

ДЖАНКОЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ СЕМИНАР

**«О ПРАКТИКЕ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ
УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ
НА ПРИМЕРЕ ДЖАНКОЯ И СЕВАСТОПОЛЯ»**

СБОРНИК ДОКЛАДОВ

**город Джанкой
июнь 2008 года**

Организаторы и участники конференции

1	Джанкойский городской Совет	г. Джанкой
2	Севастопольское отделение Всеукраинского комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде (СО УкрЮНЕПКОМ)	г. Севастополь
3	ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»	г. Севастополь
4	Президиум Крымской коллегии адвокатов	г. Симферополь
5	Управление законодательства по вопросам земельных отношений, агропромышленного комплекса и охраны окружающей среды Министерства юстиции Украины	г. Киев
6	Комитет Верховной Рады Украины по вопросам экологической политики, природопользования и ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы	г. Киев
7	Комитет Верховной Рады Украины по вопросам строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства и региональной политики	г. Киев
8	Международная Академия ВГО «Українська Служба Порятунку»	г. Киев
9	Крымское региональное отделение ВГО «Українська Служба Порятунку»	г. Симферополь
10	ООО «Институт чистой воды»	г. Симферополь
11	КРП «Крымкоммунпроект»	г. Симферополь
12	Географический факультет Таврического Национального университета им. В.И. Вернадского	г. Симферополь
13	Экономический факультет Таврического Национального университета им. В.И. Вернадского	г. Симферополь
14	Управление государственной службы специальной связи и защиты информации Украины в г. Севастополе	г. Севастополь

Председатель организационного комитета:

1-й заместитель Джанкойского городского головы
Булыгин Виктор Федорович

Сопредседатель организационного комитета:

Президент Международной Академии УСП,
генерал-майор УСП Клименко Геннадий Алексеевич

Научный руководитель семинара:

Председатель СО УкрЮНЕПКОМ
Лауреат Государственной Премии Республики Крым
кандидат географических наук Прималенный Александр Алексеевич

Секретарь семинара:

Генеральный директор ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»
Котов Александр Петрович

ПОРЯДОК РАБОТЫ:

1. Открытие семинара. Приветственное слово участникам семинара.

Сообщение: Джанкойский городской голова Синицкий Валентин Борисович

2. Об Уставе города как муниципальном кодексе прав и ответственности местного самоуправления в системе законодательства Украины

Докладчик: председатель Крымской коллегии адвокатов, заслуженный юрист Украины
Зубарев Владимир Васильевич

3. О проблемах и перспективах реализации государственных программ в сфере реформирования городского хозяйства с применением современных технологий местного самоуправления на примере Джанкоя

Докладчик: заместитель Джанкойского городского головы Булыгин Виктор Федорович

4. Об аспектах интеллектуальной поддержки принятия решений в системе АРМ «Гражданский Щит»

Докладчик: председатель СО УкрЮНЕПКОМ, к.г.н. Прималенный Александр Алексеевич

5. О механизме контроля общественностью исполнения органами власти основных показателей генерального плана развития города и его адаптации к современным условиям управления

Докладчик: Председатель СО УкрЮНЕПКОМ, к.г.н. Прималенный Александр Алексеевич

6. Об организации допуска и доступа к информации различных категорий конфиденциальности в АРМ «Гражданский Щит» как автоматизированной системы класса «3»

Докладчик: начальник Управления Госспецсвязи Украины в г. Севастополе
полковник Госспецсвязи Егоров Федор Иванович

7. Об аспектах разработки методик и расписаний по подготовке собственников жилья и их объединений к действиям в нестандартных бытовых случаях

Докладчик: Билиенко Иван Григорьевич - юрисконсульт КРП «Крымкоммунпроект»

8. Об аспектах поведения населения в нестандартных бытовых случаях и приемах оказания доврачебной медицинской помощи с применением аптечки гражданского активиста

Докладчик: Похвалин Игорь Васильевич - врач, онколог-хирург высшей категории

9. Закрытие семинара. Подведение итогов работы семинара.

Сообщение: Джанкойский городской голова Синицкий Валентин Борисович.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО К УЧАСТНИКАМ СЕМИНАРА

*Синицкий Валентин Борисович,
Джанкойский городской голова*

Уважаемые участники семинара. Сегодня мы встречаемся в очередной раз для обсуждения хода работ по созданию современной системы управления устойчивым развитием города Джанкоя на уровне ее первого этапа АРМ «Гражданский Щит».

К настоящему времени участники разработки вместе с органами местного самоуправления Джанкоя завершили очередную стадию работ по созданию макета АРМ «Гражданский Щит» на примере АС «Электронная приемная» городского Совета. Базовым заданием для данной стадии работ является совершенствование системы безопасности жизнедеятельности населения и окружающей среды, в первую очередь - жилищно-коммунальных аспектов качества жизни.

Уровень разработки на обсуждаемой сегодня стадии разработки АРМ «Гражданский Щит» еще раз и уже наглядно демонстрирует актуальность поставленных задач, поддерживаемых программой информатизации органов местного самоуправления Джанкоя.

Через данную наглядность взаимодействия Власти и Общества на примере АС «Электронная приемная» на фоне сложившейся системы документооборота для нас становятся более заметными недоработки и шероховатости в управлении развитием и функционированием города. Например, в части реализации заданий по реформированию ЖКХ следует отметить, как минимум:

- низкое качество общей системы информационного взаимодействия различных ведомств, структур и других участников реформы ЖКХ в интересах органов местного самоуправления;
- неточность, недостаточность, а порой и отсутствие необходимых законов и подзаконной базы для совершенствования качества указанной системы взаимодействия;
- наличие большого объема информации в разных форматах и разрозненных источниках при отсутствии общих реестров для всех участников информационного обмена;
- отсутствие четких взаимовыгодных условий поставки информации и гарантий их соблюдения для поставщиков и потребителей информации, обеспечиваемых органами власти, и, в том числе, - местного самоуправления.

Поэтому тем более отрандно отметить, что за прошедший период совместной деятельности органам местного самоуправления города Джанкоя и разработчикам Программы информатизации удалось достичь положительных практических результатов с понятной организацией:

- подачи жалоб и предложений от населения и предприятий ЖКХ и «обратной связи» между поставщиками и потребителями услуг ЖКХ и лицами, принимающих решения;
- защиты информации о гражданах в соответствии с их конституционными правами;
- организации опорного плана города с уникальной системой представления производственных отношений на базе собственников имущественных комплексов и многое иное.
- системы рейтингов и оценок решений органов власти по реформе ЖКХ.

Очевидно, благодаря достаточному пониманию возможностей информационных технологий, кропотливой рутинной работе с информацией, непрерывному научному и общественному обсуждению хода разработки, учету критики и пожеланий всех сторон данного процесса, нам на самом деле удалось удачно сформулировать и объединить искомые задания повышения качества управления развитием города в программе и проектах информатизации города.

Надеемся, что настоящий семинар также пополнит научно-прикладной багаж нашей разработки и желаем успеха присутствующим здесь ученым и специалистам и прошу приступить к докладам и их обсуждению.

Об Уставе города как Муниципальном кодексе прав и ответственности местного самоуправления в системе законодательства Украины

Зубарев В.В — заслуженный юрист Украины, Председатель Крымской коллегии адвокатов

Прималенный А.А. — к.г.н., Председатель Севастопольского отделения Всеукраинского Комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде

Содержание доклада:

- 1. Основные принципы кодифицирования муниципального законодательства в свете законотворческой политики Украинского государства. Формирование правовой основы Уставов территориальных общин.*
- 2. Тенденции развития и проблемы законодательства о местном самоуправлении. Исторические предпосылки его кодификации. Магдебургское право, как один из источников муниципального права в Европе и Украине.*
- 3. Европейский и мировой опыт формирования Уставов городов и Муниципальных кодексов.*
- 4. Концепция и примерная структура Устава города Джанкоя (Муниципальный кодекс) с учетом реализации положений Программы информатизации управления устойчивым развитием города.*

1. Основные принципы кодифицирования муниципального законодательства в свете законотворческой политики Украинского государства. Формирование правовой основы Уставов территориальных общин.

Проблема формирования законодательства о местном самоуправлении и связанная с ней проблема принятия Уставов территориальных общин, именуемых за рубежом и в России Муниципальными кодексами, а также Уставами городов, что также применимо к настоящему случаю, является сложной и не до конца решенной по ряду причин. Чисто теоретической для украинской теории права является трудность точного определения места территориальных общин и их прав в общей конституционной системе устройства государства. Вертикаль власти, характерная для социалистической системы требовала максимального ограничения прав малых городов и населенных пунктов, решения и финансирования почти всех вопросов общего развития территориальных образований в центре. Это приводило к невозможности самостоятельного дифференцированного, экономически обусловленного существования и социально-культурного роста на местах. Такие возможности дает только государственный строй с либеральной рыночной экономикой. Поэтому термин "городская община" снова появился с принятием в мае 1997 года Закона "О местном самоуправлении в Украине". Возвращение после многолетнего перерыва института местного самоуправления также важно для устройства социальной и политической жизни Украины как принятие Конституции в 1996 году.

По своей природе местное самоуправление - самый демократический институт в социальной организации общества, в котором непосредственно проявляется власть народа. Местное самоуправление объективно стимулирует социальную активность и самореализацию основной части урбанизированного населения Украины. Эффективность социального управления и организации прямо зависит от культуры городского сообщества, развивающейся или угасающей в зависимости от эффективности государственной идеологии как сконцентрированного выражения общественного сознания в области образования, воспитания, развития, почитания населением тех и иных общественных идеалов на фоне неистребимого индивидуального прагматизма: «каждый умирает в одиночку». Эта диалектика будет всегда тем меньше антагонистичной, чем полезнее окажутся постулаты и критерии государственной идеологии для выживания граждан.

Местное самоуправление реализует исторически сформировавшуюся либеральную модель организации социального порядка и власти. И в основе национальной идеологии должно, в первую очередь, преобладать уважительное отношение к собственности граждан, как единственному инструменту выживания, касается ли это владения, пользования и распоряжения активами в любых их видах, или приобретенного языка общения для управления этими активами и защиты своих интересов. Если данные аспекты и есть свет национальной идеологии, то он для любой власти всегда будет светить в одну и ту же сторону с успехом общественного развития - в сторону все более либеральной модели культуры обеспечения равного доступа к средствам производства и информации о распределении общественного продукта. По словам Жана Бешлера, предложившего свою типологию государственного устройства, «...в ее условиях подчинение власти происходит из «корыстного» расчета всех субъектов деятельности. Они организуют сообщество для совместного достижения целей (например, рационального и наиболее комфортного устройства городской жизни)».

Это предполагает освоение городским сообществом следующих элементов культуры самоуправления:

- учета сформировавшихся интересов разных социальных групп;
- согласования этих интересов и урегулирования возникших противоречий и конфликтов;
- совместной деятельности и взаимного контроля при реализации принятых целей;
- механизма осуществления социальных новшеств.

В нынешних условиях завершения перехода к модели рыночной экономики и обострении интереса населения к появлению адекватной национальной идеи распределения, управления и контроля собственности, новая городская культура, может быть привита наиболее быстро институтом местного самоуправления. В Украине в последние годы появляются отдельные элементы местного самоуправления, свидетельствующие о начале становления гражданского общества. Формируется предпринимательский сектор. Создаются различные негосударственные, общественные объединения разных социальных групп. Происходящие конфликты в городских общинах можно рассматривать не только как проявление общей социальной напряженности в стране, но и как зарождение культуры согласования интересов, различных социальных групп городской общины. Через разрешение конфликтов рождается культура городских демократий.

Это позволяет органам местного самоуправления:

- получить кредит доверия от различных социальных групп;
- внедрить механизм обратной связи;
- привлечь новые идеи и инициативы к практике городского развития;
- свести к минимуму ошибки нововведений местной власти, осуществляя экспертизу проектов специалистами;
- объединить местные ресурсы;
- формировать образцы новой культуры поведения (терпимость, взаимоуважение, прогнозируемость политики, открытость и прозрачность власти и т.д.);
- децентрализовать местную власть;
- преодолеть психологические барьеры между различными социальными группами в процессе диалога и стабильного сотрудничества.

Но сегодня эксперты утверждают, что экономический и демографический прогноз развития городов Украины неутешителен. Но все же и в этих условиях ухудшения состояния городского хозяйства потребности людей должны удовлетворяться.

Если вначале местное самоуправление рассматривалось как «ассоциация граждан», которая управлялась избранными депутатами и решала все вопросы на свое усмотрение и собственный риск, а граждане получали выгоду в виде муниципальных услуг: бесплатных школ, отремонтированных дорог, своевременно вывезенного мусора и т.п., то постепенно национальные законодательства ввели органы самоуправления в определенные рамки, предоставив им некоторые государственные полномочия («делегированные полномочия») и право принимать местные законы.

Таким образом, можно утверждать, что сложилось законодательство о местном самоуправлении как подотрасль государственного (конституционного) законодательства, что выводит на повестку дня вопрос о его систематизации.

Территориальная община определена как субъект права собственности. Из этого следует, что городская община в лице своего городского совета и его исполнительных органов является владельцем земли, жилого и нежилого фонда, школ, детских садов, коммунальных предприятий, транспорта и т.д. Тем самым, самоуправление стало действующим лицом в системе хозяйствования, определяя правила и нормы на местном уровне.

Став хозяйственником, город теперь может выступать в качестве покупателя и заказчика. Он приобретает и заказывает все необходимое для ведения городского хозяйства, стабильной работы коммунальных предприятий и обслуживания населения.

Город, будучи распорядителем и предпринимателем, создает и ликвидирует коммунальные предприятия, заключает договоры с ними и другими предприятиями, ведет учет, распоряжается землей и имуществом в интересах городской общины и развития города.

Став собственником, город является работодателем. Учителя, врачи, библиотекари, работники коммунальной службы и др. обслуживают население города каждый в своей сфере, получая зарплату из местного бюджета.

А также город - исполнитель функций, которые государство передало для ведения представительному органу власти городской общины.

Понятие **публичного интереса** играет исключительную роль в самоуправлении как регулятора взаимодействий в городской общине. Если публичный интерес теряет свою функцию, сразу становится некому выполнять общественные программы.

Если исходить из признания необходимости становления реального самоуправления и изначального смысла местного самоуправления как права и реальной способности населения управлять собственными делами, то становится очевидным, что в такой постановке власть не должна работать на граждан, она должна лишь создавать условия, помогающие гражданам работать на себя.

Управление, в котором городская община - полноправный участник, а не только власть, должно строиться на следующих принципах, помогающих реализовать идею самоуправления и подлежащих отражению в Уставе:

- договорные отношения или нормативная упорядоченность в деятельности и взаимодействии структур власти и городской общины; именно принцип договорного подхода имеет фундаментальное значение;
- активное участие граждан в общинной деятельности и самоуправлении
- открытость взаимоотношений.
- состязательность как способ выбора лучшего решения, урегулирования и разрешения конфликтов,

Прямые указания на предметы регулирования через Устав территориальной общины, которые содержаться в Законе относятся к следующему:

- Порядок формирования и деятельности советов;
- Порядок проведения общих сборов граждан по месту проживания;
- Порядок внесения местной инициативы на рассмотрение представительного органа местного самоуправления;
- Порядок обнародования решений городского совета, принятого по вопросам, внесенным на его рассмотрение путем местной инициативы;
- Порядок организации и проведения общественных слушаний

А также в законе содержится подробный перечень полномочий и других характеристик правового статуса этих органов, включая права собственные и права делегированные.

Все эти моменты, реализованные в нормотворческой правовой деятельности местных органов самоуправления в виде нормативных документов этой категории, могут быть положены в основу Устава города, регулирующего взаимоотношения в системе городского самоуправления и систематизирующего как уже существующее, так и перспективное правовое поле, в виде кодифицирования.

Какова же будет практическая польза от этого?

1. Устав нужен для защиты публичного интереса через описание норм и правил взаимодействий в городской общине.
2. Устав - это документ, утверждающий ценности, которые становятся общими для всего городского сообщества. Принимая на себя функцию самоуправляющегося коллектива, городская община тем самым принимает на себя ответственность за укрепление и развитие общины.
3. Устав нужен как документ, помогающий разрешать объективно накапливающиеся противоречия.
4. Устав должен служить повышению эффективности работы органов власти и взаимодействия между населением и властью.

Можно предусмотреть в Уставе и ряд других важных норм, например, наказов от имени городской общины лицам, участвующим непосредственно в процессе принятия решений. Это, например, отказ принимать решения без анализа или под влиянием доверия удобной и неверной информации. А также предостережения от случаев, когда можно стать жертвой «группового мышления» (например, случай переоценки мнения групп или комиссий без учета критического размышления, когда обсуждение сознательно ограничивается и применяются разного рода манипуляции).

Помимо этого Устав должен выполнять постоянную информационно-справочную роль для населения города. Ознакомившись с текстом Устава, каждый горожанин, сознавая себя собственником, совладельцем общины, может понять, как в его городе устроена власть, что она обязана делать для удовлетворения потребностей жителей города, что она может и не может сделать в различных ситуациях и случаях, какие существуют конкретные механизмы и процедуры контроля над принятием и реализацией решений исполнительных органов городского совета, как происходит разрешение конфликтных различных ситуаций. С другой стороны, реальные источники данных и предложенные механизмы и процедуры каждым населенным пунктом Украины, в первую очередь в сфере собственности и ее эффективном управлении в установленных государством административных границах и участии граждан в жизнедеятельности города, дают государству уникальную возможность обобщения фактических знаний о проблемах развития.

