

УДК 352.075

И. Б. Гарькавый,
кандидат наук государственного управления,
соискатель кафедры регионального управления,
местного самоуправления и управления городом
Национальной академии государственного
управления при Президенте Украины

О КОМПЛЕКСНОМ РЕФОРМИРОВАНИИ УПРАВЛЕНИЯ ГРАДООБСЛУЖИВАЮЩЕЙ СФЕРЫ

Аннотация

В статье изложены подходы к обеспечению реформирования управления градообслуживающей сферы в социально-экономической плоскости. Предложено осуществлять комплексное реформирование этой сферы в научном и практическом аспектах.

Ключевые слова: местное самоуправление, градообслуживающая сфера, реформирование управления, инновационное развитие, оптимизация рынка, муниципальные услуги, моделирование, технологическое обеспечение, нововведение, концессия, функция мотивации.

Аңдатпа

Мақалада әлеуметтік-экономикалық жазықтықта қалаға қызмет көрсетуші саланы басқаруды реформалауды қамтамасыз ету тәсілдері баяндалған. Бұл саланы ғылыми және практикалық тұрғыдан кешенді реформалау ұсынылған.

Тірек сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару, қалаға қызмет көрсетуші сала, басқаруды реформалау, инновациялық дамыту, нарықты оптимизациялау, муниципалды қызметтер, модельдеу, технологиялық қамтамасыз ету, жаңалық енгізу, концессия, ынталандыру функциясы.

Abstract

In the article, going is expounded near reformation of management the sphere of maintenance of city in a socio-economic plane. It is suggested to carry out complex reformation of this sphere in scientific and practical aspects.

Key words: local self-government, sphere of maintenance of city, reformation of management, innovative development, optimization of market, municipal services, design, technological providing, innovation, concession, function of motivation.

Ключевой проблемой местного самоуправления, которая нуждается в поэтапном решении, является достаточно низкий уровень социально-экономического развития городов, недостаточная их конкурентоспособность и активность. Эта проблема связана с решением задач надлежащего жизнеобеспечения территориальных сообществ (ТС), укрепления материальной базы местного самоуправления и градообслуживающей сферы, как важной ее составляющей, реализации курса на повышение эффективности мероприятий в механизме управления, который используется органами местного самоуправления (ОМС). Это связано с необходимостью переориентировать экономику городов на новую модель развития, для создания условий интегрирования их научного и интеллектуального потенциала в производственную и непроизводственную сферы, совершенствования деятельности по приоритетным направлениям, что и определяет актуальность темы настоящей статьи.

Исследования связаны с важными научными, а также практическими задачами, которые предусмотрены планом научно-исследовательских работ Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. При этом автором статьи разработаны теоретико-методологические основы управления градообслуживающей сферой.

Анализ исследований и публикаций по избранной теме свидетельствует, что в научной литературе проблемы развития сферы услуг в экономике городов, невзирая на их важность, не были предметом комплексного анализа. Для изучения этих проблем представляют интерес научные труды В. Бабаева [1, с. 76–83], В. Зотова [2, с. 165–223], в которых излагаются общие вопросы управления градообслуживающей сферой, А. Батанова [3, с. 156–158], посвященные характеристике участия населения муниципального образования в местном самоуправлении. Вместе с тем, нерешенная часть общей проблемы в значительной степени связана с отсутствием систематизации базовых направлений реформирования градообслуживающей сферы. Такое положение можно объяснить тем, что структура взаимосвязей, а часто и состав элементов при

исследовании формальных систем, считаются неизменными. При этом теряется возможность изучения существенных закономерностей развития, обуславливающих его неравномерность и неопределенность, возможность объяснения механизма интеграции отдельных составляющих, а сам процесс развития представляется загадочным «черным ящиком».

В настоящей статье акцентируется внимание на определении направлений, обеспечивающих реформирование градообслуживающей сферы, которые в своей совокупности образуют, по нашему мнению, условия для перехода к действительно результативному типу управления. Автор не претендует на разработку целостной системы необходимых и достаточных мероприятий по развитию экономики городов. Речь будет идти лишь об узловых направлениях обеспечения реформирования, образующих своего рода «каркас» реформы градообслуживающей сферы.

Инновации – основа реформирования управления градообслуживающей сферой. Инновации в градообслуживающей сфере, реализуются в результате сложного взаимодействия технологических сдвигов и изменений в хозяйственных отношениях. Формирование составляющих этой системы должно осуществляться на основе управленческих решений, которые принимаются ОМС и субъектами хозяйствования. В то же время, воссоздание таких систем имеет внутренние закономерности, описываемых в виде условий рациональной хозяйственной деятельности, несоблюдение которых может привести к непредсказуемым последствиям.

