему делимитации и определения их границ как целостных объектов управления (7, с. 74).

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

Как пишет А.Лола, для управления городов бывшего СССР характерно крайнее упрощение. Это выражалось в том, что горожане оказались отчуждены от принятия властных решений; районный уровень управления являлся “приводным ремнем” городского и был малоэффективен из-за высокой численности населения (более 100 тыс. жителей); понятие об агломерации и управлении ею отсутствовало. До сих пор в России нет ни одного города и ни одной агломерации, которые подверглись бы осмыслению и изучению с позиций “объект и его сложность → субъектная организация управления” (7, с. 75).

Крупнейшие города обладают 6-11-уровневой реальной социально-пространственной организацией – от кварталов до агломерации, выполняющей функции города. Эта иерархичность требует адекватной иерархии управления. Однако мировой опыт управления как деятельности, имеющей собственную структуру самоорганизации, выработал оптимум, ограниченный, как правило, тремя-пятью уровнями институциональной организации городского управления. Отсюда необходимость изучения реальной иерархии города, постоянного мониторинга функций и дисфункций каждого уровня его социально-пространственной структуры и города в целом (7, с. 75).

Здесь необходим учет ряда принципиальных моментов. Прежде всего, это непосредственное участие горожан в обеспечении городского управления и динамичное перераспределение функций, прав и компетенций субъектов разных уровней. С точки зрения организации управления учет реальных социально-пространственных структур города означает делегирование функций и полномочий горожанами от нижних к верхним уровням самоуправления, городской власти и государственного управления. Фактором, обеспечивающим снижение иерархичности управляющей системы и соответствие субъектов и объектов управления, является также использование принципа дополнительности, проявляющееся в таких формах, как создание органов с “межрайонными” или субгородскими функциями (7, с. 77).

Крупные города, как и другие сложные социальные системы, характеризуются крайне непростой внутренней организацией и противоречивым влиянием друг на друга своих подсистем.

Роль функциональной структуры. Каждый город возникает в связи с общественными потребностями в выполнении определенных функций на данной территории. Для получения системного эффекта, отмечает А.Л.Каранов, необходимо конструировать градообразующую базу городов как социально-эффективное, экологически приемлемое и экономически оправданное сочетание функций (5, с. 121).

В зависимости от уровня развития города задача формирования его функциональной структуры приобретает различный характер. При этом важен учет необходимости и целесообразности развития функциональных сочетаний (энергопроизводственных, научно-производственных, финансово-промышленных), более полного использования трудовых ресурсов при расширении диапазона мест приложения труда, а также создания комплексов экологической индустрии (утилизация отходов, обезвреживание стоков и выбросов и т.д.). По мере развития города, увеличения его размеров, центр тяжести развития смещается в сторону более высоких ярусов функциональной структуры, т.е. в сторону качественного роста. Создание высокоэффективной урбанистической среды достигается удачным подбором функций путем: 1) преимущественного развития прогрессивных отраслей промышленности, науки, образования, средств информации и автоматических систем управления; 2) формирования социально привлекательного разнообразия мест приложения труда; 3) развития центральных функций с учетом народнохозяйственного профиля и особенностей окружающей территории (5, с. 121-122).

Роль пространственно-планировочной структуры. Планировочная структура должна удовлетворять ряду требований: санитарно-гигиеническим, транспортным, она должна обладать

гибкостью, способностью к развитию без возникновения при этом градостроительных и экологических трудностей. Планировочное регулирование обеспечивает благоприятные условия функционирования всех составных частей города, его гармоничное развитие; совершенствование положительных свойств высокоурбанизированной среды; рациональное размещение функциональных элементов и развитие инфраструктуры; удовлетворительное санитарно-гигиеническое состояние; защиту окружающей среды и развитие рекреационных районов; гибкость территориальной структуры и перспектив развития. Средствами планировки достигается целенаправленное, соответствующее конкретным условиям города формирование его подсистем: расселения, приложения труда, обслуживания, инфраструктуры, рекреационных и природных зон (5, с. 122).