Внедрение «электронной приемной», предлагаемой проектом программного управления развитием Джанкоя, находится в русле, проводимой в мире, а также в Украине политики информатизации и использования технологий XXI века.

Информационные системы местных исполнительных органов должны предоставлять оперативную информацию по вопросам жизнедеятельности региона, государственным закупкам, реализовывать функции «электронной приемной» для рассмотрения и отслеживания обращений граждан, обеспечивать доступ к электронным формам документов, а также оказывать такие электронные услуги (е-услуги), как лицензирование деятельности пассажирских перевозок, по благоустройству города и прочие. Все это пока еще не регулируется законодательством о порядке обращения граждан, но является делом будущего.

Взаимодействие граждан и организаций с местными исполнительными органами в условиях реализации единой транспортной (электронной) среды будет осуществляться через единый портал и шлюз электронного правительства. Задачи местных исполнительных органов будут заключаться в предоставлении на базе формирования и развития собственных информационных ресурсов и систем.

Оказание е-услуг местными исполнительными органами связано также с уровнем развития ведомственных информационных систем. В связи с чем целесообразно разработать регламент взаимодействия информационных систем местных исполнительных органов с ведомственными информационными системами.

Мировой опыт показывает, что на первом месте находится государственный портал Канады. Уже в 2004 году граждане этой страны получили доступ ко всем федеральным службам и программам. Второе место досталось электронному правительству Сингапура, которое предоставляет гражданам такие возможности, как регистрация рождения ребенка, брака, поиск жилья, отправка сообщений в полицию. На третьем месте e-government США. Далее следуют Австралия, Дания, Великобритания, Финляндия, Гонконг, Германия, Ирландия, Нидерланды, Франция и Норвегия.

Если посмотреть на сайты украинских госорганов, то с точки зрения информативности, интерактивности и возможности осуществлять транзакции они представляют собой, скорее, выставочный вариант. Войдя на сайт, к примеру, муниципалитета одного из городов, рядовой гражданин сможет не столько извлечь для себя реальную пользу, сколько удовлетворить любопытство — увидеть, к примеру, фотографию главы администрации или узнать номер его рабочего телефона (по которому можно связаться разве что с секретарем). Это при том, что законодательство регламентирует минимум полезной информации, которая должна постоянно присутствовать на такой Интернет-страничке: показатели расчетов за электроэнергию, исполнение бюджета, правила уплаты госпошлины и прочее.

И, наконец, закон «О местном самоуправлении в Украине» содержит несколько непосредственных ссылок на нормативные документы, которые должны быть приняты советом. Это Регламент совета, Положения о постоянных комиссиях совета, Положения об отделах, управлениях и других исполнительных органах. Указанные документы также должны входить в состав Устава города.

Представляется, хотя и не бесспорно, что предметом регулирования Устава на временной основе до принятия соответствующих законов могут быть так называемые «правовые пробелы», которые имеются в Законе «О местном самоуправлении в Украине». В значительном количестве статей этот закон имеет характер правовых намерений и содержит много декларативных и отсылочных норм типа: «в соответствии с законом», «в порядке, установленном законом», «в границах, установленных законом» и т.д. Но в ряде случаев нормы и законы, на которые делается ссылка, отсутствуют. Отсюда возникает еще одна из возможных задач Устава города. Это заполнение правовых «лаkun», конкретизация и детализация порядка осуществления норм законодательства с учетом местных особенностей и в интересах местной выгоды по общеправовому принципу «что не запрещено — то разрешено».

Внедрение элементов предлагаемой нами системы потребует заключения ряда гражданско-правовых договоров, заключаемых между участниками программы без которых на основе лишь административного начала должная эффективность, вряд ли возможна, тем более, если другой стороной правоотношения будут являться рядовые граждане, члены территориальной общины.

Если предметом договора является предоставление гражданином технически упорядоченной по специальной схеме информации в электронную приемную города, то вменение ему этой обязанности может строиться лишь на его праве получения каких-то преимуществ, выгоды. Только взаимовыгодный договор будет достаточно результативным. Представляется возможным включение в договор в качестве обязанности второй стороны представлению гражданину определенных преимуществ и гарантий в обеспечении его жилищно-коммунальных потребностей.

Необходима всеобщая инициатива, т.к. жизнь не может ожидать полного законного урегулирования всех пробелов в законодательстве и требует их уточнения хотя бы на местном уровне.

2. Тенденции развития и проблемы законодательства о местном самоуправлении. Исторические предпосылки его кодификации. Магдебургское право как один из источников права местного самоуправления в Европе и Украине.

Если не касаться законотворческой политики прежнего СССР, то формирование соответствующего правового поля в Украине началось, пожалуй, с 7 декабря 1990 года, когда был принят законодательный акт о местном самоуправлении - Закон Украины «О местных Советах народных депутатов местном и региональном самоуправлении». Лишь несколько месяцев спустя был провозглашен Акт о государственном суверенитете. Радикальных изменений с прежним социалистическим правовым режимом этот закон естественно еще не содержал. Но в обновленной в 1992 году редакции Закона «О местных Советах народных депутатов, и местном региональном самоуправлении» ведущей идеей уже становится «разгосударствление» Советов. Самоуправление становится логической частью процессов демократизации Украины и представляет собою такую форму территориального управления, которая призвана отвечать режиму правового государства.

И, наконец, действующий закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997г.) в соответствии с Конституцией Украины определил систему и гарантии местного самоуправления в Украине, основы организации и деятельности, правовой статус и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

С учетом проводимого государством курса на евроинтеграцию и, соответственно, имплементацию европейского права в украинское право, законотворческая деятельность подчинялась ратифицированной Украиной в 1997 году Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года. Определенную роль сыграл и Модельный закон СНГ от 6 декабря 1997 года «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Способ местного самоуправления, организованного в разных странах варьируется в значительной степени от случая к случаю. Это объясняется многими причинами, включая исторические, культурные и политические традиции. Во многих случаях различия между местными органами управления организации и функционирования существуют даже в пределах одной страны. Поэтому нельзя сказать – какая модель местного самоуправления является наилучшей. Тем не менее, существуют определенные ориентиры. Среди них основную роль играют положения, которые содержит Европейская (1985 г.) Хартия местного самоуправления и Декларация местного самоуправления 1996 года, принятая Международным союзом местных органов власти.

За прошедшие годы выявились недостатки украинского закона, ярко выраженные в нем «центростремительные» тенденции, требующие дальнейшей демократизации. Это вызвало всплеск законотворческих инициатив в этой области и появление новых проектов законов, внесенных в Верховную Раду. Формировалось, наряду с этим, также другое законодательство, расширяющее права местностей. Так, в Гражданском кодексе 2001 г. (ст.169) установлено, что территориальные общины могут самостоятельно участвовать в гражданском обороте.

Вместе с тем, вопрос участия территориальных громад в гражданском правовом обороте в настоящее время в теории разработан недостаточно. Вопросы участия громад в этом обороте рассматриваются, в основном, с экономической, либо политической точек зрения. Тогда как правовые вопросы либо не рассматриваются вовсе, либо рассматриваются по аналогии с участием в гражданском обороте самого государства.

Правоприменительная практика по данному вопросу не обобщена, а доступ к любой информации, относящейся к экономической деятельности конкретной территориальной громады, объективно затруднен. Такой информацией не всегда обладают даже органы государственной власти.

Тяжелое материальное положение предприятий, являющихся объектом права коммунальной собственности, делает их уязвимыми от массированных рейдерских атак, имеющих своей целью получить в собственность и имущество, и территорию такого предприятия. Наиболее популярная форма рейдерского захвата — доведение до банкротства. Используя четкий механизм воздействия на участников процедуры банкротства, судей и т.д., рейдеры получают возможность влиять на ход такой процедуры и тем самым достигать своих целей. В последнее время распространение получили схемы банкротства предприятий через теневые бизнес структуры путем создания, например, несуществующей задолженности через фиктивные или заведомо невыгодные договоры купли-продажи, аренды, использование поддельных накладных и актов выполненных работ, занижение балансовой стоимости основных средств предприятия и т.п.

В существующих нормативных актах имеется масса противоречий, двусмысленностей, коллизий, снижающих их действенность. Даже Конституция Украины 1996 года в ст.ст. 140-143 не совсем конкретно регламентирует право собственности территориальных общин на коммунальное имущество. А если уж говорить с учетом сегодняшнего опыта, то проблема реформирования жилищно-коммунального хозяйства – это проблема изменения и совершенствования отношений собственности.

В связи с этим любопытно вспомнить, как это все начиналось в давние времена.

Так, Магдебургское право (нем. *Magdeburger Recht*) — одна из наиболее известных систем городского права, которое даровалось городам сверху, т.е. королями, царем и т.п. Сложилось оно в XIII в. в немецком городе Магдебург как феодальное городское право, согласно которому экономическая деятельность, имущественные права, общественно-политическая жизнь и сословное состояние горожан регулировались собственной, а не общегосударственной системой юридических норм, что соответствовало роли городов как центров производства и денежно-товарного обмена, от которых зависело благополучие государства.

Источники Магдебургского права — «Саксонское зеркало» (сборник германского феодального права) и Устав города Магдебурга определяли организацию ремесленного производства, торговли, порядок избрания и деятельности городского самоуправления, цеховых объединений ремесленников и купечества. В XIII — XVIII вв. это право распространилось в Польше, Белоруссии, Литве, Украине.

В Великом Княжестве Литовском (в основном территория современных Беларуси, Литвы и Украины) Магдебургское право получили: Вильня (1387), Брест (1390), Гродно (1391), Луцк (1432), Слуцк (1441), Киев (1494-1497), Полоцк (1498), Минск (1499), Могилев (1561), Витебск (1597), Друя (1620), Казимир (1643), Станислав (1662) и др.

Жители городов, которым жаловалось Магдебургское право, освобождались от феодальных повинностей, от суда и власти воевод, старост и других государственных чиновников. На основе Магдебургского права в городе создавался выборный орган самоуправления — магистрат. С введением Магдебургского права отменялось действие местного права, хотя и допускалось применение местных обычаев, если нормы, необходимые для решения спора, не были предусмотрены Магдебургским правом.

На основе Магдебургского права в 1785 в России была составлена Грамота на права и выгоды городам Российской империи (также известная как «Жалованная грамота городам»).

По этому праву мещане получали некоторые торговые привилегии и льготы по отправлению казенных повинностей и освобождались от подсудности воеводам и другим правительственным урядникам.

Можно считать этот опыт первым в попытках унифицировать и внедрить законодательство о местном самоуправлении, на основе встречных инициатив верховной и местной властей и укрепления роли городских уставов.

Такая правовая политика приводила к экономическому росту и благосостояния городов. Так, в частности, в городе и порту **Вайле**, расположенном в **Дании**, на востоке полуострова Ютландия, на берегу Вайлефьорда, являющемся административным центром амта Вайле и впервые упоминается в хрониках в 1256 году, первый городской Устав датируется еще 1327 годом. Сейчас этот город - важный сельскохозяйственный центр. С 1980 году через Вайлефьорд осуществляется основное транзитное сообщение с островом Ютландия. В нем развиты металлообработка, текстильные предприятия, мясо- и рыбоконсервное производство. Город и его община вполне благополучны в социально-экономическом плане, во многом благодаря такому устройству.

Сегодняшняя структура и распределение обязанностей органов местного самоуправления в **Дании** происходят от реформы местного самоуправления проведенной в 1970 году

Реформа сократила число муниципалитетов и округов и ввела новое распределение функций. Многие задачи, связанные с местными общинами были переведены из обязанностей государственных или местных органов властей уезда. Реформа также создала более адекватные организации населения для решения муниципальных задач, и в то же время формирование более крупных и более однородных муниципалитетов позволили создать простую систему выравнивания финансового обеспечения.

Статья 82 Конституции Дании гласит, что право муниципалитетов управлять своими делами самостоятельно под контролем государства должно быть установлено законом.

Правила, касающиеся местного самоуправления заложены в Закон о местном самоуправлении от 31 мая 1968 года. Закон содержит положения о руководящих органах местных советов, комитетов и мэров, - которые являются одинаковыми для всех муниципалитетов и графств. Закон также устанавливает определенные правила, касающиеся экономического управления в муниципалитетах и графствах, и, наконец, он содержит положения, касающиеся контроля над муниципалитетами и графствами. Местные выборы проводятся каждые четыре года в соответствии с положениями местного самоуправления. Число членов местных советов должны быть неравным, не менее 9 и не более 31.

Каждый местный совет избирает председателя - мэра. Этот мэр обязан подготовить, и председательствовать на всех заседаниях местных советов, а также подготовить проект повестки дня. Мэр

также является руководителем местной администрации и в этом качестве должен обеспечить выполнение решений местного совета.

Каждый муниципалитет имеет администрацию из нескольких отделов, например, технический отдел, социальных и медицинских услуг, департамент, департамент финансов, образования и культуры управления, и налоговый департамент. В уездах, администрация, как правило, состоит из центральной администрации и администраций различных ведомств, например, больницы или медицинского обслуживания, социального обеспечения, образования и культуры.

Нидерланды делятся на 12 провинций (последняя провинция создана на осушенных территориях) Эти провинции делятся на городские и сельские общины. Провинции имеют выборный орган самоуправления — Провинциальные Штаты, избираемые населением путем всеобщего голосования на четыре года. Во главе Провинциальных Штатов стоит королевский комиссар. Жители общин, в свою очередь, избирают на четыре года Совет. Его исполнительный орган — коллегия бургомистра и муниципальных советников, возглавляется бургомистром, который назначается королевой.

Отдельные различия в устройстве, не отменяют того обстоятельства, что городское законодательство составляет основу местной жизнедеятельности.

С годами практика издания и применения городских Уставов распространилась по всему миру и стала правилом.

3. Европейский и мировой опыт формирования Уставов городов, Муниципальных кодексов.

В мировой практике Муниципальные кодексы как основные законы органов местного самоуправления получили самое широкое распространение.

В **Италии** Муниципальная Кодовая Корпорация (ГПУ,) имеющая опыт больше чем 50 лет, издает Кодексы Постановлений, Кодексов Исполновения Земли и Чартеров(Уставов) для местных органов власти. Это включает первоначальную (оригинальную) кодификацию, пере кодификацию, переиздания и обновление. ГПУ модернизирует Кодексы в печати и электронном формате в любом списке (графике) от двухнедельника до ежегодного. Содержатся на вебсайте корпорации Кодексы для больше чем 1 600 местных органов власти в доступных для поиска базах данных онлайн, и информации о многих других услугах и издателях, включая публикацию традиции и управление документами.

В **Греции** Правительственный комитет, прошедший под председательством премьера Греции Костаса Караманлиса утвердил новый Муниципальный Кодекс, подготовленный министерством внутренних дел. Глава министерства Прокопис Павлопулос заявил, что речь идет о новом законодательстве, на основе которого власти местного самоуправления смогут действовать в соответствии с требованиями нового времени, а также смогут использовать более результативно ресурсы 4-ой инвестиционной программы Евросоюза для Греции.

Общеизвестно, что основными проблемами развития территориальных общин были в первую очередь экономические и организационно-градостроительные. Управление доходами, в частности от владения коммунальной собственностью, а также планированием развития территорий также может регламентироваться местными уставами в границах действующего общегосударственного законодательства, но с максимальным привлечением собственных правовых возможностей.

Правовая основа городской общественности развивалась с ходом урбанизации, особенно усложнившейся в XX веке. Так, в 50-х годах считалось, что основой этого в странах социалистического лагеря может являться только централизованно-плановое управление. Но уже после распада этой системы возможностей оказалось больше в западных странах, где демократические общественные институты в условиях рынка выработали механизмы более-менее удовлетворительного регулирования процессов урбанизации на своих территориях.

Исторически сложилось так, что в прежние времена урбанистика Европы, включая планирование мест обитания, формировалась в странах Средиземноморья, испытавших воздействие проблем хаотического развития поселений в связи с первой индустриальной революцией, возникла в первую очередь в Англии. Именно там опубликована Е.Говардом в 1898 году концепция целенаправленного формирования городских агломераций в природном окружении (город-сад) Это послужило основанием для принятия в XX столетии серий законов, относящихся к планированию границ поселений и городских территорий, в которых

термин планирование городов приобрел официальный статус, дополненный впоследствии понятием проектированием городов.

Общепризнано, что понятие планирование города предусматривает в первую очередь изучение социально-экономических предпосылок развития данного поселения и формирование концепций его дальнейшего пространственного развития. Есть основания думать, что в XXI столетии урбанизационные процессы будут и далее нарастать их глобализация стала сегодня очевидной.

Известно, что по своему существу, городское планирование призвано создавать условия для улучшения состояния поселений. Сейчас в развитых западных странах городское планирование признается социальной технологией, которая позволяет контролировать и исправлять развитие разных пространственных элементов с целью достижения целостного решения. Городское планирование охватывает сферу законодательства, проектных технологий, профессиональных организаций, формирования у жителей представления о городе. Таким образом территориальная община может осуществлять полный контроль над архитектурной средой, что особенно важно для предместий, где большинство населения относится к среднему классу.

В развитых странах система городского планирования сформировалась из следующих элементов:

Правовые институты и правовое поле.

Генеральный план – технологии.