Важнейшее условие сбалансированного функционирования комплекса связанных видов деятельности градообслуживающего характера — соответствие уровня муниципальных услуг требованиям членов ТС (конечных потребителей), которые определяются общественными потребностями и человеческим фактором вообще.

Высокая технико-экономическая однородность комплексов сферы муниципальных услуг характеризует возможность и целесообразность их использования в дальнейшем в анализе воспроизводящей структуры градообслуживающей сферы как стойкого структурного элемента – технологического уклада (ТУ). При исследовании принималось, что составляющие этой сферы, которые входят в один ТУ, в результате связанности, развиваются синхронно. Любые изменения в одном из звеньев ТУ вызывают соответствующие изменения в других составляющих цепи связанных видов деятельности. Расширение каждого технологического процесса обусловлено развитием всей группы взаимоувязанных систем предоставления услуг в градообслуживающей сфере.

Первичным элементом инновационного развития является нововведение. Развитие любой технологической системы в градообслуживающей сфере следует начинать с внедрения базисного нововведения, которое сопровождается впоследствии другими, дополняющими его.

Исследования свидетельствуют [4, с. 238], что инновации и изменения в основных частях технологической структуры градообслуживающей и градообразующей сфер взаимообусловлены. Они стимулируют и дополняют друг друга.

В каждом ТУ следует выделять ядро, в котором сосредоточен набор базисных технологий. Комплексы сферы услуг или системы, которые реализуют их, связаны с определенными технологическими процессами. Составляющие технологической цепи направляются на соответствующий тип потребления, который является одним из важнейших элементов ТУ в градообслуживающей сфере и выполняет роль своеобразного ускорителя его развития. Жизненный цикл каждого ТУ завершается с насыщением определенных общественных потребностей. Фаза быстрого роста ТУ тесно связана с его актуализацией, которая происходит путем сложного взаимодействия технологических возможностей и опять возникающих общественных потребностей.

Период доминирования конкретного ТУ можно считать этапом инновационного развития градообслуживающей сферы. Система муниципального управления в условиях реформирования должна обеспечивать отбор наиболее эффективных технологий, и как следствие, организацию необходимых для их формирования коммуникаций в структуре хозяйственных отношений; перераспределение ресурсного и финансового обеспечения из сферы услуг устаревшего ТУ в интересах нового ТУ; разрыв одних коммуникаций в структуре хозяйственных отношений и создание других; ликвидацию или перестройку устаревших направлений деятельности и свертывание или изменение соответствующих хозяйственных отношений.

Принцип оптимума в формировании рынка муниципальных услуг. Важной составляющей реформирования механизма управления градообразующей сферой является

оптимизация рынка муниципальных услуг, которая должна осуществляться с использованием определенных принципов.

Многочисленные дискуссии с участием ученых, экспертов, общественности относительно путей реформирования местного самоуправления, деятельности ОМС, практически не обходят вниманием вопросы ее эффективности и результативности, в частности, механизмов управления конъюнктурой рынка муниципальных услуг, определения путей повышения качества их предоставления потребителям. А это зависит от желания, способности и готовности должностных лиц ОМС, руководителей и персонала предприятий города решать проблему обеспечения равновесия между спросом и предложением на рынке муниципальных услуг, используя при этом соответствующие методы и формы управления. Именно при таком подходе возникает вопрос: необходим ли научный инструментарий управления конъюнктурой рынка муниципальных услуг? Если он есть, то есть ли потребность его усовершенствования? Наверное, более корректной следует считать вторую часть поставленного вопроса.

В процессе обеспечения равновесия между спросом и предложением на рынке муниципальных услуг в условиях реформирования механизма управления градообразующей сферой необходимо определить условия оптимума равновесия между спросом и потреблением. Нами были сформулированы варианты правил оптимизации конъюнктуры рынка муниципальных услуг с использованием разработанных моделей социально-экономического обмена в сфере потребления.

Исследование было построено следующим образом. Сначала определялось несколько формулировок принципа оптимума в схеме группового выбора и устанавливалась их взаимосвязь. В частности, игровая формулировка в терминах смешанных стратегий перекликается с понятием «нечеткого ядра», а формулировка в терминах «опорных линейных порядков» — с понятием корпоративного равновесия [5, с. 194–197]. В последующем принцип оптимума применялся нами для описания равновесных распределений в моделях типа Эрроу – Дебре и в модели с оптимальным прогнозированием и равновесным распределением [6, с. 29–32].

Формирование рынка муниципальных услуг относится к первоочередным задачам ОМС, как заказчиков необходимых объемов этих услуг для соответствующих ТС. И если связать воедино полномочия, которые касаются организации предоставления услуг в условиях реформирования механизма управления градообразующей сферой, то предоставляется возможность оптимизировать конъюнктуру рынка услуг по соотношению спроса и предложения, которая может осуществляться с использованием определенных вариантов принципа оптимума.