Роль социальной инфраструктуры. Развитие социальной и производственной инфраструктуры имеет важнейшее значение для развития города и его экономики, влияет на качество жизни населения. Функционирование экономики города и формирование социальной инфраструктуры четко взаимосвязаны: экономическое развитие должно быть сопряжено с ростом потенциала его социальной инфраструктуры. Согласно теории порогового развития городов, последние приостанавливают свой территориальный рост в случае, если его издержки выше, нежели преимущества от увеличения территории. Один из сдерживающих территориальное развитие факторов – негибкость инфраструктурной подсистемы (2, с. 127).

Составляющая основу мегаполиса социальная инфраструктура включает все материально-вещные элементы, обеспечивающие общие условия жизнедеятельности человека. Они представляют собой совокупность условий, которые стимулируют, развивают и обеспечивают жизнедеятельность человека во всех сферах, обусловленных его природой, и объединяют людей в мегаполисы – в сфере труда, общественно-политической и духовной жизни, в семье и быту (10, с. 38). Социальная инфраструктура города определяется как совокупность элементов городского хозяйства, объектов культуры, образования, здравоохранения, обеспечивающих определенный уровень удовлетворения потребностей горожан (2, с. 124).

В зависимости от функций объектов инфраструктуры выделяют:

- инфраструктуру, оказывающую услуги нематериального характера (образование, здравоохранение, культура, юридические учреждения);
- инфраструктуру, поставляющую услуги материально-вещественного характера (жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание, транспорт, торговля, общественное питание).

Таким образом, управление городом, его развитием предполагает комплексное воздействие на все компоненты социальной инфраструктуры с учетом всех ее функций (витальной, коммуникационной, правовой, экономической, обслуживающей, образовательной и культурно-эстетической).

Роль природных факторов. Город имеет и природную составляющую, так как размещается на определенной территории с определенным ландшафтом и другими географическими характеристиками. Он включен в природную среду, испытывает ее воздействие и сам влияет на нее. Поэтому, как считает А.Л.Каранов, город можно назвать социально-природной системой (5, с. 119).

Вместе с тем совокупность условий жизнедеятельности человека включает и природно-географические, естественносоциальные элементы, обычно не включаемые в содержание социальной инфраструктуры, но играющие весьма существенную роль, состоящую в том, что они во многом определяют условия, сущность и формы жизнедеятельности людей. Это проявляется в географии расселения людей, типах домо- и градостроительства, технологиях городского обслуживания и жизнеобеспечения, транспорта и коммуникации и т.д. Особенно это касается нашей страны, где природно-географические условия обладают рядом несомненных особенностей. Эти моменты, пишет А.И.Попов, “должны учитываться при формировании мегаполиса и управлении им на территории нашей страны как наиболее перспективной формы расселения и жизнедеятельности человека” (10, с. 39).

Особенности города как объекта управления дополняются *особенностями современного мегаполиса*. Процесс формирования мегаполисов идет на основе создания таких условий жизнедеятельности, которые отсутствуют в других современных формах расселения, в том числе и в крупных городах. В процессе образования мегаполисов отмирает то, что не соответствует целям дальнейшего общественного развития (чрезмерный рост городов, транспортные, экологические и другие проблемы, отставание в развитии социальной среды

деревни и т.д.), а также утверждается и совершенствуется то, что вызвано самим этим развитием, т.е. появляются те новые элементы условий жизнедеятельности, которые необходимы для гармоничного развития человека, но которые отсутствуют даже в такой развитой форме расселения, как современный город.

Сегодня во многих странах мира формируется новый тип управления городами и их агломерациями, который не сводится к государственному, региональному, муниципальному управлению или местному самоуправлению. Это так называемое “метрополитенское управление”, или управление крупной городской агломерацией. Однако Всемирный форум ООН по проблемам городов (Стамбул, 1996 г.) выделил лишь 22 из 2300 крупных и крупнейших городов с хорошо налаженной практикой управления (в их числе Париж и регион Иль-де-Франс, Лондон, Вена, Стокгольм и др.) (7, с. 74).