Организаторы - правительство, местные администрации, органы самоуправления

Исполнители (проектировщики, планировщики, служащие местных органов власти)

Финансовые и иные средства.

В том случае, если городская община не воспринимает предлагаемых в генеральном плане решений по объектам общего предназначения или способов регулирования развития территории, то для удовлетворения требований общины необходимо создать условия для выявления общественного мнения и поисков общей базы воздействия на проблемы.

Например, в 2004 г. в Санкт-Петербурге был принят закон «Об участии граждан и их объединений в обсуждении и принятии решений в области градостроительной деятельности на территории Санкт-Петербурга». Согласно этому закону любой гражданин имеет право высказать свое мнение и, при наличии доказательств нарушения закона, препятствовать строительству объекта.

В распространенной в странах западного мира технологии городского планирования можно выделить три ключевых вопроса. **Первое** - выделение объектов, которые имеют важнейшее значение для городской общины. Это означает государственное финансирование развития городской инфраструктуры, т.е. дорог (улиц), парков, инженерных сетей, которая – инфраструктура, -обычно не обеспечивается рыночными механизмами. Например, является убыточной из-за износа. Для этого необходимо, чтобы государство (город) стало владельцем территории (участка или участков), а ее органы занялись освоением и обустройством этой территории. Это можно назвать прямым вмешательством государства в функционирование рынка.

Второе - регулирование процесса урбанизации. Государство может влиять на развитие городских территорий даже без прямого вмешательства в этот процесс. Здесь речь идет о регуляции процесса инвестирования и строительства частными предпринимателями нового жилья, объектов промышленности или торговли путем контроля использования земельных участков с помощью методов американского «zoning» или британского «контроля развития» (development control). Такое регулирование можно считать косвенным вмешательством государства в процесс урбанизации. Вообще, современное западное городское планирование старается регулировать и контролировать целостность городского пространства путем отнесения его до этих двух сфер с разными свойствами, назначением и разными планировочными критериями. Первая это общественное пространство для объектов общественного назначения, которые вообще поддерживаются государством; вторая - принадлежит к пространству частных собственников, развитие которого только опосредствованно регулируется государством. **Третье** - генеральный план города или американский «комплексный план» или английский «план развития». Назначение генерального плана двоякое: первое - создать основания для индивидуальных решений объектов общественного назначения и регулирование использования территории поселения; второе - обеспечить возможность широкого выбора будущих решений. Вообще современное западное городское планирование рассматривает город как физическую или архитектурную среду, в формировании которой являются важными два аспекта. Первое, это понимание города как социальной системы, которая обеспечивает городской образ жизни с помощью развитой системы обслуживания и регламентирования использования земли. Второе, это внимание обеспечению качества системы обслуживания и надлежащего использования земли. Общей же целью являются усовершенствования сферы общественного обслуживания населения и использование земельных ресурсов. Городское планирование не ограничивается только пространственным формированием, но также служит достижению социальных целей - обеспечению благоприятной окружающей среды городов и их экономического процветания. При расширении ареала активности городских жителей, на окружающие территории распространяется также

ареал планирования, который возрастает от городского до регионального масштаба. В обществах западных развитых стран описанная здесь модель городского планирования поддерживается главным образом средним классом, который является общественной базой. Его представители проживают в предместьях больших городов и защищают высокое качество своей архитектурной среды соответствующим регулированием назначения и использования земельных участков. По мере роста среднего класса и общего благосостояния общества концепция «предмесья-сада» приобретает распространение в странах Восточной Европы, в частности в Польши. Соответственно возрастает спрос на земельные участки в пригородных зонах. Органы местного самоуправления видят в этом процессе фактор активизации развития территории и стараются оказывать содействие.

В отечественной практике Украины следует привести образец планирования города как экополиса на примере Севастополя, обеспечивающий, в отличие от зарубежных подходов, наличие системы социально-экономических и природных критериев развития, а также учет экологической емкости городского ландшафта при проектировании хозяйственной нагрузки на условия и ресурсы производства как основу безопасности и базу рентабельности развития (А.А. Прималенный).

Закрепление многих из вышеуказанных принципов в Уставе города явится в данном случае необходимым и действенным инструментом и гарантией от серьезных ошибок. Для учета общественных интересов при планировании территорий целесообразно предусмотреть, что территориальные общины во время осуществления планирования и застройки соответствующих территорий имеют право на:

- *Получение информации о планировании и возможные правовые, экономические и экологические последствия.*
- *Предоставление предложений и замечаний к схемам планирования территорий;*
- *Участие в обсуждении схем планирования территорий.*

Как сказано в ст.9 Закона «О местном самоуправлении» о финансовых ресурсах местного самоуправления, эти органы имеют право в рамках национальной экономической политики на свои собственные адекватные финансовые ресурсы, которыми они могут свободно распоряжаться в границах своих полномочий. Объем этих финансовых ресурсов должен отвечать функциям, предусмотренным конституцией или законом. Финансовые системы, которые составляют основу ресурсов органов местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Украины с целью обеспечения сбалансированного социально-экономического, культурного и иного развития региона на основе согласованных решений между Верховной Радой Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления в Автономной Республике Крым могут определяться порядок и условия реализации совместных программ и проектов, совместного решения других вопросов, отнесенных к компетенции Автономной Республики Крым и местного самоуправления.

Совместные программы социально-экономического, культурного и иного развития, а также совместные проекты финансируются за счет средств, привлекаемых из бюджета Автономной Республики Крым и местных бюджетов. Привлечение средств из бюджета Автономной Республики Крым, местных бюджетов, осуществляются на основе решений Верховной Рады Автономной Республики Крым, а также соответствующего местного Совета или на основе соглашений между ними. Совместные программы и проекты могут финансироваться также за счет средств целевого фонда по обеспечению сбалансированного социально-экономического и иного развития Автономной Республики Крым, формируемого из средств, переданных из Государственного бюджета Украины, республиканского бюджета Автономной Республики Крым, средств местных бюджетов.

Известно, что прибыльность любого вида хозяйственной деятельности в значительной мере зависит от местоположения предприятия, уровня освоенности территории и характера ее использования, развития транспорта и связи, а также от сформированности социальной и производственной инфраструктуры. Поэтому предприятия, имеющие наиболее выгодное территориальное расположение, максимально используют его для повышения своей прибыли и рациональной организации производственного процесса. Это обеспечивает им экономию средств и времени для получения избыточного дохода - земельной ренты.

Между тем, совершенно не изучены возможности получения городами дохода в виде дифференцированной природоресурсной ренты, что уже предлагалось А.А. Прималенным в Крыму и Севастополе.

Исследование единого методологического подхода по управлению коммунальной недвижимостью, проведенное О.П.Ямковой (Донецк), приводит к рекомендациям, которые позволяют органам местного самоуправления принимать обоснованные решения и предполагает следующие моменты управления недвижимостью.

Существуют четыре основных метода ведения муниципального хозяйства:

- *Прямое управление.*

- Муниципально-подрядная система.
- Муниципально-арендная система.
- Муниципальная концессия.

При прямом управлении муниципалитеты осуществляют непосредственное руководство муниципальными предприятиями. В мировой практике органы управления муниципальными предприятиями могут быть сформированы различными способами. Наиболее распространено назначение руководителей предприятия из числа муниципальных служащих. Если для управления муниципальными предприятиями требуется высокая квалификация и опыт работы, часто производится наем профессиональных, хорошо оплачиваемых специалистов. Практикуется также управление посредством коллегиальных и выборных органов — дирекций предприятий.

Специалисты отмечают, что у муниципальных предприятий имеется ряд преимуществ перед частными и государственными. Услуги муниципальных предприятий для населения обычно дешевле, чем частные, качественнее и оперативнее услуг государственных предприятий. Доходы, получаемые от услуг населению, идут не в пользу частных лиц или государства, а остаются в распоряжении местного сообщества.

Муниципальные предприятия могут использоваться органами местного самоуправления в качестве эффективных инструментов местной экономической и социальной политики. Муниципальная монополия позволяет минимизировать издержки производства за счет эффекта экономии масштаба, уменьшить коммерческие риски, создать условия для стабильного и устойчивого развития.

Однако при этом необходимо учитывать, что большое число муниципальных предприятий при недостаточном уровне оплаты услуг, или при резком росте производственных издержек, например, из-за повышения цен на электричество, может привести к возникновению задолженности местного бюджета. Кроме того, доходы от муниципальных услуг могут быть нивелированы коррупцией коммунальных служащих.

Муниципальные предприятия могут финансироваться в сметном порядке или на основе хозрасчета. Хозрасчет используется для предприятий, осуществляющих хозяйственно независимую деятельность, приносящую определенный доход. В местном бюджете учитывается только определенная доля прибыли, остающаяся в распоряжении учредителя. Сметный порядок применяется для муниципальных учреждений, а также предприятий, не приносящих доход.

Органы местного самоуправления имеют право создавать экономические предприятия лишь при условии, что предприятие должно преследовать некоммерческую цель, и масштабы деятельности предприятия должны находиться в приемлемом соответствии с возможностями местного бюджета.

При муниципально-подрядной системе строительство и выполнение определенных функций ведется не службами муниципалитета, а временно нанимаемыми на конкурсной основе частными подрядчиками, получающими часть прибыли. Подрядная система играет очень важную роль в современных муниципальных хозяйствах, однако ее эффективное применение требует соблюдения определенных принципов и правил, строгой системы учета и контроля.

Муниципально-арендная система применяется лишь при условии невозможности распорядиться муниципальным имуществом более выгодным образом. Муниципальное имущество на определенный срок сдается в аренду частным лицам. При этом муниципалитет на срок аренды полностью отказывается от доходов, получаемых от использования сдаваемого имущества в обмен на фиксированные, регулярно уплачиваемые арендатором платежи. Арендатор обычно занимается деятельностью, не связанной с выполнением поручений местных органов власти по решению тех или иных вопросов местного значения, что снижает возможности муниципального регулирования.

Муниципальная концессия представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности. Фактически, использование подобной системы означает неспособность муниципалитета нести ту или иную часть местного хозяйства.

Эксперты отмечают, что при концессиях около 50% прибыли переходит из общественных в частные руки. При этом концессионная эксплуатация общепользовных предприятий чаще всего не обеспечивает ни интересы потребителей (высокие тарифы), ни интересы работников таких предприятий (минимальная зарплата).

Местные власти оказываются связанными договором на много лет вперед и не могут отказаться от невыгодных концессионных договоров. Реальных же инструментов, позволяющих бороться с крупными внешними, особенно зарубежными, концессионерами у местных органов власти, как правило, нет. Практика показывает, что при концессии частная монополия не стремится вкладывать средства в развитие и техническое совершенствование производства и при окончании договора муниципальному образованию возвращается изношенное оборудование и недвижимость.

Сторонниками такой системы являются исключительно представители частного бизнеса. Концессия муниципального имущества, строительства муниципальных объектов, эксплуатации зданий экономически не эффективна и малопригодна в практике муниципального хозяйства.

Для эффективного решения управленческих задач недвижимостью должны соблюдаться следующие принципы.

Принцип пообъектного управления.

Основным объектом управления является объект недвижимости, под которым понимается юридически обособленная часть недвижимого имущества, состоящая из земельного участка (или его доли) и всех связанных с ним зданий и сооружений (или их частей).

Принцип целенаправленности управления.

Применительно к каждому объекту недвижимости (имущественному комплексу) собственником должна быть определена и зафиксирована цель, которую он преследует и достижению которой служит объект. Цели собственника должны иметь соответствующее количественное выражение, позволяющее оценить степень их реалистичности и результаты деятельности по их достижению. На основании целей собственника, мониторинга рынка и анализа состояния объекта недвижимости (имущественного комплекса) применительно к каждому объекту управления должен разрабатываться перечень мероприятий, обеспечивающих максимальное достижение целей собственника (стратегии и программы управления объектом недвижимости).

Принцип экономической обоснованности управленческих решений.

Управленческие решения должны приниматься в соответствии с четко выверенными критериями, на основании достоверной и всесторонней информации о состоянии объекта недвижимости, состоянии рынка недвижимости, тенденциях развития экономических явлений и процессов. Данный принцип предполагает проведение полной инвентаризации и учета объектов недвижимости, создание кадастра коммерческой недвижимости, включающего систему технико-экономических и финансовых показателей, адекватно отражающих состояние и основные тенденции в использовании недвижимого имущества.

Принцип наилучшего и наиболее эффективного использования.

В соответствии с данным принципом управление объектом недвижимости должно обеспечивать его наилучшее и наиболее эффективное использование. Наилучшее и наиболее эффективное использование (ННЭИ) определяется как разумное и возможное использование, которое в наибольшей степени обеспечивает достижение целей собственника. Определение ННЭИ принимает во внимание цели собственника, существующие нормативно-правовые и технические ограничения на то или иное функциональное использование объекта недвижимости, экономические и социальные результаты от различных вариантов использования объекта недвижимости.

Принцип единства системы управления.

Система управления недвижимостью должна строиться на основе неразрывного единства следующих взаимосвязанных элементов:

- цели собственника;
- анализ наилучшего и наиболее эффективного использования объекта недвижимости;
- определение ответственных за управление каждым конкретным объектом недвижимости лиц (управляющих) и системы их мотивации;
- контроль объектов управления и деятельностью управляющих;
- предоставление отчетности о результатах управления;
- принятие управленческих решений на основании анализа результатов контроля и отчетности;
- ответственность за результаты управления;
- постоянное поступление, обработка и анализ информации о работе управляющих и состоянии объектов управления.

Принцип комплексности управления.

Деятельность по управлению недвижимостью предполагает систематическое принятие решений и их выполнение на всех стадиях ее жизненного цикла, направленных на достижение целей собственника. Полноценный процесс управления недвижимостью может быть обеспечен только при соблюдении обязательного условия охвата всего жизненного цикла объекта. В соответствии с троякой сущностью недвижимости (как физического объекта, как объекта экономических отношений и как объекта правовых отношений) в течение всего срока жизни объекта параллельно выполняются три цикла: правовой, экономический и физический.

Принцип профессионального управления.

Управление недвижимостью должно осуществляться на профессиональной основе: специализированными управляющими компаниями, обладающими необходимым опытом и обученным кадровым потенциалом, в соответствии с апробированными стандартами и методиками.

В свете начавшейся в Украине реформы жилищно-коммунального хозяйства большое значение приобретает роль местного самоуправления в организации ОСМД, что, как нам думается, также должно быть отражено в Уставе.

Правовой основой деятельности ОСМД является, прежде всего, Закон Украины «Об объединениях собственников многоквартирного дома» от 29 ноября 2001 года. Более детально вопросы деятельности ОСМД регулирует постановление Кабинета Министров Украины «О реализации Закона Украины «Об объединениях собственников многоквартирного дома» № 1521 от 11 октября 2002 года (постановление КМУ № 1521).

Объединения являются альтернативой привычным для всех жилищно-эксплуатационным органам, осуществляющим управление жилым фондом. Однако, если последние, в основном по причине недостаточного финансирования, не всегда в состоянии выполнять свои обязанности по обеспечению надлежащего содержания и эксплуатации жилого фонда, то ОСМД, благодаря финансированию самими собственниками необходимых мероприятий через систему различных взносов, в большинстве случаев в состоянии достичь достойного уровня содержания многоквартирных домов. Это и является причиной, по которой создание ОСМД в настоящее время набирает темпы.

В этом отношении интерес представляет разнообразный мировой опыт создания и функционирования кондоминиумов.

Так, 1 января 2007 года вошел в силу Закон «О городе Торонто» 2006 г. (City of Toronto Act, 2006), согласно которому городской совет получил право рассмотреть возможность утверждения системы регулирования многоквартирных жилых домов. Задачей такой системы является разработка комплекса норм и правил, которые помогли бы обеспечить эксплуатацию и обслуживание многоквартирных жилых домов на надлежащем уровне.

Но в Украине мы, к сожалению, встречаемся с неприятной проблемой, которую можно назвать синдромом недостаточности психологии собственника. Наш постсовесткий гражданин, приученный к тому, что частная собственность, скорее зло, чем добро, практически не осознает своих выгод от изменения форм организации жилищного хозяйства и не понимает своих прав в управлении жильем. Поэтому создание кондоминиумов идет с большим трудом, а в существующем формате эта работа обречена на долгий путь.

И даже кадровые вопросы, включая, в частности, привлечение молодежи к местному самоуправлению, являются за рубежом предметом содержания городских Уставов

- **Центральный (Штат Вашингтон)** муниципальный кодекс (Глава 2.22.020) предусматривает, что одним из членов совета по паркам и рекреационным зонам должен быть молодой человек (18 лет или моложе на день назначения на должность). Срок его полномочий составляет 1 год.

- **Киркландский** муниципальный кодекс. Для молодых представителей советов и комиссий предусматривается двухлетний срок полномочий для специальных «молодежных мест» в комитетах по приему граждан, делам библиотек, в парковом совете и транспортном комитете.

- **Лейси** устанавливает требования для молодежных членов Исторического комитета (Параграф 2.42.020(А) свода законов Лейси), Паркового комитета (Параграф 2.44.020 свода законов Лейси), библиотечного комитета. Необходимыми условиями для них являются:

- возраст от 16 до 18 лет на момент назначения;
- быть выпускником либо учиться в предпоследнем классе школы в школьном округе North Thurston или обучаться в частной или домашней школе в Лейси или в городском округе в Лейси,
- а также быть постоянным жителем Лейси, либо городского округа Лейси.