Моделирование и технологическое обеспечение реформирования. В процессе реформирования управления градообслуживающей сферой необходимо совершенствовать подходы к использованию моделей процессов и объектов управления (МПОУ), а также технологического обеспечения реализации механизмов управления.

Как альтернатива существующему положению предложена гибкая технология прогнозных и программных расчетов, которая обеспечивает личное участие должностного лица в конструировании модели и формировании массива информации для расчетов, более тесную привязку модели к формам и показателям развития градообслуживающей сферы, разработку комплекта необходимых аналитических расчетов, встраивания модели в сеть реально существующих коммуникаций. Это предполагает внедрение диалоговой системы построения и использования МПОУ с разделением функции «задача – предпосылки» и «решения задачи» между должностным лицом и средствами вычислительной техники [7, с. 156]. Такие системы должны обеспечить постановку и решение задач, которые слабо формализуются и представляют большинство содержательных аспектов в реформировании механизма управления градообразующей сферой так, как это осуществляется в технологии программируемого развития [7, с. 245].

Именно таким образом можно избежать «жесткости», заформализованности модели, к которой вынуждены прибегать разработчики, поскольку им придется заблаговременно, к проведению расчетов включать в модель все факторы, которые необходимо учесть и которые, по их мнению, должен учитывать пользователь (должностное лицо).

Чрезвычайно важно, что при диалоговом режиме работы должностное лицо получает возможность оперативной интерпретации промежуточных результатов расчетов по реформированию управления градообслуживающей сферой и более осознанного учета факторов, которые не формализуются, привлечения дополнительной информации и выбора

более рациональных алгоритмов расчета, направленного на укрепление рассматриваемой сферы. Должностное лицо и в самом деле может приспособить модель к своим задачам по реформированию, к условиям их решения, которые изменяются, и последовательно «отработать» альтернативы разных ситуаций, находить если, не оптимальное, то наиболее рациональное с его точки зрения решение. В этом случае модель становится понятной пользователю. Он может не просто принять (или не принять) результат модельного расчета, но и полностью осознать, осмыслить его, поскольку процесс решения любой задачи — это одновременно процесс познания проблемы, анализа ситуации и возможностей укрепления градообслуживающей сферы.

Концессия в градообслуживающей сфере. Используя значительные объемы ресурсов, среди которых природный газ, нефтепродукты, электроэнергия, ОМС, как и рядовые граждане, тем самым определяют столкновение в будущем с более сложными условиями энергетического и ресурсного обеспечения предприятий в сфере жизнеобеспечения городов. Проведенные обобщения свидетельствуют, что как на общегосударственном, так и на местном уровне все большее внимание, со временем, будет уделяться вопросам использования привлеченного и имеющегося ресурсно-энергетического потенциала, что сопровождается экстремальными изменениями социально-экономических условий.

В таком аспекте реформирование управления градообслуживающей сферой практически невозможно без кардинальных изменений в отношениях собственности, без формирования на их основе рыночной инновационно-инвестиционной среды. В решении этой проблемы особую актуальность приобретают вопросы эффективного регулирования взаимоотношений между ОМС и субъектами хозяйствования, которые построены на концессионных принципах. Ведь таким образом можно обеспечить удовлетворение потребностей ТС в муниципальных услугах путем предоставления представительским органом на основании концессионного договора на платной и срочной основе субъекту предпринимательской деятельности (юридическому или физическому лицу) права на создание (строительство) и (или) управление (эксплуатацию) объекта концессии (срочное платное владение). При этом должны определяться условия взятия субъектом предпринимательской деятельности на себя обязательств по созданию и (или) управлению объектом концессии, имущественной ответственности и возможного предпринимательского риска [8, с. 261]. Именно от определения этих условий, особенно относительно платной основы концессии, зависит ее эффективность и целесообразность с точки зрения реформирования управления градообслуживающей сферой.

Изучение сущности категории «динамическая плата в условиях концессии» позволило сформулировать некоторые рекомендации относительно совершенствования механизма управления хозяйственной деятельностью со стороны ОМС на условиях концессии. Во-первых, варьируя значением платежей можно управлять объемами привлечения ресурсов в сферу градообслуживающей хозяйственной деятельности. Во-вторых, нужно предусмотреть механизмы, которые компенсируют последствия крупномасштабных изменений, вызванных структурными сдвигами в сфере потребления, путем внедрения ресурсосберегающих технологий. Наконец, следует иметь в виду, что все мероприятия, направленные на управление динамическими эффектами, жизнеспособны лишь в соответствующих социально-экономических условиях. Поэтому вопрос определения динамической платы в хозяйственной практике ОМС требует не только того, что необходимо пересматривать цену и введение специализированных платежей, но, в первую очередь, анализировать социально-экономические отношения, институциональную структуру управления городом, которая представляет интересы ТС. Важно также обеспечивать понимание должностными лицами местного самоуправления высокой социальной приоритетности решения долговременных задач обеспечения перманентного бескризисного развития на длительный период. Без этого мероприятия по «динамизации» форм и методов реформирования управления градообслуживающей сферой могут пойти лишь во вред.