Все эти проблемы и особенности ярко проявляются на примере Москвы. Москва является крупнейшей городской агломерацией, это город и субъект Российской Федерации, государственное образование и самоуправляющаяся община (10, с. 41), что определяет особую сложность как внутренних, так и внешних управленческих взаимосвязей.

К совокупности рассматриваемых проблем добавляются еще и проблемы, характерные для сегодняшней политической жизни России. В прессе отмечается, что “говорить о сколько-нибудь реальной отдаче от большинства разрабатываемых концепций развития российских городов пока рано. Многие рекомендации специалистов оказываются практически невостребованными...” (8, с. 67).

Характерной особенностью крупных городов с их многоуровневой структурой внутригородского управления является наличие разнонаправленных корпоративных интересов. Типичной для России картиной стала конфронтация исполнительной и представительной ветвей городской власти. Попытки предложить объединяющие всех общегородские цели и направления развития нередко сталкиваются с жестким сопротивлением муниципальных элит, не желающих расставаться с привычными рычагами влияния на процедуру принятия решений в городе. Д.Медовников и Т.Оганесян, рассматривая в этой связи опыт Петербурга, указывают на важность и положительное влияние достижения согласия между ветвями городской власти, разработку на этой основе системы целей городского развития и принятие соответствующего законодательства (8, с. 67).

Пути решения проблем и совершенствование управления

Зарубежный и передовой отечественный опыт свидетельствует о необходимости придания проблемам городского управления и развития высокоприоритетного значения, четкого понимания того, что “динамичность страны определяется прежде всего динамичностью ее городов” (8, с. 66).

Внедрение перспективного планирования на принципах стратегии развития. Как отмечает А.Лола, огромное значение для управляемости большим городом имеет его генеральный план. Однако исторически сложившиеся методология и содержание такого плана оказались непригодными для бурно развивающихся крупнейших городов и их агломераций с присущими им сложнейшими проблемами. По мнению А.Л.Каранова, практика показала, что управление развитием города представляет собой не механический набор несогласованных (или плохо согласованных) частных решений, а комплекс мероприятий, направленных на планомерное осуществление специально разработанной концепции развития. Путь частных решений и частичных корректировок не приводит к рациональному и полному использованию народнохозяйственного потенциала города. Необходимо бережно обращаться с потенциалом города, созданного длительным развитием, и в то же время постоянно проводить его оценку с точки зрения возможностей развития. Эта оценка требует, во-первых, анализа экономико-географического положения, раскрывающего возможность развития города от использования его экономических связей, ресурсов, во-вторых, определения емкости городской среды для проживания населения (в пределах последовательно преодолеваемых порогов) (5, с. 120).

К этому стоит добавить, что, по мнению зарубежных специалистов, четко сформулированная стратегия городского развития должна разделяться и активно поддерживаться всеми ключевыми группами интересов в местном сообществе (от городской администрации и предпринимателей до территориальных и профессиональных объединений населения) (8, с. 66).

Московская агломерация сложилась в конце XIX в. В 1918 г. она впервые стала объектом регулирования с целью ограничения роста. В последующий период на базе целого ряда исследований обосновывались проекты регулирования ее развития в рамках генерального плана: в 30-е, 50-е, 70-80-е годы. После 1985 г. Московская агломерация была обоснована в качестве объекта реформы управления (7, с. 74).

Ведущие центры европейских государств, приступив к соответствующим исследованиям еще в 40-х годах, к 80-м разработали новый тип программно-проектного документа – стратегическую программу развития города или градосистемы, который будучи приспособлен к каждой стране вместе с тем носит общий характер.

В России приступили к поискам новой методологии в 1976 г., и в настоящее время разработана собственная модель организации разработки и реализации программы городского развития (7, с. 79).

Одно из перспективных направлений – разработка и осуществление программ в социально значимых областях, в том числе по развитию межрегиональных связей, на основе сотрудничества Правительства с общественными и другими организациями.