- **Редмонд**. Подростки Редмонда, заинтересованные в участии по вопросам деятельности парков и развития искусства в Редмонде, привлекаются к изучению этих вопросов для участия в волонтерском движении «Молодой защитник интересов». Городской комитет искусства, совет парков привлекает к работе таких молодых людей-волонтеров на срок 1 год.

- **Рентон** – предусматривает участие молодежи в возрасте до 21 года в работе разнообразных комиссий, в комитете по приему граждан, библиотечных комиссиях, муниципальных комитетах искусства и парковых комитетах.

- **Сиэтл** – осуществляет реализацию программы «Прими участие» совместно.. По этим программам молодые люди в возрасте от 18 до 29 лет принимают участие в комитетах и комиссиях, внося вклад в процесс принятия решений, разрабатывают рекомендации и создают механизм взаимодействия жителей с властями города. (Муниципальный кодекс Сиэтла глава 3.51 (пилотная программа по вовлечению молодежи)

Округ Дуглас Высший городской совет и территориальный комитет Дугласа принял соответствующее положение для обеспечения представительства молодежи. Возраст молодых людей для участия в этой программе 9-10 класс школы.

Выбранные представители назначаются на должность на срок в 2 года. Этот первый шаг представляет возможность для молодежи развить лидерство, знакомясь со схемой работы местных властей и внося свои предложения.

Важнейшим незаслуженно остающимся в стороне участком деятельности городской общины и, соответственно, содержания городского Устава должны явиться вопросы, связанные с обеспечением безопасности жизнедеятельности населения, защиты его в случае техногенных аварий, природных катастроф, эпидемий и прочих чрезвычайных ситуаций. События последних лет показывают истинный размер этой грандиозной проблемы. Сегодня можно категорически утверждать, что общество не готово к эффективному реагированию на подобные случаи. Работа ведомств, в частности, МЧС далеко не безупречна, а, главное, не обеспечивает серьезного, научного далеко идущего прогнозирования и возможного предупреждения.

Техническая грамотность и готовность населения противостоять этим бедам находится на низком уровне. Медицинская помощь в таких нестандартных ситуациях не всегда своевременна и достаточна, о самопомощи говорить не приходится из-за медицинской малограмотности населения. Эти обстоятельства также заслуживают внимания со стороны городского Устава.

4. Концепция и примерная структура Устава города Джанкоя (Муниципального кодекса) с учетом реализации положений Программы информатизации управления устойчивым развитием города.

4.1. О концепции Устава. Разработке проекта Устава предшествует создание концепции, включающей:

- *Исходные положения;*
- *Определение Устава и его назначение;*
- *Определение предмета регулирования Устава и его взаимоотношения с другими правовыми и нормативными актами;*
- *Требования к разработке;*
- *Предварительная (рабочая) структура Устава с разделением на разделы и статьи;*
- *Перечень приложений к основному тексту.*

4.2. ПРОЕКТ УСТАВА ГОРОДА ДЖАНКОЯ (Муниципальный кодекс, Устав территориальной общины.)

ПРЕАМБУЛА.

РАЗДЕЛ I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

СТАТЬЯ 1. Город и его территория. Правовой статус. История.

СТАТЬЯ 2. Экономическая основа развития города. Условия жизнедеятельности и ресурсы города

СТАТЬЯ 3. Власть городского самоуправления. Территориальная община и ее структура. Ее права и обязанности.

СТАТЬЯ 4. Перспективы и направления развития города.

СТАТЬЯ 5. Система самоуправления города.

СТАТЬЯ 6. Социальная сфера города.

СТАТЬЯ 7. Имущественные и финансовые основы самоуправления в городе

СТАТЬЯ 8. Официальные символы, День города, награды и почетные звания города Джанкоя.

РАЗДЕЛ II. ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ЖИТЕЛЕЙ ГОРОДА – ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ.

СТАТЬЯ 8. Права жителей города Джанкоя и их гарантии. Обязанности горожан

СТАТЬЯ 9. Право горожан на социальную защиту. Образование и здравоохранение.

СТАТЬЯ 10. Право горожан на осуществление предпринимательской деятельности на территории города.

СТАТЬЯ 11. Право горожан на создание органов самоорганизации по месту жительства и другим признакам

СТАТЬЯ 12. Право горожан на здоровую окружающую среду. Экологическая вместимость административной территории.

РАЗДЕЛ III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ПРЯМОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА В УПРАВЛЕНИИ ГОРОДСКИМИ ДЕЛАМИ.

СТАТЬЯ 13. Основные принципы организации и осуществления местного самоуправления в городе. Система информатизации и ее структура.

СТАТЬЯ 14. Учет общественного мнения в деятельности общины.

СТАТЬЯ 15. Самоорганизация горожан по месту жительства.

СТАТЬЯ 16. Городской референдум и опросы горожан

СТАТЬЯ 17. Общественные слушания.

СТАТЬЯ 18. Общие собрания граждан по месту жительства. Представительство граждан

СТАТЬЯ 19. Обращения и петиции горожан, гражданские инициативы.

СТАТЬЯ 20. Массовые акции горожан. Другие формы участия жителей города в осуществлении городского самоуправления.

РАЗДЕЛ IV. ДЖАНКОЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ СОВЕТ.

СТАТЬЯ 21. Организация городского совета

СТАТЬЯ 22. Депутат городского совета. Присяга депутата. Права и обязанности.

СТАТЬЯ 23. Компетенция городского совета

СТАТЬЯ 24. Постоянные комиссии городского совета

СТАТЬЯ 25. Секретарь городского совета
Заседания городского совета.

СТАТЬЯ 26. Нормативные и правовые акты городского совета

СТАТЬЯ 27. Морально-этические нормы деятельности городского совета

СТАТЬЯ 28. Осуществление городским советом контрольных и регулирующих функций в вопросах, находящихся в его компетенции

РАЗДЕЛ V. ДЖАНКОЙСКИЙ ГОРОДСКОЙ ГОЛОВА

СТАТЬЯ 29. Статус и порядок избрания городского головы. Присяга.

СТАТЬЯ 30. Полномочия и компетенция городского головы

СТАТЬЯ 31. Досрочное прекращение полномочий Джанкойского городского головы

СТАТЬЯ 32. Руководство городским головой деятельностью городского совета. АРМ городского головы. Механизм интеллектуальной поддержки процесса принятия решений городским головой.

РАЗДЕЛ VI. ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ДЖАНКОЙСКОГО ГОРОДСКОГО СОВЕТА

СТАТЬЯ 33. Система исполнительных органов Джанкойского городского совета. Электронная приемная и особенности ее функционирования.

СТАТЬЯ 34. Исполнительный комитет Джанкойского городского совета.

СТАТЬЯ 35. Отраслевые и функциональные органы исполнительного комитета и их должностные лица. АРМ руководителей и должностных лиц. Механизм интеллектуальной поддержки процесса принятия решений руководителями и должностными лицами

СТАТЬЯ 36. Правовые и нормативные акты исполнительных органов городского совета

СТАТЬЯ 37. Служащие исполнительных органов городского совета. Их правовой статус, права и обязанности. Протокол обмена данными (связи).

РАЗДЕЛ VII. ЗЕМЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОТНОШЕНИЯ СОБСТВЕННОСТИ В ДЖАНКОЕ

СТАТЬЯ 41. Земельный кадастр города Джанкоя

СТАТЬЯ 42. Право на земельные участки и его реализация. Критерии земельного отвода.

СТАТЬЯ 43. Компетенция городского совета и его исполнительных органов в вопросах земельных отношений. База дифференцированной ресурсной ренты.

СТАТЬЯ 44. Определение и защита собственности

СТАТЬЯ 45. Собственность субъектов права на территории города Джанкоя

СТАТЬЯ 46. Компетенция городского совета и его исполнительных органов в вопросах отношений собственности

СТАТЬЯ 47. Собственность города Джанкоя, имеющая особое значение и не подлежащая отчуждению. Ведомственная собственность.

СТАТЬЯ 48. Учет недвижимого имущества, находящегося на территории города Джанкоя

СТАТЬЯ 49. Собственность городских самоуправляющихся образований и других объединений граждан. Собственность ОСМД и кооперативов.

РАЗДЕЛ VIII. БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ. РАЗВИТИЕ ГОРОДА ДЖАНКОЯ.

СТАТЬЯ 50. Финансовые ресурсы города Джанкоя

СТАТЬЯ 51. Бюджет местного самоуправления города Джанкоя

СТАТЬЯ 52. Бюджетный процесс в городе Джанкоя

СТАТЬЯ 53. Порядок принятия плана развития и бюджета города Джанкоя

СТАТЬЯ 54. Исполнение бюджета города Джанкоя и его контроль

СТАТЬЯ 55. Ответственность за нарушение исполнения бюджета города Джанкоя

СТАТЬЯ 56. Кредиты и займы города Джанкоя

СТАТЬЯ 57. Внебюджетные и валютные фонды города Джанкоя

СТАТЬЯ 58. Разграничение компетенции городского совета и его исполнительных органов в бюджетном процессе

СТАТЬЯ 59. Планирование социально-экономического и культурного развития города Джанкоя. Генеральный план развития.

СТАТЬЯ 60. Зарубежные связи города Джанкоя

РАЗДЕЛ IX. ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО, ПЛАНИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ГОРОДА ДЖАНКОЯ

СТАТЬЯ 61. Обеспечение надлежащего состояния городской окружающей среды, ее экологической безопасности. Обеспечение безопасности жизнедеятельности членов территориальной общины

СТАТЬЯ 62. Ответственность городского совета и его исполнительных органов за состояние городской окружающей среды.

СТАТЬЯ 63. Защита культурно-исторического наследия города Джанкоя.

СТАТЬЯ 64. Планирование территории. Градостроительная деятельность и ее регулирование в городе Джанкоя. Опорный план. Генеральный план.

СТАТЬЯ 65. Общественный контроль и общественная экспертиза планирования территории и состояния городской окружающей среды. Допуск и доступ к информации.

РАЗДЕЛ X. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ГОРОЖАН

СТАТЬЯ 66. Социальная защита горожан и предоставление социальной помощи. Показатели уровня жизни.

СТАТЬЯ 67. Городские и общественные фонды социальной защиты

СТАТЬЯ 68. Общественный контроль над социальными программами

РАЗДЕЛ XI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

СТАТЬЯ 69. Порядок принятия, введение в действие и изменение Устава города Джанкоя

СТАТЬЯ 70. Приложения к Уставу, порядок их разработки и введение в действие

СТАТЬЯ 71. Ответственность за нарушение и неисполнение Устава города

СТАТЬЯ 72. Контроль над исполнением Устава города.

СТАТЬЯ 73. Информационно-аналитический центр развития Джанкоя. Защита информации органов местной власти и местного самоуправления.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Основные термины и определения, используемые в настоящем Уставе.

Приложение 2. Границы города Джанкоя (карта и комментарии).

Приложение 3. Флаг города

Приложение 4. Герб города

Приложение 5. Организация городской власти (организационно-структурная схема и пояснительная записка).

Приложение 6. Порядок создания органов самоорганизации населения и других самоуправляющихся образований.

Приложение 7. Порядок подготовки и проведения городского референдума.

Приложение 8. Порядок проведения сборов и конференций горожан.

Приложение 9. Положение об общественных слушаниях.

Приложение 10. Положение об общественных инициативах .

Приложение 11. Регламент и организационная схема городского совета (схема и комментарии).

Приложение 12. Нормы и правила делопроизводства в городском совете.

Приложение 13. Кодекс этики депутата городского совета.

Приложение 14. Кодекс поведения должностных лиц исполнительных органов городского совета.

Приложение 15. Единый Реестр объектов коммунальной собственности города.

Приложение 16. Реестр объектов коммунальной собственности города, не подлежащих отчуждению.

Приложение 17. Земельный кадастр города

Приложение 18. Положение о проведении конкурсов и аттестации служащих исполнительных органов городского совета.

Приложение 19. Порядок осуществления общественного контроля над выполнением Устава города

Приложение 20. Порядок внесения изменений, дополнений и уточнений в Устав города

Устав города - это документ, определяющий судьбу городской общины. Его формирование по своим масштабам и последствиям сопоставимо с разработкой наиболее сложных законов общегосударственного значения. Поэтому к нему нельзя подходить с традиционными мерками, применяемыми в ходе текущего городского нормотворчества.

Для формирования Устава создается рабочая группа городского совета. Группу следует усилить и дополнить специалистами в области права, экономики, практики городского управления, депутатами, заинтересованными представителями общественности. Ее деятельность следует сосредоточить на нескольких направлениях:

- формирование так называемого “социального заказа”, приемлемого для большей части общины, определяющего направленность и характер самого документа;
- информационное обеспечение, включая сбор, анализ и обработку предложений горожан;
- непосредственная разработка текста Устава, с учетом всех нормативных и юридических требований к документу, технологий управления городским хозяйством, тонкостями рационального устройства системы власти в городе и т.п. При необходимости к разработке отдельных разделов Устава привлекаются работники исполнительной власти, эксперты в различных областях устройства города, городского хозяйства и городской власти.

Это позволит, во-первых, в максимальной степени учесть интересы городской общины при разработке Устава города, а во-вторых, даст возможность специалистам и экспертам продуктивно работать, не отвлекаясь на политические дискуссии.

После формирования рабочего варианта Устава города он должен быть опубликован для широкого обсуждения городской общиной. Обсуждение следует проводить, используя различные средства: с помощью средств массовой информации, сбора замечаний и предложений, организации приема горожан по проблемам Устава города и т.п. Кроме того, желательно провести не менее 2-3 общественных слушаний по ключевым моментам документа с тем, чтобы учесть и обсудить в непосредственном диалоге наиболее важные предложения по устройству городского хозяйства и городской власти.

На следующем этапе все предложения передаются специалистам, разрабатывающим текст Устава, и, после внесения необходимых исправлений и добавлений, организуются дебаты двух групп: составителей и соответствующей группы городского совета. После этого проводятся открытые депутатские слушания по Уставу города, непосредственно предшествующие сессии городского совета, посвященной рассмотрению Устава.

Процедура придания документу законного характера не менее сложна и многоступенчата. Действующее законодательство предполагает два варианта принятия и утверждения Устава города:

- прямым путем всей общиной в ходе городского референдума;
- полномочными представителями городской общины, т.е. горсоветом.

При обсуждении Устава на сессии городского совета, необходимо привлечь к участию в заседании, кроме депутатов, и рабочую группу по разработке текста. Как показывает опыт, это позволит избежать внесения непосредственно на сессии скоропалительных правок, нарушающих общую логику документа.

Учитывая, что при рассмотрении Устава на сессии городского совета неизбежно возникнут многочисленные предложения по корректировке статей Устава, необходимо организовать тщательное изучение и обсуждение каждого предложения. После предварительного обсуждения предлагается принимать Устав города постатейно. Важность этого документа не позволяет экономить депутатское время на его принятие. (К примеру, сессия городского совета Рязани, утверждавшая Устав города одной из первых в России, продолжалась семь дней.)

Что касается общегородского референдума, то при всей его демократичности, следует учесть, что эта процедура затрудняет корректировку отдельных пунктов документа при его принятии. Можно лишь выявить либо положительное, либо отрицательное отношение большинства общины к проекту документа.

Эффективность применения и действия Устава даст о себе лишь знать через некоторое время, когда проявится комплекс взаимно увязанных организационно-управленческих, социальных, экономических и политических эффектов. В основном эти эффекты относятся к упорядочиванию функционирования и раз-

вития города в целом и имеют долгосрочный характер. В значительной степени проявление положительных эффектов зависит от того, насколько быстро Устав будет введен в жизнь города и городской общины. Опосредованные результаты и эффекты применения Устава ожидаются в различных сферах и аспектах жизни города.

В экономической сфере Устав будет содействовать созданию и поддержке городской демократии, то есть широкому участию горожан в решении городских проблем, непосредственному формированию и деятельности органов общественного контроля над состоянием дел в городе, за деятельностью городской власти. Создание и совершенствование механизмов городской демократии является необходимым условием развития гражданского общества и социальной активности граждан.

В социальной сфере Устав города будет содействовать практической реализации социальных гарантий и прав горожан, особенно правовой и социальной защите. Для этого Уставом предусмотрено создание городской системы социальной защиты, а также механизмов общественного контроля над городскими социальными программами.

Введение Устава города в действие создаст новую организационно-правовую основу жизни горожан и управления функционированием и развитием города. Принципиально в новых условиях окажется городская власть, которая будет полностью легитимной, более сильной и эффективной, прозрачной и подконтрольной со стороны жителей города. Решение этих задач заметно повлияет на состояние городской экономики, окружающей среды, социальной сферы города, то есть на условия жизни горожан.

О проблемах и перспективах реализации государственных программ в сфере реформирования городского хозяйства с применением современных технологий управления устойчивым развитием города

Прималенный А.А., Булыгин В.Ф., Котов А.П., Жоголева Л.П., Ларионов А.Н., Ляхов В.В.

С учетом изложенного разрабатывается АРМ «Гражданский щит» как очередной логический этап его создания - это макет «Электронная приемная», наглядно демонстрирующий на практике возможности и достоинства создаваемой системы и необходимость учета изложенных в докладе проблем.

Цель создания АРМ «Гражданский щит» (как сущность проблемы устойчивого развития) - организация современного управления безопасностью жизнедеятельности и окружающей среды г. Джанкоя с целью повышения уровня защиты жизни, здоровья и собственности граждан, их объединений, территориальной общины и государства.