Реализация функции мотивации на коммунальных предприятиях. Все предприятия градообслуживающей сферы сегодня действуют в конкретной рыночной среде. У всех предприятий одна из главных задач – обеспечение прибыльности (чаще – безубыточности). Одним участникам рынка выполнение указанной задачи в той или иной степени удастся, а другим – нет, особенно коммунальным предприятиям. Таковы реалии рынка муниципальных услуг.

Способность коммунального предприятия градообслуживающей сферы достигать своей цели в условиях рынка, на котором с аналогичными целями функционируют

предприятия других форм собственности, характеризует сложность обеспечения его конкурентоспособности. Конкретную рыночную позицию такого предприятия определяют его конкурентные преимущества. В большинстве своём предприятия градообслуживающей сферы достигают конкурентных преимуществ, если прибегают к новым способам конкуренции в своей отрасли, благодаря нововведениям. Нововведение может выражаться в изменении ассортимента услуг или процесса их предоставления, новых подходах к маркетингу, новых концепциях в сфере конкуренции и др. Но залогом как обеспечения конкурентного преимущества в частности, так и прибыльности предприятия градообслуживающей сферы вообще, должен быть заинтересован персонал, как одна из определяющих составляющих внутренней среды предприятия.

С этой целью, используя методы теории конкуренции (модели кейнсианского типа) [9, с. 117], проведено изучение макроэкономических свойств традиционной системы найма и системы участия в прибылях (СУП) на предприятиях градообслуживающей сферы.

Проведенные исследования свидетельствуют, что для СУП характерны классические или монетаристские макроэкономические пропорции, которые значительно отличаются от краткосрочных кейнсианских для системы найма, которая функционирует в условиях неполной занятости. В СУП средства на получение услуг нейтральны: они прямо влияют на уровень тарифов, не оказывая при этом никакого влияния на реальные агрегированные экономические переменные. Ресурсы здесь используются всегда полностью и потому ОМС в условиях реформирования управления градообслуживающей сферой мог бы относительно просто и непосредственно контролировать тарифы (регулируя уровень дотаций), «не беспокоясь» о возможном последующем влиянии на занятость и объемы предоставления муниципальных услуг.

Вывод. Научный подход требует не только видеть реальные угрозы срыва муниципальной реформы, но и сравнивать разные варианты обеспечения реформирования управления градообслуживающей сферы. Водораздел между группами приемлемых и неприемлемых направлений реформирования проходит там, где они предусматривают реально экономическое народовластие как основу оздоровления управленческой системы, усовершенствования форм и методов управления сферой обслуживания в городах.

На основе использования полученных результатов исследований, решение научной проблемы реформирования управления градообслуживающей сферой в социально-экономической плоскости предложено реализовать в двух аспектах, которые в научном плане предусматривают формирование условий для инновационного развития, оптимизацию рынка муниципальных услуг, моделирование и технологическое обеспечение нововведений, а в практическом – передачу объектов градообслуживающей сферы в концессию и реализацию функции мотивации на коммунальных предприятиях.

В последующем целесообразно оценить социальную и экономическую эффективность реализации предложенных направлений комплексного обеспечения реформирования управления градообслуживающей сферой.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Бабасев В. М. Практика муниципального управления. – Харьков: ХДМГ, 2002. – 310 с.
- 2 Система муниципального управления: Учебник для вузов. 4-е изд. / Под ред. В. Б. Зотова. – СПб.: Питер, 2008. – 512 с.
- 3 Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. – Моногр. [За ред. Погорілка В. Ф.]. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
- 4 Зельдина Е. Р. Специальный режим хозяйствования: теоретические вопросы и направления модернизации: монография / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток Лтд», 2007. – 327 с.
- 5 Сфера услуг: менеджмент: учебное пособие / кол. авт.; под. ред. Т. Д. Бурменко. – М.: КНОРУС, 2008. – 416 с.
- 6 Aubin J. P. Mathematical Methods of Game and Economic Theory. / Journal of General Management. – 2007. – Winter. – № 13. – P. 28–42.
- 7 Никайдо Х. Л. Выпуклые структуры и математическая экономика. – М.: Финансы и статистика, 2006. – 523 с.
- 8 Кукура С. П. Теория корпоративного управления. – М.: Экономика, 2010. – 423 с.
- 9 Дятлов В. А., Кибанов А. Я., Пихало В. Т. Управление персоналом. М.: ПРИОР, 2008. – 471 с.

Дата поступления статьи в редакцию 20.09.2013