Структурная перестройка управления. Основная задача в этой области – нахождение оптимального соотношения централизации и децентрализации управления, сбалансированного разделения функций, прав и ответственности между центром городского управления и районами. Как отмечает П.Бирюков (1), городские районы фактически являются интегрированными и взаимозависимыми структурами; большинство проблем – жилье, транспорт, трудоустройство, образование, землепользование – носит общегородской характер. Отдельные административные единицы, составляющие город, не обладают полномочиями для эффективного решения этих проблем. Практика показывает, что в крупных городах власти постепенно утрачивают способность управлять эффективно. Требуются скоординированные совместные действия всех уровней городских структур на основе консолидации и централизации их деятельности.

Вместе с тем чрезмерная централизация власти ведет к снижению обоснованности и оперативности решения возникающих на местах проблем. В этом случае местные органы управления становятся простыми исполнителями директив центра и недостаточно учитывают нужды и запросы населения данной территории. Кроме того, децентрализация системы управления активизирует деятельность местных органов власти по вовлечению избирателей в политическую жизнь и дела района (1, с. 149).

Проблема централизации и децентрализации управления городским хозяйством непосредственно связана с разграничением компетенции по уровням управления: город – административный округ – муниципальный округ. При этом на уровне города должны рассматриваться лишь те вопросы, которые не могут быть эффективно решены муниципальными и административными округами. Законодательные власти города определяют полномочия, финансовую базу и свободу действий местных органов власти, а последние самостоятельно и под свою ответственность реализуют эти полномочия в интересах населения, ищут возможности для оказания дополнительных услуг, способствуют повышению социальной активности жителей и создают конкурентную среду (1, с. 153).

Мощным организационным резервом городского управления является широкое внедрение местного самоуправления, которому в Москве придается важное значение. В Москве проведена и, видимо, будет продолжаться реформа органов управления городом, совершенствование их структуры. Как пишет А.И.Попов, в целях приближения властных структур к москвичам и сохранения управляемости городским хозяйством проведено радикальное реформирование органов управления городом (10, с. 42). Создана трехзвенная система управления: город (мэрия) – округ (префектура) – район (управа).

В управлении жилищно-коммунальным хозяйством Москвы в последние годы произошли серьезные сдвиги в сторону децентрализации. Осуществляемая в этой области реформа одновременно направлена на формирование во всех муниципальных округах и территориальных управлениях единой системы управления. Правительство Москвы приступило к решению этой проблемы в 1991 г. Первым шагом явилось разграничение функций управления жилищным фондом и его эксплуатации.

Муниципальный жилищный и нежилой фонд, находившийся ранее на балансе жилищно-эксплуатационных управлений, был передан на баланс вновь созданных на уровне муниципальных округов города предприятий – дирекций единого заказчика (ДЕЗ), в функции которых входят хозяйственное ведение и управление этим фондом. Ремонтно-

эксплуатационные предприятия (РЭП и др.) стали чисто подрядными организациями. Такое разграничение функций заказчика и подрядчика позволило перейти к установлению договорных (контрактных) отношений между ними, ввести элементы конкурсности и конкуренции. Финансовые средства сосредоточены у заказчика, который должен производить оплату выполненных подрядчиком работ в зависимости от их качества и в соответствии с договором. Отмечается, что, несмотря на существование ряда нерешенных организационных и финансовых проблем, новая система управления жилищно-коммунальным хозяйством дает положительные результаты (1, с. 150).

В соответствии с Уставом г. Москвы и Законом г. Москвы “О районной Управе в городе Москве”, основными территориальными единицами являются районы и административные округа. Органом власти района является Управа, ее глава руководит работой районного Собрания и администрацией. Собрание обладает полномочиями представительного органа. В соответствии с проведенной реформой, в Москве было сформировано 125 районных Управ, в состав районных Собраний избрано 1444 советника (6, с. 10). Таким образом, в районах созданы представительные и исполнительные органы власти, которые наделяются правами решения местных вопросов в рамках городского самоуправления. Здесь также предстоит продолжить решение ряда проблем, в частности связанных с обеспечением полномочий районного Собрания по контролю за использованием материально-финансовых ресурсов района, формированию сметы доходов и расходов района и годовой программы социально-экономического развития и застройки территории района.