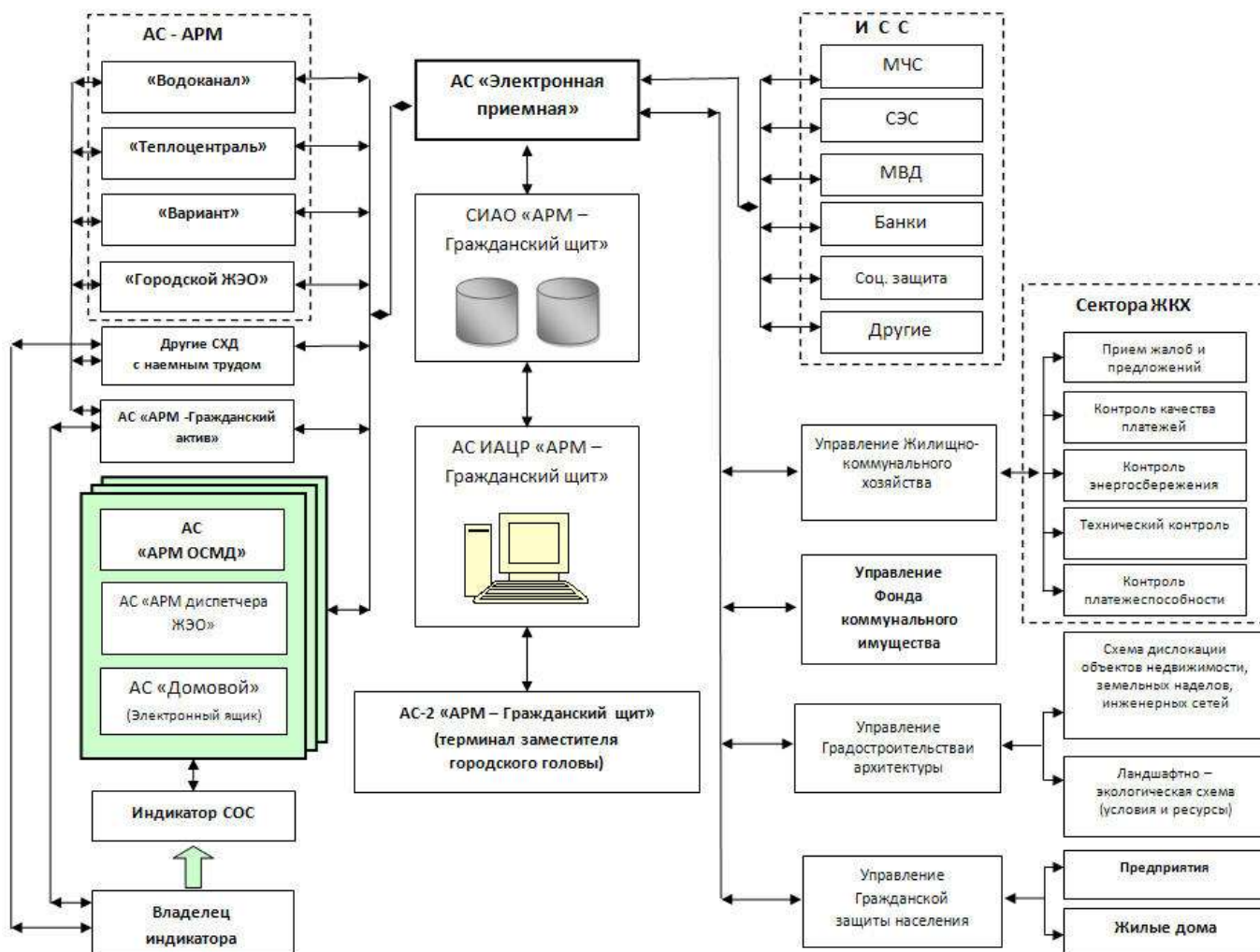
Предмет деятельности АРМ «Гражданский Щит» (как содержание программы по достижению цели):

1. Повышения качества услуг ЖКХ со снижением их стоимости для населения при повышении эффективности механизмов реагирования и контроля на жалобы и обращения граждан.
2. Управление реформированием ЖКХ для снижения затрат и повышение рентабельности предприятий.
3. Снижение нагрузки коммунальных дотаций на бюджет города.
4. Улучшение системы землепользования за счет реструктуризации предприятий
5. Контроль использования бюджетных средств в реформировании и деятельности ЖКХ через учет эффективности механизмов реагирования и контроля (по п.п. 1-4).
6. Усиление контроля над факторами риска жизнедеятельности в домах, на придомовых территориях, в пределах города.
7. Привлечение активной части населения к участию в профилактических мероприятиях по поддержанию заданных условий для безопасного существования.
8. Защита информации в процессе решения задач, в том числе информации о гражданах.

Задачи, решаемые АРМ «Гражданский Щит» как форма деятельности в рамках целевой программы:

1. Разработка комплекта нормативно – правовых и организационно - методических документов и предложений по реализации проекта
2. Совершенствование системы учета населения и посетителей города
3. Разработка структур информационных слоев
4. Разработка баз данных о контрагентах и спектре их услуг по гражданской защите населения
5. Разработка реестров справочной информации и механизмов их поддержки.
6. Создание подведомственных терминалов АС
7. Задачи по декомпозиции генерального плана на имущественные комплексы и контроля эффективности бюджетных и частных инвестиций на реформу ЖКХ.

Структура контрагентов АРМ «Гражданский Щит» как автоматизированной системы класса «3»



Примеры реализации заданий на макете АРМ «Гражданский Щит» - АС «Электронная приемная»

1. Схема информационного взаимодействия структур и ведомств – участников АРМ

использует/предоставляет	СЭС	Паспорт стол	БТИ	МЧС	Участковые	ЗАГС	Отдел образования	Налоговая	Архитектор	Соц защита	Регистраторы	ЖОХ	ЖЭО
СЭС													
Паспортный стол													
БТИ													
МЧС													
Участковые													
ЗАГС													
Отдел образования													
Налоговая													
Архитектор													
Соц защита													
Регистраторы													
ЖОХ													
ЖЭО													

2. Этапы отработки жалоб и обращений.

Журнал поступления жалоб				
Действия				
Код	Жалоба	Отправитель	Дата отправки	Подтверждение
0000001	Наименование Излишне сильный напор Вода холодная/Излишне сильный напор	Основной получатель Иванов И.И. Водоканал	Контрольный срок 08.06.2008 21:55:21 10.06.2008	✓
0000002	Прорыв (обрыв) Отопление/Прорыв (обрыв)	Иванова Г.А. Теплоцентр	09.06.2008 1:19:53 12.06.2008	
0000003	Отсутствует Вода холодная/Отсутствует	Иванов И.И. Водоканал	10.06.2008 0:00:00 13.06.2008	

Перечень жалоб с нарушением срока исполнения

Код	Жалоба	Отправитель	Дата отправки	Контролирующий орган
		Получатель	Контрольный срок	
0000002	Отопление/Прорыв (обрыв)	Иванова Г.А.	09.06.2008 1:19:53	Госадминистрация
		Теплоцентр	12.06.2008 0:00:00	

Информация по текущим жалобам направлена в контролирующие органы.

3. Учет населения (на примере реестра квартиросъемщиков).

Идентификатор	Имя	Дисциплина
00000000000001	Мирош Юрий Николаевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.1
00000000000002	Полосов Владимир Иванович	ул. Интернациональная, д.4, кв.2
00000000000003	Киселев Павел Михайлович	ул. Интернациональная, д.4, кв.3
00000000000004	Давыдов Сергей Григорьевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.4
00000000000005	Жилин Александр Иванович	ул. Интернациональная, д.4, кв.5
00000000000006	Колесников Евгений Николаевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.6
00000000000007	Ковалев Елена Петровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.7
00000000000008	Евдокимова Екатерина Александровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.8
00000000000009	Сидорова Е.В.	ул. Интернациональная, д.4, кв.9
00000000000010	Сидорова Мария Александровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.10
00000000000011	Дорожников Вячеслав Иванович	ул. Интернациональная, д.4, кв.11
00000000000012	Васильев Евгений Петрович	ул. Интернациональная, д.4, кв.12
00000000000013	Косов Евгений Валерьевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.13
00000000000014	Винкин Александр Федорович	ул. Интернациональная, д.4, кв.14
00000000000015	Резаев Павел Сергеевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.15
00000000000016	Павлова Екатерина Федоровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.16
00000000000017	Левин Андрей Николаевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.17
00000000000018	Осипова Елена Александровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.18
00000000000019	Жуков Мария Станиславовна	ул. Интернациональная, д.4, кв.19
00000000000020	Платонов Георгий Николаевич	ул. Интернациональная, д.4, кв.20
00000000000021	Педериков Надежда Ивановна	ул. Интернациональная, д.4, кв.21
00000000000022	Ермоленко Елена Александровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.22
00000000000023	Бродников Павел Александрович	ул. Интернациональная, д.4, кв.23
00000000000024	Горюхов Павел Александрович	ул. Интернациональная, д.4, кв.24
00000000000025	Ермоленко Светлана Георгиевна	ул. Интернациональная, д.4, кв.25
00000000000026	Артюшкин Павел Александрович	ул. Интернациональная, д.4, кв.26
00000000000027	Сидорова Мария Александровна	ул. Интернациональная, д.4, кв.27



4. Жилое здание как объект собственности

Основная	Проживающие	Зарегистрированные	Телефоны
Действия			
Код:	11		
Наименование:	ул. Интернациональная, 4 кв.29		
Здание:	ул. Интернациональная, 4		
Подъезд:	2	Этаж:	3
Квартира:	29	Индекс квартиры:	
Стояк:	6		
Площадь общая:	69,00	Площадь жилья:	55,00
Площадь балкона:	0,00		
☒ Пр. приватизации	Дата приватизации:	21.06.2002	
Вид собственности:	Частная		
Собственник:	Иванов И.И.		
Договор реструктуризации:			
Балансовая стоимость:	0,00	☒ Пр. горячей воды	
Иэно:	0,00	☒ Пр. водомеров	
Остаточная стоимость:	0,00	☒ Пр. отопления	
Рыночная стоимость:	0,00	☐ Пр. теплосчетчика	



5. Реестр предприятий ЖКХ

Код	Наименование	Полное наименование
4	Вариант	ООО "Вариант"
2	Водоканал	КРП "ППВКХ г.Джанкоя"
1	ЖЭО	ЖЭО
3	Крымтеплокоммунэнерго	АП "Крымтеплокоммунэнерго"

6. Снятие жителя с регистрационного учета паспортного стола с контролем долга ЖКХ

30

Вопрос 1

Запрос по задолженности по конкретному абоненту (ФИО):

- по конкретной услуге.
- по комплексу услуг (водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение (для пользующихся ЦСО), квартплата (для многоквартирных домов), вывоз ТБО (для частного сектора)).

Сформировать:

Абонент:

Расширенный поиск:

☒ По всем услугам

☐ По определенной услуге:

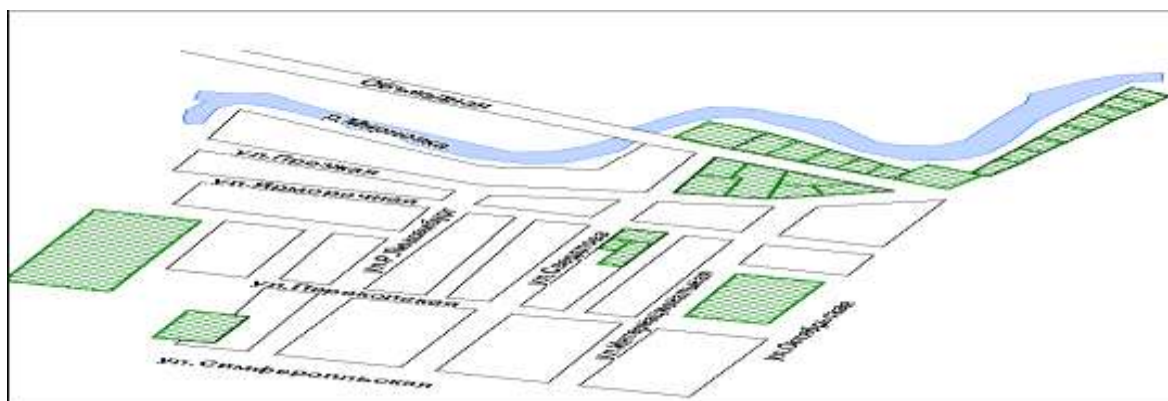
Задолженность
Иванов Иван Иванович

Вид оплаты	Сумма
Вода	2,30
Отопление	5,99

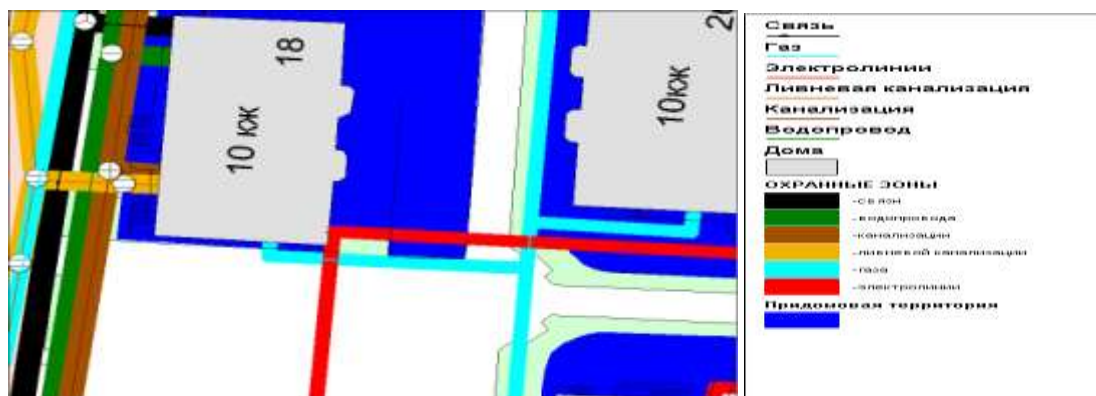
7. Инвентаризация землепользования по видам собственности



8. Фрагмент ведения земельного кадастра в графическом виде «мозаика»



9. Экспликация земельного участка с учетом площади зданий, придомовых территорий и охранных зон



10. «Рейтинг оплачиваемости» (принципы)

На основании счетов предприятий ЖКХ, выставленных потребителям за услуги в отчетном периоде, и, факту их погашения, по качеству оплаты) анализируются выставленные счета предприятий ЖКХ в адрес потребителя услуг за тестовый период отчетных месяцев и фактические показатели их погашения (оплаты) и формируется реестр должников в их очередности «по размеру суммы долга» (шифр - «Рейтинг задолженности»).

11. «Рейтинг ремонтный» как обоснование очередности ремонта жилищных объектов (принципы)

- а) «Рейтинг ситуации» составляется на основании «рейтинга оплаты» выводятся три группы усредненных коэффициентов ситуации за анализируемый (тестовый) период оплаты гражданами выставленных счетов:

$$K_{\text{ситуации}} = \frac{\text{сумма долга}}{\text{стоимость объема потребления}}, -$$

и основании их перечня (от максимального – к минимальному) формируются (выбираются) «Реестры ситуации» для трех категорий граждан (P_1 , P_2 , P_3) в их очередности по величине $K_{\text{ситуации}}$:

- P_1 - лица, кто по уровню потребления услуг могут своевременно оплачивать счета, но не платят; к данной категории плательщиков необходимо применение различных (адекватных) санкций;
- P_2 - лица, кто дисциплинированно оплачивает счета;
- P_3 – лица, кто счета оплачивает, но по уровню жизни не может полностью погасить задолженность; для данной категории плательщиков необходима организация социальной поддержки, в том числе назначения опеки на основании договоров о наследовании их жилой площади фондом коммунального имущества (или, например, ОСМД) и удовлетворения, таким образом, заявок на получение коммунального жилья (или, например, для нужд ОСМД).

При этом органами власти должны быть учтены еще две (ситуативные) категории пользователей:

- лица, кто фактически отсутствует, но об этом органам власти было неизвестно;
- лица, кто отказывается оплачивать услуги ЖКХ из-за их низкого качества (или отсутствия).

Ситуация качества оплаты «привязывается» по фамилиям и адресам к жилым домам, обеспечивая первый этап их отбора для оптимизации очередности ремонта с позиции поощрения дисциплинированных плательщиков и дополнительной мотивации своевременных расчетов за потребленные услуги.

- б) «Рейтинг стоимости» является вторым этапом формирования очередности через выявление стоимости ремонтных работ зданий через проведение инвентаризации технического состояния жилищных объектов, находящихся в собственности территориальной громады:

- жилые помещения;
- нежилые помещения;
- технические помещения (бытовые и вспомогательные);
- неотъемлемые конструктивные элементы здания;

- системы жизнеобеспечения (холодное и горячее водоснабжение, отопление, газоснабжение, электроснабжение, слаботочные сети, приборы учета и т.д.)

Путем сопоставления рейтинговой информации обоих этапов органы власти получают возможность разработки различных сценариев реформы жилой собственности громады в ОСМД через эффективность бюджетных затрат на ремонт жилищных объектов и их дальнейшее функционирование, в том числе с применением «социального пакета» коммунального обеспечения.

12. Комплексный натуральный мультипликатор (принципы)

Обосновывает эффективность бюджетных затрат через получение комплексной выгоды в натуральных показателях от изменения правовой формы собственности на объект:

1. Жильцов.
2. Коммунальных предприятий, обслуживающих жильцов.
3. Доходной части бюджета.
4. Бюджета города от снижения дотаций коммунальным предприятиям.
5. Системы землепользования от уменьшения охранных зон системы трубопроводов.

В заключение следует отметить самые широкие возможности формирования запросов и «обратной связи» всех участников развития и функционирования города в лице населения, их коммерческих и неприбыльных объединений, территориальных учреждений центральных и региональных органов власти и органов местного самоуправления на базе «мозаичного» генерального плана, способного:

- к формированию с учетом реальной ситуации размещения производительных сил и складывающихся производственных отношений
- к учету и реагированию на научно обоснованные критерии расчетных перспектив развития;
- к имитационному моделированию различных сценариев развития для оптимизации качества использования условий жизнедеятельности и ресурсов производства как основы уровня жизни и долголетия ландшафтов города.

Реализация предложенного подхода к систематизации производственных отношений на основе права собственности, в первую очередь на средства производства, позволит приступить разработчикам к реализации следующего этапа совместной разработки «Гражданская перспектива».

Об аспектах интеллектуальной поддержки принятия решений в системе АРМ «Гражданский Щит»

Прималенный А.А. - к.г.н., председатель СО УкрЮНЕПКОМ

Председатель ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»

1. Введение в проблему

Важнейшим принципом управления качеством среды обитания с ее сложной системой внешних и внутренних связей является применение соответствующего научного подхода. В данном случае таковым может являться совокупное применение методологических средств диалектики, логики и теории познания, выражающее единство законов бытия и мышления, реализованное с применением аппаратно-программных средств и информационных технологий. В противном случае - прикладные выводы научного познания могут привести к ошибкам общественной практики.

Эти ошибки, как правило, выражаются несоответствием выработанной нормативно-правовой базы необходимой разрешительной сущности проблемы, отсутствием адекватного потребностям планируемой оптимизационной деятельности ее финансово - экономического содержания, неправильной оценкой важности и форм организационно-технических мероприятий и принятием, в связи с этим, неверных административных решений.

Исключение подобных ошибок в постановке задач на оптимизацию в рамках научного подхода обеспечивается инструментом методологии как учения о структуре, логической организации, методах и способах деятельности (по оптимизации управления). При этом:

1. Диалектические категории познания обеспечивают необходимое и достаточное представление об элементах структуры предмета деятельности как системы аксиом его модели, где определяются критерии оптимизации и структура предмета деятельности.

2. Логическая организация деятельности по установленным критериям и структуре предмета деятельности (обозначенной системой аксиом в рамках подходов категорий познания) нацеливает на адекватное представление функциональных связей элементов изучаемого объекта и достижения их непротиворечивости требованиям системы аксиом как модели объекта исследования;

3. Методы (пути) и способы (приемы) деятельности по оптимизации сложных систем нацеливают на применение совокупности методологических средств системного анализа, опирающегося на системный подход, в основе которого лежит рассмотрение объектов как систем, на ряд математических дисциплин и современных методов управления, а также его техническую основу - вычислительные машины и информационные системы.

При этом исследование операций в процессе контроля качества контролируемых критериев развития на заданный период должно учитывать взаимосвязи социально-экономической, социально-экологической, эколого-экономической структуры данной модели основных признаков города на его ландшафтной (ресурсной) основе в их единстве.

В этой связи структуру признаков аксиом модели управления сопряженным развитием природно-общественной систем также следует расширить от двух высших кибернетических систем (принятых в кибернетике за базу развития) до четырех: природы (окружающей среды), общества, государства и ЧЕЛОВЕКА как их связующего коренного звена.

В результате данной декомпозиции управление качеством среды обитания становится способным к реализации методами системного анализа с учетом единства всех противоречий развития на базе модели оптимизации (для примера) «социально-экологической составляющей», представленной категориями познания управляющей (искомой) модели и частной (действительной) систем управления качеством санитарно-экологической ситуации на схеме 1:

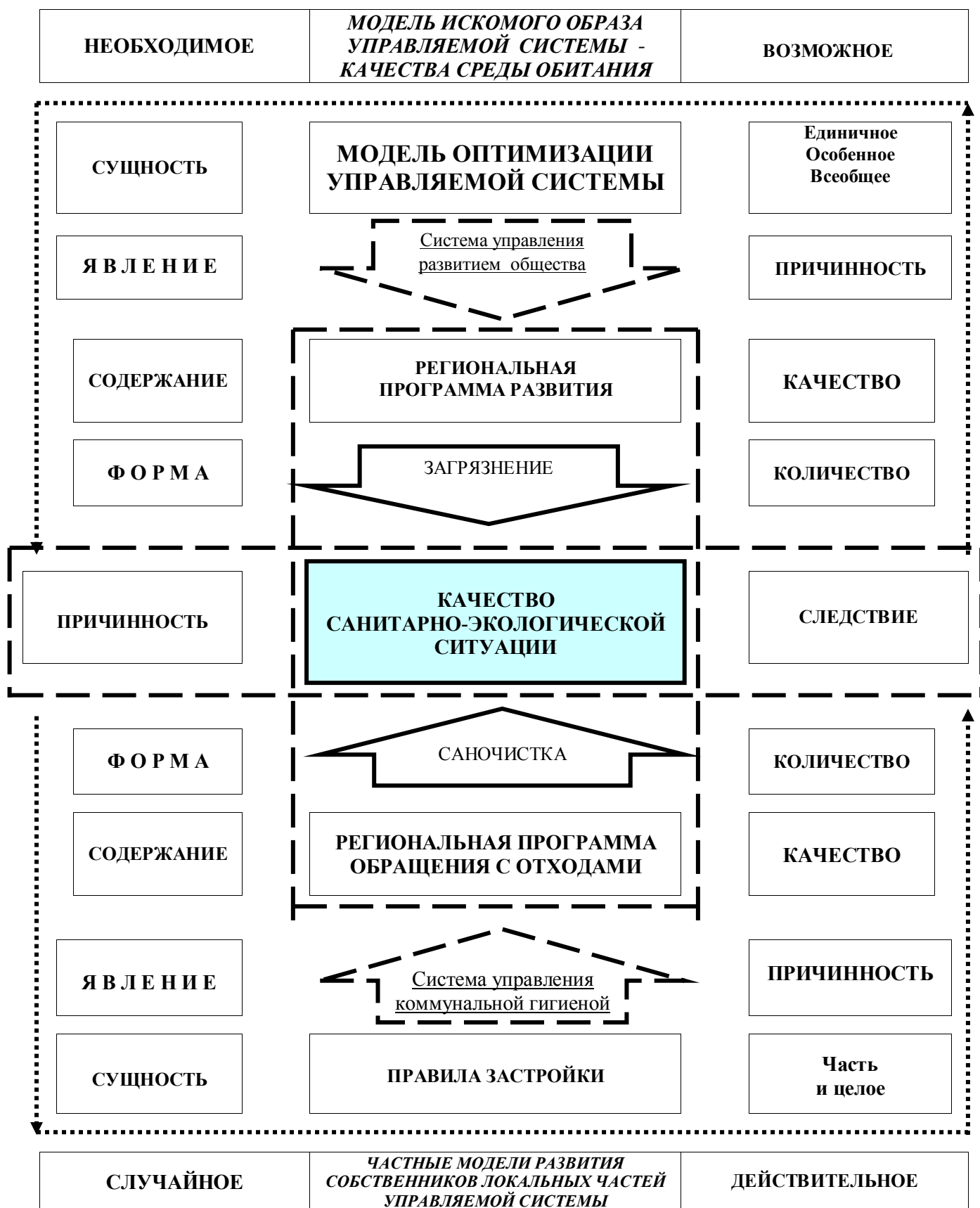


Схема 1. Структура диалектической зависимости качества среды обитания

Разработал к.г.н. Прималенный А.А.

Требования системного подхода к порядку и последовательности в рамках предмета деятельности по оптимизации комплекса «система управления - управляемая система – частная система» при реализации в общественной практике должна обеспечиваться полным, последовательным и "одновременно-парным" выполнением действий в рамках блок-схемы структуры и логической организации предмета деятельности.

1. Возможность реализации необходимой в рамках оптимизации *модели искомого образа управляемой системы* может быть достигнута только при одновременном знании действительной организации *частных моделей собственников локальных частей оптимизируемой системы*, являющихся случайными (по характеру собственности и конъюнктуре рынка товаров и услуг).

НЕОБХОДИМОЕ	МОДЕЛЬ ИСКОМОГО ОБРАЗА УПРАВЛЯЕМОЙ СИСТЕМЫ - КАЧЕСТВА СРЕДЫ ОБИТАНИЯ	ВОЗМОЖНОЕ
--------------------	---	------------------

- единство и противоположность -

СЛУЧАЙНОЕ	ЧАСТНЫЕ МОДЕЛИ РАЗВИТИЯ СОБСТВЕННИКОВ ЛОКАЛЬНЫХ ЧАСТЕЙ УПРАВЛЯЕМОЙ СИСТЕМЫ	ДЕЙСТВИТЕЛЬНОЕ
------------------	---	-----------------------

При этом данная ситуация соответствует принципу системного подхода о **неопределенности целей** как "необходимого" ("возможного") из-за наличия рисков противодействия со стороны действительности (случайностей).

2. Данное противодействие может возникнуть из-за *противоречивости сущностей* "необходимого" и "случайного". Где *модель оптимизации управляемой системы* в рамках представления *искомого (идеального) образа этой системы* как "всеобщего" в ее "особенных" (номенклатурных) перечнях ассортиментных "единиц" (локальных частей) может столкнуться в "действительности" с наличием таких *частных проектов собственников*, где какая-то "часть" окажется больше ожидаемых "возможностей" данной территории и не впишется в рамки модели этого "целого" как "всеобщего".

В этих целях поведение "части" собственников должно подчиняться *правилам застройки* "целого", а *модель оптимизации управляемой системы* должна разрабатываться совместно с *правилами застройки и использования территории*, в т.ч. по обращению с отходами и рекультивацией нарушенных ландшафтов, почвенного покрова и биоразнообразия.

СУЩНОСТЬ	МОДЕЛЬ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЯЕМОЙ СИСТЕМЫ	Единичное Особенное Всеобщее
-----------------	---	---

- единство и противоположность -

СУЩНОСТЬ	ПРАВИЛА ЗАСТРОЙКИ	Часть и целое
-----------------	--------------------------	--------------------------

При этом данная ситуация соответствует принципу системного подхода о необходимости **декомпозиции и синтеза** объекта исследования в целях сопоставления его "единичного, особенного и всеобщего" с характером частных проектов собственников в рамках целостной задачи развития.

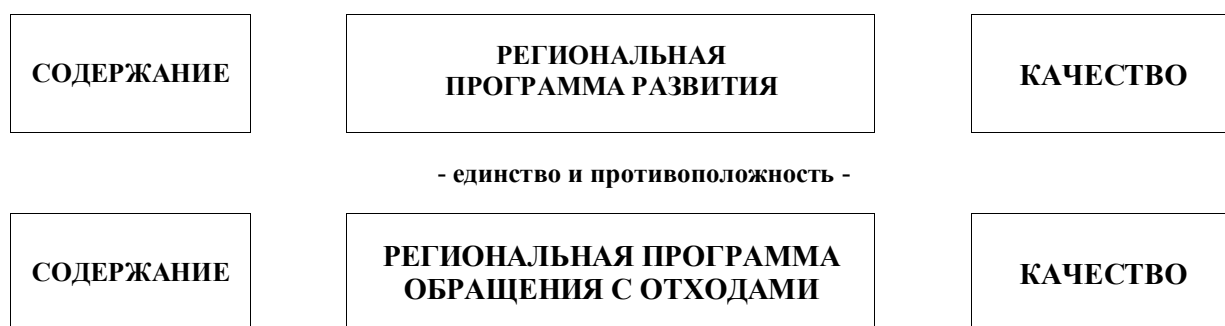
3. В общественной практике такие нормативные документы как "модель развития" и "правила застройки" вызывают "причинность" "явления" конкретных систем управления "развитием общества" и "коммунальной гигиены". Качество данной "пары" всегда отличается той или иной степенью соответствия (несоответствия) характеру решаемой проблемы - управлению качеством санитарно-экологической ситуации, в рамках которого ее структура и функции исправляются (опти-

мизируются) по состоянию управляемой системы в процессе запланированных этапов деятельности как "причинно-следственная зависимость". При этом "правила застройки" в отношении частных проектов собственников должны обеспечить их ответственность в предоставлении информации о развитии и функционировании их объектов собственности и контроль действенности их участия в сфере обращения с отходами (по тематическому мониторингу). Одновременно органы власти должны оказывать нормативно-правовое содействие экономическому и социальному секторам бытия в утилизации и удалении отходов и иметь информацию о "частях" своего "целого" в виде баз данных градостроительного кадастра (по тематическим разделам). Где такая действенность учета и контроля, как и возможность анализа локальных проектов собственников, обеспечивается современной системой управления на базе СИАО-АРК как синтезированной системы СИ-АО-АТЕ.



При этом данная ситуация соответствует принципу системного подхода о **контринтуитивном поведении систем**, где попытка управления (оптимизации) только одной из указанной противоречивой в единстве составляющей "пары" системного управления окажется бесполезной (тратой ресурсов и времени). То есть, - вредной.

4. В свою очередь качество структуры и функциональной нагрузки взаимодействующей "пары" системы управления выражается качеством содержания "региональной программы развития" и "региональной программы обращения с отходами" как непосредственными нормативными документами системы управления общественной практикой в данной сфере. При этом требования учета в рамках планируемой типовой деятельности (в пространстве территории, ассортименте отходов, выражении уборочных мощностей и др.), вызывают необходимость осреднения данных для количественного выражения их конкретных форм.



При этом данная ситуация соответствует принципу системного подхода **макродетеминизма**, обеспечивающего возможность работы с большими массивами информации при их понятной сопоставимости.

5. Противостояние форм "загрязнения" и саночистки" в их количественном выражении позволяют оценить (по состоянию управляемой системы) качество иерархически организованных мероприятий различного уровня и определить их достаточность. При этом полученное качественное состояние управляемой системы служит показателем качества модели управляющей системы и ее предпосылок - от формально-аксиоматической модели "искомого образа целого" до качества знания о "частных проектах".



При этом данная ситуация соответствует принципу системного подхода об **иерархии зависимостей качества элементов координации и субординации предмета деятельности**, обеспечивающего возможность непрерывной оптимизации комплекса "система управления - управляющая система" в рамках действующей законодательной и нормативно-правовой базы.

6. «**Управляемая система**» существует отдельно в горизонтальной связи причинно-следственной зависимости различных системных уровней «искомой» и «частной» систем как единства и противоречия составляющих элементов сопряженного развития.



При этом, указывая на сохранение или отклонение ситуации от заданных свойств, соответствует принципу системного подхода об **искоме информации гомеостазе**, обеспечивающем возможность непосредственного контроля развития ситуации в рамках закона диалектики «об отрицании отрицания».

В результате диалектического устройства оптимизационной задачи и выбора методических приемов системного анализа к ее реализации на базе категорий теории познания становится возможным реализации самой сложной части управления развитием - логической организации факторов влияния на управляемую систему на базе определенных категорий познания.

Уровень возможностей исследователя зависит здесь уже не только от уровня его базовых знаний, но и от его способности понять, что же такое есть «идеальное представление в мышлении» действительности в виде ее «зеркального отражения». То есть нужно обладать еще и адекватным пониманием (для оптимального исследования проблемы развития) глубины своей проницательности в суть природы вещей и взаимодействий. Достижимой, очевидно, не просто через тот или иной уровень используемого психологами понятия «измененного сознания», что трудно сопоставить (из посылки зеркальности отражения бытия в мышлении) для различной проницательности в объективную реальность при различных знаниях и навыках.

Скорее всего, факт различной проницательности как способности воспринимать «одно и то же по-разному» или, точнее, «более или менее достоверно» (при равных условиях идеального отражения «и того и другого» в мышлении), следует пояснить проявлением различной сущности познания в различных системах аксиом принятия решений (от простых до очень сложных):

- по содержанию: измерение; анализ; прогноз; оценка последствий от принятия решения;
- по форме: качественное - количественное; фундаментальное - прикладное; уникальное - комплексное.