Кроме того, укрепляется взаимодействие Мэрии и Правительства с Московской городской думой. Получила развитие система партнерства с профсоюзами и предпринимателями (на основе трехстороннего соглашения между Правительством Москвы, Московской федерацией профсоюзов, Московской конфедерацией промышленников и предпринимателей). Развивается межрегиональное сотрудничество.

Новый подход к градообразующим факторам. В Москве это направление выражается, в частности, в повышении роли научно-технического потенциала, являющегося одним из основных ресурсов города, наряду с его инфраструктурой, системой коммуникаций общегосударственного значения и т.д. В результате предоставления большей самостоятельности субъектам Российской Федерации и муниципальному уровню управления, а также под воздействием перестройки экономики вопросы развития промышленности, науки, образования, культуры в подавляющей части лежали в сфере компетенции общегосударственного уровня управления, министерств и ведомств. Теперь многие из них становятся объектом внимания и ответственности городских властей. Разумеется, в первую очередь это относится к Москве и другим крупным научным, образовательным и культурным центрам.

Как отмечает К.Б.Норкин, в Москве градообразующая роль науки настолько возросла, что можно говорить о перспективе выдвижения этой сферы на лидирующую роль (9, с. 219). В этой связи, то кризисное положение, в котором находится в настоящее время фундаментальная и прикладная наука, ставит под угрозу один из важнейших градообразующих факторов, более того, может лишить город средств к существованию. Это выдвигает совершенно новые и особые задачи перед городской администрацией в области участия в жизнедеятельности этой сферы, поиска механизмов инвестирования науки и социально-экономического развития в целом, в частности за счет создания налогово-правовых условий, стимулирующих развитие производства товаров и услуг на основе интенсивных, ресурсосберегающих и наукоемких технологий.

Повышение качества и экономической эффективности системы городского управления и городского хозяйства. Разумеется, это комплексная и сложная задача. Она решается с помощью развития самоуправления, повышения ответственности и роли всей структуры органов управления, установления экономически обоснованных и справедливых правил взаимных бюджетных расчетов властей разного уровня, распределения налогов и дотаций, совершенствования бюджетной системы города и т.д. Большую роль призвана сыграть разработка различных регламентов, нормативов и процедур, в том числе в области прямых договорных отношений между властью и потребителями муниципальных услуг, коммерческого обслуживания населения, установления цен при взаимоотношениях с поставщиками и потребителями услуг. Внедрение противозатратных механизмов предполагает децентрализацию социальных расходов в бюджетной системе города, дифференцированную передачу дотаций потребителям, в том числе путем уменьшения налогов.

Важное значение имеет упорядочение экономических отношений города с другими звеньями государственной власти, прежде всего с точки зрения бюджетной и налоговой систем. Для Москвы это означает совершенствование бюджетной системы Российской Федерации в части взаимодействия с субъектом федерации, налаживание прямых хозяйственных связей между субъектами федерации.

Важной задачей является также преодоление затратного (дотационного) подхода к предоставлению городских услуг. Сложившаяся система коммунального обслуживания характеризуется: дотационностью пользования коммунальными благами; недифференцированностью оплаты в зависимости от объема и качества обслуживания; фиксированностью объема потребления услуг (отсутствием способов индивидуализации его уровня). Производитель коммунальных благ получает оплату в основном не от потребителя, а от городской администрации, при отсутствии эффективного контроля объема и качества доставляемого блага не имеет экономической заинтересованности в снижении производственных затрат.

Проблема экономического стимулирования и повышения качества обслуживания решается на основе создания нового типа экономических взаимоотношений между производителями благ, конечными потребителями и органами муниципального и местного управления. Мерами в этой области являются расширение конкурсных основ в передаче прав обслуживания и распоряжения муниципальным имуществом, усиление контроля, переадресация дотаций непосредственно конечному пользователю, стимулирование улучшения качества обслуживания и эксплуатации муниципального имущества с помощью гарантии продления договора, штрафных санкций и других мер.

Применение новых методов управления. Методы городского управления подразделяют на политико-правовые и административные. Первая группа призвана совершенствовать систему отношений в городе, создавать условия для реализации прав граждан, формирования благоприятной экономической среды для любых форм предпринимательства, повышающих экономический потенциал города. Административные методы связаны с компетенцией исполнительной власти города и направлены на решение таких задач, как совершенствование его пространственной организации и функциональной структуры (5, с. 121).

Среди новых методов, примеры успешного применения которых имеются в нашей стране, составление дерева целей города, системно увязывающего интересы различных групп населения города и служащего обоснованием принятия управленческих решений, и даже выработка миссии города. Дерево целей – схема, которая может быть разработана для любого города. Она наполняется конкретным содержанием в соответствии с миссией города, которая, таким образом, является отправным моментом при разработке стратегии, определяет наиболее целесообразные и эффективные направления использования и развития потенциала города в конкретных областях (производство, технологическое развитие, образование и т.д.). “Если миссия разделяется всеми горожанами, то с помощью законодательно закреплённой системы целей... происходит объединение различных категорий, слоев, групп интересов местного населения в “корпорацию городского развития”, без создания которой, по Макс Вегеру, невозможно существование подлинного города”, – пишут Д.Медовников и Т.Оганесян (8, с. 67).

Возникает потребность в применении новых методов планирования, финансирования, оценки деятельности органов управления, соответствующих условиям рыночной экономики. Одним из подходов к решению проблемы оценки эффективности управления административно-территориальной единицей или отраслью городской инфраструктуры П.Бирюков считает анализ издержек и выгод. По его мнению, необходимо, чтобы все постановления, утверждающие программы работ, содержали четкие нормы их выполнения, ибо только в таком случае можно судить об их эффективности. Во всех новых программах и мероприятиях следует указывать сроки их завершения, что потребует проведения периодических проверок, выявляющих нерадивых исполнителей или неэффективные программы (1, с. 152).

К.Б.Норкин обращает внимание на важность внедрения в процессы управления и принятия решений функционально-стоимостного подхода, с помощью которого можно решить такие проблемы, как определение степени загрузки налогового потенциала города; распределение ответственности, прав, доходов и активов между уровнями городского управления; упорядочение взаимоотношений столицы с федеральным уровнем, в том числе по осуществлению столичных функций, согласование нормативов и процедур по бюджетным расчетам (9, с. 226-227).

Одной из острейших проблем городского управления является финансирование муниципальных образований и прежде всего жилищно-коммунальной инфраструктуры, поиск его новых источников. В настоящее время, пишут В.Иванов и А.Коробова, в руках окружных и районных органов местного самоуправления нет эффективных социально-экономических рычагов управления развитием территории, хотя такая задача на них возлагается. Социально-экономическая обстановка, сокращение бюджетного финансирования, изношенность городской инфраструктуры требуют дополнительных местных ресурсов (4, с. 52). В этой связи представляют интерес предложения и опыт практического применения методов диверсифицированного ресурсного обеспечения с использованием инструментов бюджетирования и проектного финансирования.

Отмечается, что проектное финансирование является действенным инструментом формирования многовариантного ресурсного обеспечения деятельности местного самоуправления. Разработка муниципальных проектов дает возможность решать проблемы и согласовывать интересы органов местного самоуправления, предприятий, банков, а применение методов бюджетирования – повышать их инвестиционную привлекательность.