Естественно, что для этого нужно обладать специальными знаниями в области предмета исследований и/или привлекать «узких специалистов» для выявления искомой логической организации системы заданных Природой критериев всякого уровня ее познания (схема 2):

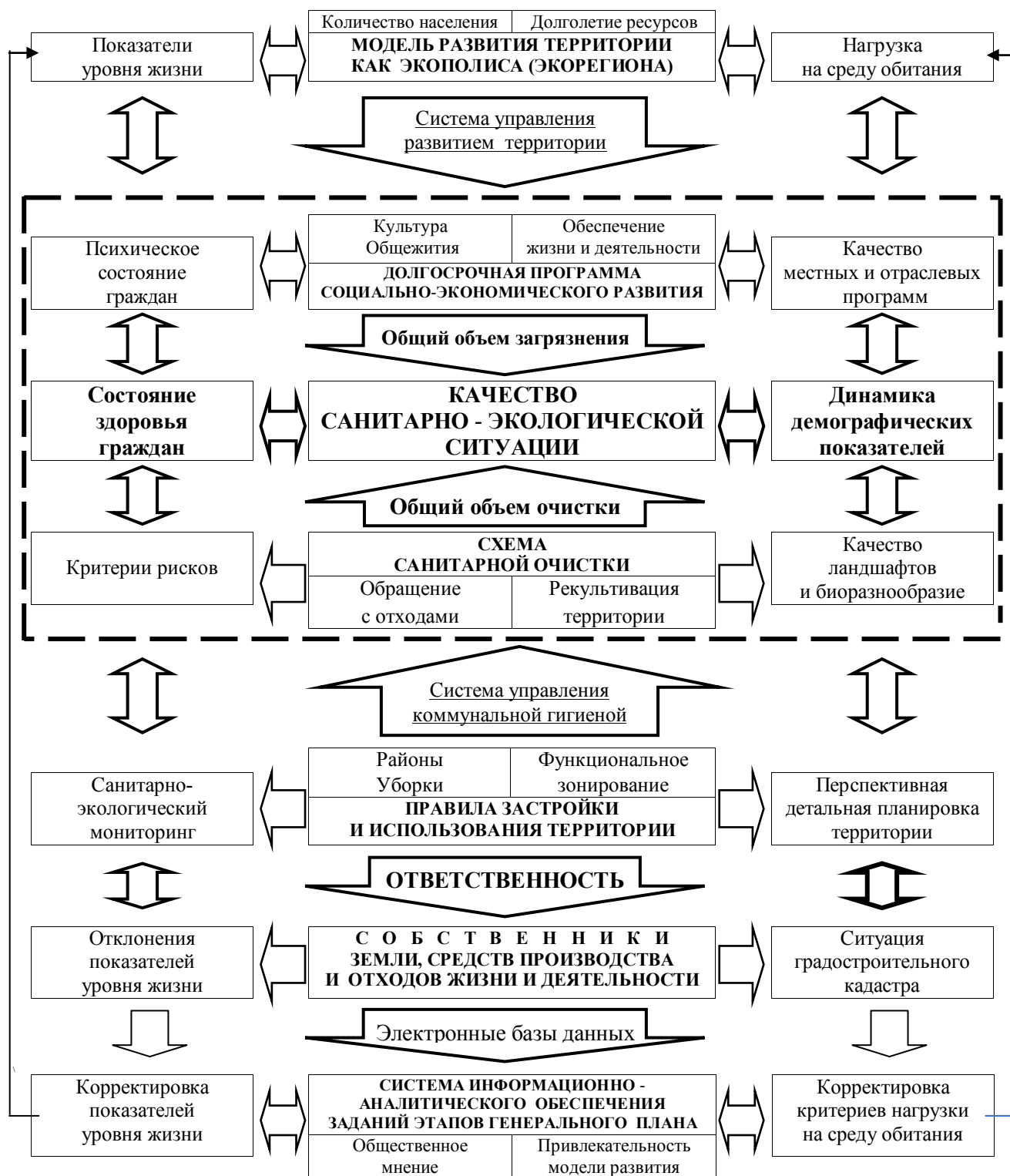


Схема 2. Матрица структуры и логической организации управления качеством жизни в рамках принципов системного подхода на примере санитарно-экологической ситуации

Разработчик: к.г.н. Прималенный А.А.

Подход к комплексному распознаванию единого образа города позволяет построить его модель как города - эколополиса с рациональной и безопасной совокупностью его субъектов, объектов и различных свойств в виде их признаков и зависимостей между ними (как информационных весов этих признаков), отношения и связи между которыми не противоречат требованиям аксиом развития:

- в социальной сфере – заданным показателям (критериям) уровня жизни как целевой установки развития (приложение 1);
- в экономической сфере – заданным показателям (критериям) программы социально - экономического развития как механизма реализации целевой установки (приложение 2);
- в природоохранной сфере – заданным природным и хозяйственно-экологическим показателям (критериям) эколополиса как инструмента ограничения социально-экономической нагрузки на среду обитания сверх ее экологической вместимости (приложение 3).

Придание в дальнейшем качественным характеристикам признаков города количественных значений позволяет:

- в их существующем виде - рассматривать признаки как фактические показатели дежурного плана;
- в их искомом состоянии - рассматривать эти же признаки как критерии генерального плана;
- отклонения фактических показателей признаков от заданных значений:
 - указывают на необходимость выбора тенденций развития;
 - определяют характер административных решений по устранению обнаруженных дисбалансов:
 - по каждому из конкретных признаков города;
 - по модели города в целом.

Эта совокупная система решений по оптимизации качества дежурного плана до требований генерального плана представляет собой модель развития города. Таким образом, на базе одних и тех же признаков свойств города, представленных его тематическими разделами, формируется два понятия:

а) **модель города** как система аксиом его перспективного образа в виде природных, социальных, экономических и ландшафтно-градостроительных признаков свойств этих аксиом;

б) **модель развития города** как система административных решений по достижению искомого качества (системы аксиом) модели города (генерального плана) от фактического состояния ее признаков (дежурный план).

При этом решающим аспектом качества модели развития города (как комплекса принимаемых решений) является адекватное представление о значимости и соотношении значений (информационных весов) совокупности природных и хозяйственно-экологических признаков **модели города – эколополиса** как его социальной, экономической и эколого - градостроительной сути.

Следует отметить, что модель оптимизации качества управления развитием города при определенной культуре ее информационной концепции способна содержать в своей основе большинство возможных сценариев прогнозных задач и последствий от принятия решений на их основе.

Приложение 1

Группа индикаторов международных сопоставлений уровня жизни по методике ООН

№	Наименование индикаторов
1	Региональная часть валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения
2	Уровень реальных доходов населения (заработной платы и пенсий)
3	Показатели распределения населения по уровню среднедушевого дохода (коэффициент, характеризующий соотношение среднедушевых доходов 10% населения с наибольшими и наименьшими доходами)
4	Общий уровень потребления материальных благ и услуг, в том числе по элементам: продуктам питания, алкогольным напиткам, предметам гардероба, товарам длительного пользования и хозяйственного назначения, услугам.
5	Белково-калорийная ценность суточного рациона питания.
6	Обеспеченность жильем и основными предметами длительного пользования.
7	Ожидаемая продолжительность жизни у мужчин и женщин. Младенческая смертность.
8	Общий уровень безработицы. Безработица среди молодежи.
9	Доля государственных расходов на образование и здравоохранение в ВВП.
10	Обеспеченность населения услугами здравоохранения (число врачей и больничных коек на 10 000 чел.).
11	Образовательный уровень населения (численность учащихся начальных и средних общеобразовательных школ, студентов ВУЗов на 10 000 чел.)

1. Наличие местных особенностей переходного периода требует организацию учета проблемы «Преступность и бродяжничество».
2. Генеральный план развития города требует планирования системы промежуточных показателей на каждый год 20-ти летнего периода действия генерального плана.

Приложение 2

Контроль динамики групп основных показателей развития

№	Необходимость информации для расчета динамики групп основных показателей развития
1	2
1	Динамика и структура региональной части ВВП
2	Анализ позитивных и негативных изменений динамики и структуры региональной части ВВП с указанием их причин и прогнозом их последствий
3	Анализ динамики добавленной стоимости и воспроизводимых процессов в экономике
4	Динамика и структура объемов промышленного производства
5	Тенденции развития промышленного производства и реализации продукции по отраслям и рынкам сбыта
6	Динамика и структура производства товаров народного потребления и услуг населению

1	2
7	Анализ выполнения перечня товаров и услуг
8	Динамика и структура валовой продукции сельского хозяйства, в т.ч. по секторам производства, с анализом позитивных и негативных факторов и причин их возникновения
9	Анализ закупки в государственные ресурсы сельскохозяйственной продукции
10	Ход создания рыночной среды (отношений) в агропромышленном производстве
11	Анализ финансового обеспечения государственных заказчиков
12	Разработка мероприятий по снижению себестоимости продукции
13	Анализ хода выполнения мероприятий по преодолению кризиса неплатежей
14	Анализ платежеспособного спроса предприятий и населения
15	Анализ доходов и расходов населения
16	Динамика реальных доходов и реальной заработной платы
17	Динамика бартерных операций и способы их сокращения
18	Динамика объемов экспорта, импорта и сальдо внешнеэкономической торговли
19	Оценка тенденций смены структуры экспорта, импорта и рынков сбыта и факторы, влияющие на сальдовые показатели внешнеэкономической торговли
20	Расчет динамики экспорта и импорта потребительских товаров
21	Обоснование целесообразности импорта
22	Динамика формирования доходной и расходной частей бюджета
23	Анализ причин бюджетного дефицита и способов его покрытия
24	Оценка финансовой и бюджетной политики
25	Оценка хода реализации экономических реформ
26	Анализ экономического развития города и районов
27	Анализ хода выполнения структурной перестройки
28	Характеристика особенностей экономического развития города и региона
29	Реализация мероприятий санации государственных предприятий
30	Банкротство предприятий, его экономические последствия
31	Внедрение способов экономического регулирования деятельностью государственного (коммунального) сектора экономики
32	Динамика индексов оптовых цен и инфляции с анализом административных и рыночных макроэкономических факторов и характеристика главных из них
33	Динамика и структура денежной массы
34	Анализ количества денег, скорости обращения и факторов, влияющих на инфляцию и платежеспособность объектов хозяйствования
35	Анализ состояния валютного рынка
36	Тенденция изменений курса национальной валюты с характеристикой позитивных и негативных изменений основных показателей
37	Оценка кредитной политики
38	Динамика уровня безработицы
39	Динамика численности работающих по различным отраслям
40	Анализ тенденций в сфере занятости
41	Демографическая ситуация
42	Анализ и эффективность мероприятий по ликвидации задолженности по выплатам заработной платы, пенсий и прочее
43	Анализ экологической обстановки, складывающейся в регионе
44	Динамика и структура вредных выбросов
45	Состояние строительства природоохранных объектов
46	Характеристика природоохранных мероприятий

1	2
47	Характеристика балансов важнейших материально-технических ресурсов и топливно-энергетического баланса
48	Анализ состояния внедрения мероприятий энергосберегающих процессов и технологий в отраслях.
49	Динамика энергоемкости продукции
50	Ход реализации программы энергосбережения
51	Ход выполнения задач приватизации
52	Анализ развития и поддержки предпринимательства и его экономическая эффективность
53	Анализ эффективности работы новых хозяйственных структур и частного сектора в целом
54	Сравнительный анализ эффективности работы предприятий разных форм собственности по отраслям экономики
55	Анализ монопольной среды и динамика ее изменений
56	Эффективность антимонопольной деятельности
57	Анализ и эффективность государственного регулирования деятельности предпринимательских структур
58	Анализ формирования рыночной инфраструктуры
59	Анализ хода осуществления мероприятий в научно-технической сфере
60	Анализ эффективности межотраслевой кооперации внедрения новых технологий
61	Возрастание доли перерабатывающего сектора в структуре АПК
62	Анализ тенденций создания замкнутых циклов производства в промышленности
63	Анализ содействия размещению производства экспортной и импортозамещающей продукции
64	Анализ переориентации инновационных проектов на новые рынки сбыта
65	Динамика и структура инвестиций в экономику
66	Анализ инвестиционных интересов государства, отечественных инвесторов, предприятий.
67	Анализ факторов формирования тенденций в инвестиционной среде
68	Анализ эффективности использования иностранных инвестиций и займов
69	Пути реализации помощи международных финансовых организаций и их эффективность
70	Характеристика мероприятий по активизации привлечения иностранных инвестиций по-
71	Эффективность работы нормативных актов по защите собственного производства
72	Ход подготовки проектов для новых кредитных линий
73	Факторный анализ негативных процессов в экономике в целом:
	а) причины снижения производства;
	б) ход структурной перестройки производства;
	в) внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий;
	г) перепрофилирование;
	д) расширение производства экспортной и импортозамещающей продукции;
	е) переориентация на новые рынки сбыта.

1. Генеральный план развития города требует планирования системы промежуточных показателей на каждый год 20-ти летнего периода действия генерального плана.

**Контроль и управление экологической емкостью окружающей среды территории
на примере Севастополя как эколополиса**
(сводная таблица)

Наименование интегральных признаков (х)	«Вес» интегральных (х) горно-примор- ского эколополиса	«Вес» интегральных (х) современного Севастополя	Весовые отклонения, №№ не достигнутых (х)
А. П Р И Р О Д Н Ы Е	22200	15200	7000
<i>а.1. Геоморфологические</i>	<i>2400</i>	<i>1600</i>	<i>800</i> (2)
<i>а.2. Климатические</i>	<i>5200</i>	<i>3600</i>	<i>1600</i> (8,11,12,13,15)
<i>а.3. Гидрологические</i>	<i>3600</i>	<i>2400</i>	<i>1200</i> (21,23)
<i>а.4. Растительность</i>	<i>7600</i>	<i>6000</i>	<i>600</i> (24,27)
<i>а.5. Животный мир</i>	<i>600</i>	<i>600</i>	-
<i>а.6. Рекреационные</i>	<i>2800</i>	<i>1000</i>	<i>1800</i> (36,37,39)
Б. ХОЗЯЙСТВЕННО- ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ	21000	10800	10200
<i>б.1. Социальные</i>	<i>2200</i>	<i>1400</i>	<i>800</i> (40,43)
<i>б.2. Экологические</i>	<i>10600</i>	<i>2400</i>	<i>8200</i> (46 - 52,55,56)
<i>б.1. Экономические</i>	<i>8200</i>	<i>7000</i>	<i>1200</i> (64,66,67)

1. Генеральный план развития города требует планирования системы промежуточных показателей на каждый год 20-ти летнего периода действия генерального плана.

Литература:

1. Прималенный А.А. Идеология программируемого управления развитием общественных отношений в Республике Крым. Системный анализ. Комментарии. // Монография, Симферополь, изд-во «Анаюрт». 1994. – 70 с.
2. Прималенный А.А. О государственных финансах как о зеркале национальной морали. // Альманах «Человек и христианское мировоззрение». Вып. 2. Симферополь, 1997. – С. – 198 – 202.
3. Прималенный А.А. «О принципах научной организации генерального плана развития Севастополя (шифр «Эколополис»)/ СО УкрЮНЕПКОМ. 2001.- 122 с.
4. Технический проект «1-я очередь - «Макет АС «АРМ – Председатель СГС» / Пояснительная записка. ООО «Крымское аэрокосмическое агентство». 2001 г. - 115 л.
3. «Формирование города Севастополя как эколополиса» / Отчет СО УкрЮНЕПКОМ. 2001 г. - 20 л.
4. Отчет: «Методология деятельности по обращению с отходами на примере Автономной Республики Крым» / СО УкрЮНЕПКОМ. 2002 г. – 105 л.
5. Парубец О.В., Прималенный А.А. «О принципах контроля и управления экологической емкостью окружающей среды на примере Севастополя как эколополиса» / Научный журнал «Экология и ноосферология», том 17, № 1 – 2. 2007 г.

**О механизме контроля общественностью исполнения органами власти
основных показателей генерального плана развития города и его адаптации
к современным условиям управления**

Прималенный А.А. - *к.г.н., Председатель СО УкрЮНЕПКОМ*

Зубарев В.В. - *заслуженный юрист Украины, Председатель Крымской коллегии адвокатов*

Коваленко Н.А. - *начальник Управления Министерства юстиции Украины по вопросам земельных отношений, агропромышленного комплекса и охраны окружающей среды*

Введение в проблему

Одной из основных проблем сотрудничества ОБЩЕСТВА и ВЛАСТИ в настоящее время оказывается недостаточный учет и контроль частных и общественных интересов при разработке и выполнении генерального плана города.

В решении данной проблемы Стороны взаимодействуют следующим образом:

- ВЛАСТЬ устанавливает нормативно правовой порядок, в том числе через ДБН 1-3-97:
 - а) п. 1.1. «Генеральный план города, поселка является основным планировочным документом, который устанавливает **в интересах населения** и с учетом государственных заданий направления и границы территориального развития населенного пункта, функциональное назначение и строительное зонирование территории, содержит принципиальные решения по размещению объектов общегородского или общепоселкового значения, организации улично-дорожной сети и дорожного движения, инженерного оборудования, инженерной подготовки и благоустройства, защиты территории от опасных природных и техногенных процессов, охраны природы и историко-культурного наследия, очередности освоения территории»;
 - б) п. 1.4. Генеральный план должен соответствовать требованиям:
... по согласованию частных, общественных и государственных интересов;
- ОБЩЕСТВО вырабатывает приемы участия граждан и их объединений в данном порядке:
 - а) общественное обсуждение как инструмент учета мнений различных социальных слоев;
 - б) общественные слушания (как раздел собеседований в рамках общественного обсуждения);
 - в) общее собрание граждан;
 - г) архитектурно-градостроительный совет;
 - д) местная инициатива;
 - е) местный референдум.

То есть, - налицо парадокс общественных отношений раннего периода рыночной модели экономики: «непротивление Сторон к сотрудничеству не приводит к искомому согласию». При этом в ОБЩЕСТВЕ более говорят о бессилии ВЛАСТИ, чем пытаются разглядеть проблемы внутри самого ОБЩЕСТВА:

- наличие «де-юре» ПРАВА ОБЩЕСТВА контролировать деятельность ОРГАНОВ ВЛАСТИ по учету личных и общественных интересов в генеральном плане **не подкрепляется** «де-факто» ОБЯЗАННОСТЬЮ членов Общества доводить до сведения органов власти планы развития своих домашних хозяйств и частных предприятий,

как единство и противоречие

- наличие «де-юре» ОБЯЗАННОСТИ ВЛАСТИ разрабатывать генеральный план города с учетом личных и общественных интересов **не подкрепляется** «де-факто» ВОЗМОЖНОСТЬЮ собрать от членов Общества сведения об объектах их собственности и планах их развития (генеральный план верстается долгосрочным прогнозом - на двадцать лет и краткосрочным - на первые три года развития).