В разработке стратегии повышения эффективности объектов жилищно-коммунального хозяйства весьма полезную роль способны сыграть финансовый и функционально-стоимостной анализ деятельности эксплуатационных предприятий, исследование финансовых потоков, маркетинговые исследования услуг, SWOT-анализ. В качестве эффективной меры выдвигается построение финансовой структуры муниципальных образований на основе выделения центров финансовой ответственности, являющихся точками приложения управленческих воздействий. Это дает возможность разработать “стратегию глобальной экономии” и трансформировать центры убытков в центры прибыли с помощью применения методов бизнес-планирования и финансового инжиниринга. Как показал конкретный опыт на уровне районной управы, разработка и реализация проектов, коммерческое использование существующей ресурсной базы, оказание новых услуг, реализация стратегии глобальной экономии в жилищном хозяйстве привели к значительному увеличению источников внебюджетных поступлений (4, с. 55-57).

Сокращению бюджетных затрат и повышению финансовой устойчивости предприятий жилищно-коммунального хозяйства способствует также конкурсный принцип отбора проектов, исполнителей работ. Как подчеркивают специалисты, конкурсный принцип в управлении муниципальными ресурсами должен стать основополагающим.

Информационная система управления городом. Процессы управления, как известно, осуществляются на основе сбора, передачи и обработки информации. Мощным средством решения проблем эффективного управления городом и обоснованного долгосрочного планирования его развития является применение современных информационных технологий.

Для эффективного управления необходима информационная база, соответствующим образом иерархически организованная, способная выявлять на ранних этапах возникающие отклонения от целенаправленного развития, облегчать анализ их причин и последствий, поддерживать принятие решений. Необходимо разработать “рабочие модели” крупных городов. Как отмечает А.Лола, зрелость информационной базы города подразумевает прежде всего единство трех видов характеризующей его информации: картографической и иной визуальной, статистической и текстовой (лингвистической) (7, с. 80).

Как показывают исследования, по мере усложнения социально-экономических процессов, разрастания информационных потоков исполнительная власть нередко испытывает недостаток в информации, вместе с тем существующая информация далеко не всегда и не полностью отвечает требованиям систем управления. Так, не всякая информация полезна, представлена в необходимом виде и отвечает поставленным целям управления. Но наличие избыточной информации и перегруженность ею органов управления сопровождается недостатком аналитической и прогнозной информации.

Эти обстоятельства определяют необходимость коренного совершенствования информационного обеспечения городского управления на основе разработки и внедрения управленческих информационных систем (УИС) городского управления. Целями создания УИС являются:

- обеспечение на высшем уровне администрации города решения перспективных, стратегических задач и снижения объемов оперативного руководства;
- подготовка, передача и обработка информации для управленческих решений, основанная на современных информационных технологиях;

– повышение эффективности процесса управления, сокращение сроков принятия решений за счет внедрения на всех уровнях управления программных и технических средств передачи и обработки информации, в том числе средств моделирования и прогнозирования;

– четкое определение функций и задач всех уровней управления, приведение в соответствие с ними структуры управления, закрепление прав и обязанностей по всем уровням управления и типам управленческих решений.

Разработка и внедрение УИС позволят решить такие задачи, как повышение эффективности управления городским хозяйством, эффективности регулирования развития и функционирования отраслей городского хозяйства за счет оперативности обработки информации, своевременности ее представления аппарату управления и возможности разработки вариантов и выбора оптимального управленческого решения; обеспечение решения задач научно обоснованного прогнозирования и планирования развития городского хозяйства (11, с. 130).

Большие возможности открываются при использовании такого современного варианта средств взаимодействия с информационной системой (интерфейса), как так называемый ситуационный центр (комплекс рабочих мест руководителей), предлагаемый в настоящее время для реализации в системе городского управления Москвы (12). Основное отличие ситуационного центра от традиционных УИС состоит в возможности в режиме реального времени просчитывать и анализировать последствия любых управленческих решений, которые принимаются на основе полной и объективной внутренней и внешней информации, являющейся результатом обработки комплекса данных всех служб городского управления. Тем самым, непосредственно в процессе управленческого совещания могут быть разработаны и обоснованы лучшие варианты решений в конкретной ситуации.

Структура такой УИС может состоять из следующих модулей:

– мониторинг деятельности хозяйственного объекта (обеспечение информации о состоянии объекта управления по множеству параметров и информационных разрезов; агрегирование, сортировка и отбор информации; экспресс-анализ хозяйственно-экономической информации);

– бизнес-планирование и имитационное моделирование (сортировка управленческих задач; выбор необходимой подпрограммы; решение задачи и визуальное представление решения);

– выбор оптимального управленческого решения и осуществление обратной связи (выработка управленческих решений, доведение принятых решений до ответственных исполнителей и контроль качества исполнения);

– внешний мониторинг и контроль (постоянный контроль изменений внешней среды, поиск информации, включая использование возможностей официальной статистики, глобальных информационных агентств и сети Интернет);

– синхронизация внутренних решений с изменениями внешней среды (12, с. 32).

Разработанная в последние годы на Западе концепция так называемого виртуального города позволяет на качественно новом уровне решать вопросы информационного обеспечения городского управления, закладывает основы построения специализированных информационных центров, в которых собирается и хранится комплексная информация о всех важнейших инфраструктурных элементах города: зданиях, сооружениях, подземных и инженерных коммуникациях, транспорте, дорогах и т.д. Такие центры позволяют не только проводить всесторонний анализ и планирование всевозможных изменений комплексной инфраструктуры городского хозяйства, но и служат целям единого и всестороннего повседневного контроля за возникновением критических точек в жизнедеятельности города (аварии, нарушение транспортных потоков, неполадки в системе инженерного обеспечения города и т.д.) (12, с. 33).

Список литературы

1. Бирюков П. Централизованное и децентрализованное управление на уровне города Москвы // Вопр. экономики. – М., 1995. – N 10. – С. 149-153.
2. Зайцев И.К. Социальная инфраструктура города и качество жизни населения // Экономика и управление: Сб. науч. работ аспирантов и соискателей / РАН. Отд-ние экономики. Волог. науч.-координац. центр Центр. экон.-мат. ин-та, Волог. гос. техн. ун-т. – Вологда, 1999. – С. 124-128.
3. Закупень Т. Качественные аспекты информации в органах государственного управления // Пробл. теории и практики управления. – М., 1997. – N 6. – С. 38-42.

4. Иванов В., Коробова А. Многовариантное ресурсное обеспечение развития городской инфраструктуры // Рынок ценных бумаг. – М., 1999. – N 13 (148). – С. 52-57.
5. Каранов А.Л. Проблемы управления развитием крупных городов // Экономика и управление: Сб. науч. работ аспирантов и соискателей / РАН. Отд-ние экономики. Волог. науч.-координац. центр Центр. экон.-мат. ин-та, Волог. гос. техн. ун-т. – Вологда, 1999. – С. 119-123.
6. Кто в Управах управляет // Моя Москва. – М., 1998. – N 7. – С. 10.
7. Лола А. Принципы управления крупнейшим городом // Пробл. теории и практики управления. – М., 1997. – N 2. – С. 73-80.
8. Медовников Д., Оганесян Т. Корпорация “город” // Эксперт. – М., 1999. – N 9. – С. 66-67.
9. Норкин К.Б. Рыночная экономика большого города: Путем ошибок к процветанию. – М.: “Ирис-пресс”, 1996. – 256 с.
10. Попов А.И. Столичный мегаполис: Методологические, управленческие и правовые аспекты // Социально-полит. журнал: Социально-гуманитарные знания. – М., 1997. – N 5. – С.33-43.
11. Ускова Т.В. Проблемы создания информационной системы управления городом // Экономика и управление: Сб. науч. работ аспирантов и соискателей / РАН. Отд-ние экономики. Волог. науч.-координац. центр Центр. экон.-мат. ин-та, Волог. гос. техн. ун-т. – Вологда, 1999. – С. 129-131.
12. Шишов В., Кулиш О., Бочкарев А. Как эффективно управлять столицей? // Моя Москва. – М., 1999. – N 5. – С. 30-34.