Вывод: парадокс «отсутствия искомого согласия при непротивлении сторон» в современных условиях происходит из несостоятельности посылки (аксиомы) о превосходстве ПРАВА ОБЩЕСТВА над ОБЯЗАННОСТЯМИ ВЛАСТИ и фактически заключается:

1) в неумении и/или нежелании членов ОБЩЕСТВА нести повсеместную ОТВЕТСТВЕННОСТЬ за участие в генеральном планировании города «не на словах, а на деле»;

2) в неумении и/или нерасторопности органов ВЛАСТИ обеспечить в реальном времени ВОЗМОЖНОСТЬ тотального сбора и обработки информации от граждан «на деле, а не на словах».

Рекомендация: «прозрачность» действий ВЛАСТИ для ОБЩЕСТВА может быть достигнута при рассмотрении генерального плана как УПРАВЛЯЕМОЙ СИСТЕМЫ, требующей непрерывной оптимизации взаимодействия ОБЩЕСТВА и ВЛАСТИ в реальных масштабах административного пространства и отчетного времени методами системного анализа:

1) ВЛАСТЬ, неся ОТВЕТСТВЕННОСТЬ за равные возможности развития «ВСЕХ и ВСЯ», должна видеть ОБЩЕСТВО через совокупность локальных программ личных и общественных интересов его граждан как налогоплательщиков и работодателей, утверждающих свои ПРАВА развития перед ВЛАСТЬЮ и одновременно конкурирующих между собой;

2) ОБЩЕСТВО, неся ОТВЕТСТВЕННОСТЬ за действия ВСЕХ своих граждан как субъектов хозяйственной деятельности (СХД), должно видеть ВЛАСТЬ через способность создания и выполнения эффективного генерального плана развития, обладающего современным инструментом сбора и обработки информации о личных и общественных планах развития в рамках плана генерального:

- а) демографическая ситуация, в том числе система проживания населения и приезжих;
- б) складывающаяся совокупность ВСЕХ интересов как единства и противоположности производственных отношений в совокупности финансовой и отраслевой сущности, содержания и формы ВСЕХ имущественных комплексов:
 - «земельный надел», «объект недвижимости», «инженерная инфраструктура», «прочие»;
 - «государственная», «коммунальная», «частная», «коллективная», «совместная», «совместная с иностранным капиталом», «прочие»;
 - «владение», «пользование», «распоряжение»

3) ВЛАСТЬ обязана в составе генерального плана указать ОБЩЕСТВУ ориентиры развития в виде системы социальных, экономических и природоохранных критериев.

Описание такого широкого круга вертикальных и горизонтальных связей требует отдельного рассмотрения мотиваций индивидуального сознания миллионов граждан: именно они являются взаимодействующими субъектами (со своими объектами собственности) в предложенной властью рыночной модели развития с заданной системой аксиом новых общественных отношений.

Другой вопрос, хороши ли качество и структура этого задания и соответствует ли уровень контроля его показателей современным требованиям управления устойчивым развитием?

Аналитические аспекты переходного периода в индивидуальном и общественном сознании

Законодательство Украины поясняет, что «устойчивое развитие населенных пунктов требует решения территориально-функциональных, социально-экономических, экологических проблем и заданий. Они связаны с распределением территориальных ресурсов и определением приоритетных направлений их использования, а также с поиском путей сбалансирования межотраслевых интересов, с решением задач размещения производственного, рекреационного, жилого, социального, инженерно-транспортного, коммунального и других видов строительства, сохранения и возрождения культурного наследия, охраной и укреплением природной среды населенных пунктов».

Понятно, что успех от решения проблем и заданий подобного глобального типа самым непосредственным образом зависит от понимания органами власти возможностей сложившихся на подведомственной территории производительных сил и умения правовыми методами их реорганизовать в случае изменения ресурсных или иных условий производства.

В особенности это касается человеческого фактора, упущенного положительным правом Украины при толковании проблемы устойчивого развития населенных пунктов как цель и смысл развития с определенной системой критериев качества жизни. Хотя именно гражданин в демократической Украине выступает СОСОБСТВЕННИКОМ ее природных богатств, наделен дееспособностью, является носителем личных физических свойств, главой или членом домашнего хозяйства.

Очевидно, это можно объяснить тем, что при прежней политической системе заказчиком качества развития общественных отношений в интересах обезличенного «общественного» гражданина выступало государство, рассматривая его как **«объект забот»**. Однако, в условиях демократического государства с рыночной экономикой заказчиком на развитие возможностей, данных ему Конституцией, конкретный гражданин выступает теперь как **«субъект развития»** в меру его собственной инициативы. Где нынешней политической системе Украины досталась намного более сложная задача использовать и застраивать территорию населенных пунктов с учетом интересов и возможностей конкретного гражданина без ущерба для остальных сотен тысяч и миллионов «частных» заказчиков на видение и развитие перспектив собственного бытия.

Именно непонимание до сей поры этого отличия «гражданина-объекта забот» бывшего собственника-государства, от его нынешнего «гражданина-субъекта развития» как хозяина природных условий производства и заказчика на участие в сопряженном развитии населенных пунктов, делает сегодня законодательство способным заявлять лишь общие направления развития населенных пунктов Украины. Отчего в генеральных планах населенных пунктов вслед за возникающей недостаточностью нормативно-правового регулирования отсутствует и достаточная постановка задачи на учет ситуации развития конкретных субъектов хозяйственной деятельности. На базе подобных генеральных планов как исходной планировочной документации это означает:

- регулирование производительными силами носит фрагментарный и безадресный характер; оно ограничивается указанием районов, в которых целесообразно усиление промышленного развития, без указания предприятий, необходимых для этого, а также без указания организаций и т.д., которые будут осуществлять это развитие;
- только в ряде случаев могут быть даны рекомендации особо крупному частному капиталу в отношении необходимости развития тех или иных отраслевых направлений деятельности; детализация по предприятиям делаться не будет, и план будет носить характер не закона, а рекомендации;
- не отображается всесторонняя проработка вопросов комбинирования предприятий вне зависимости от их принадлежности тому или иному монополистическому объединению, комплексного производственного обслуживания, использования отходов, взаимосвязей промышленных узлов, комплексной организации транспорта района, энергетики, комплексной организации расселения;
- освоение отдельных районов не может рассматриваться как задача развития национальной и региональной экономики в том смысле, что не определяются задачи всех районов в связи с их развитием и освоением; межрайонные балансы как один из методов территориального планирования в управлении развитием города применяться не могут;
- отсутствует реальный план капитальных вложений, без которого не обеспечиваются намеченные уровни развития районов; при этом государство в достаточной мере не способно обеспечить выполнение планов развития территориальных образований необходимыми капитальными вложениями, а продолжает различными мерами поддерживать инвестиционную инициативу крупного частного капитала вместо создания эффективного рынка ценных бумаг для развития национальных производительных сил как базы среднего класса;

- не могут планироваться темпы роста отраслей и районов как единой системы хозяйства;
- не способно к планированию производственное и непроизводственное потребление;
- отсутствуют условия удовлетворительного планирования занятости населения: то уменьшающаяся, то увеличивающаяся безработица для существующих специалистов с высшим образованием при нехватке квалифицированных рабочих подтверждает этот вывод;
- не планируется распределение национального дохода между членами общества; распределение национального дохода, происходящее в действительности, противоречит интересам общества в целом, поскольку оно противоречит интересам основной его части;
- при неформализованных правилах государственного регулирования нация с ее индивидуально-коллективным заказом на сопряженное развитие остается без поддержки адекватной теорией собственности и правил цивилизованной конкуренции, а граждане - без статуса национальных инвесторов;
- как следствие, продолжается лоббирование административно подчиненных ВЛАСТИ коммунальных предприятий, являющихся безнадежно затратными конкурентами частным предприятиям – налогоплательщикам.

В этих условиях градостроителям ставится задача разработать территориальные планировочные документы как исходную базу для решения социально-экономических и инвестиционных задач в целях устойчивого развития. Но окажется ли правомерным ожидание успешного экономического роста на единственно теоретической базе градостроительства, к которому сегодня обращается местное самоуправление для разработки долгосрочных генеральных планов?

Ведь у органов местного самоуправления навстречу этим задачам должна быть система адекватных запросов к государству для учета отраслевых задач в генеральных планах населенных пунктов. Что же касается граждан, то такая система кажется ВЛАСТИ сложнее, если, наконец-то, не задаться риторическим вопросом: ОБЯЗАНЫ граждане участвовать в развитии населенного пункта как общего места проживания с другими людьми или только лишь имеют ПРАВО требовать от власти и общества внимания «к себе»? Тогда – это лишь вопрос взаимодействия.

Однако, в действительности именно этого взаимодействия нет, поскольку фактически у граждан, их объединений, предприятий, местных органов исполнительной власти, территориальных учреждений отраслевых министерств и ведомств отсутствует адекватная практика планирования «на местах» даже на среднесрочную перспективу. При этом никаких новых технологий учета интересов населения и общественности органами власти не предлагается, делая одних граждан заложником безнаказанных захватов их собственности другими гражданами. То есть, именно из-за отсутствия учета интересов граждан и их объединений, органы самоуправления не способны сообщить градостроителям необходимый и достаточный объем отраслевых тематических информационных слоев и заданий генерального плана.

То есть, в результате создания современной системы управления на базе информационных технологий и адекватных аппаратно-технических средств, обеспечивающих защиту информации (схема 1):

- а) обеспечить через перспективный детальный план населенного пункта надлежащее человеческому фактору место как основополагающему субъекту развития, обладающему дееспособностью и инвестиционной инициативой;
- б) включить в систему аксиом парадигмы успешного развития интересы гражданина и общества;
- в) решить проблему планирования сопряженного развития объектов населенных пунктов как комплекса интересов частной и общественной собственности как базовых понятий материальной и финансовой основы населенных пунктов, административных территорий и государства в целом.

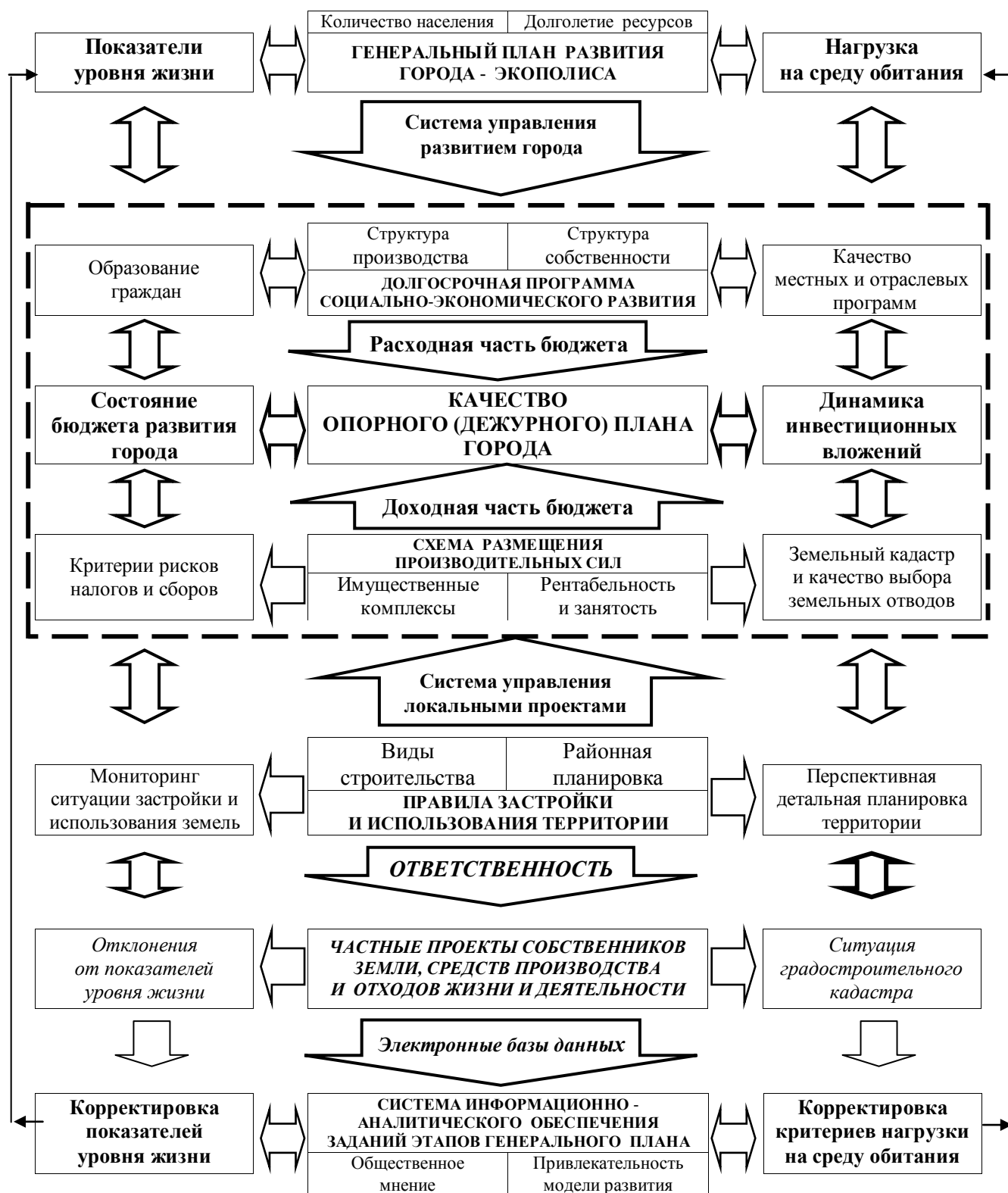


Схема 1. Схема логической организации управления показателями генерального плана развития и контроля деятельности ВЛАСТИ и ОБЩЕСТВА

(разработал к.г.н. Прималенный А.А.)

О системном подходе к разработке генерального плана для обеспечения контроля населения

Для реализации комплексной задачи управления развитием населенного пункта используется технология логико-математического его представления в виде единой социально-эколого-экономической модели на конкретной ландшафтной территории с определенными естественно-историческими и социо-функциональными условиями развития.

Выбранный комплексный подход к развитию населенного пункта как эконополиса позволил построить его модель с рациональной и безопасной совокупностью его субъектов, объектов и различных его свойств в виде признаков и зависимостей между ними при соблюдении условий, которые не противоречат требованиям системы аксиом устойчивого развития:

а) в социальной сфере – заданным показателям (критериям) уровня жизни как целевой установки развития (приложение 1);

б) в экономической сфере - заданным показателям (критериям) программы социально-экономического развития как механизма реализации целевой установки развития (приложение 2);

в) в природоохранной сфере – заданным природным и хозяйственно-экологическим показателям (критериям) эконополиса как инструмента ограничения социально-экономической нагрузки на среду обитания сверх ее экологической вместимости (приложение 3)

В данном комплексном виде, очевидно, и следует рассматривать материалы генерального плана, которые в соответствии с градостроительной нормативной документацией используются как исходные данные при разработке и выполнении:

- планировочной документации и проектов застройки,
- правил использования и застройки территории населенного пункта,
- инвестиционных программ и проектов,
- программ социально-экономического развития,
- схем определения земель населенных пунктов для приватизации,
- планов земельно-хозяйственного устройства населенного пункта,
- специальных проектов, схем и программ охраны окружающей природной среды и здоровья населения,
- памятников истории и культуры,
- инженерной защиты и подготовки территории,
- комплексных схем транспорта,
- проектов и схем организации дорожного движения,
- систем управления дорожным движением,
- схем развития систем инженерного оборудования и отраслей городского хозяйства,
- денежной оценки земель,
- создании градостроительного и земельного кадастров
- других документов.

Очевидно, для выхода из переходного состояния от старого социального строя к новому общественному укладу органам местного самоуправления следует достичь непрерывности планировки использования территорий населенного пункта путем своевременной разработки нового или корректировкой действующего генерального плана в процессе достижения расчетных показателей. Сделать это, не ссылаясь уже на рыночные аспекты развития населенных пунктов, крайне затруднительно, поскольку нужно не только декларировать цели развития, но еще и подробно планировать «дорогу к ним», сверяясь на этом пути «факт - план» ежегодно по этапам развития, чтобы своевременно корректировать отклонения от заданных показателей (Приложение 4).

Однако, ни по форме, ни по содержанию градостроительный план в его нынешнем виде не является инструментом оценки социально-экономической эффективности таких этапов, кроме учета заявленных заказчиками перспективных объемов застройки (при этом тоже без гарантий заявляемой социально-эколого-экономической эффективности в последующем). Хотя именно контроль данной эффективности развития является наиболее важным для органов власти, поскольку обеспечивает управление по выявленным отклонениям от заданных этапных показателей развития. Что также как и в случае с заданием общегосударственных критериев требует «более высокой» организации управления, чем интуитивное понимание местным самоуправлением территориальной допустимости застройки и использования территории в том или ином «нарисованном» градостроителями на карте месте.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время имеется нормативная база градостроительства, претендующая на комплексный анализ существующей ситуации развития территории, а также планировочное видение этого процесса из двадцатилетнего будущего.

Причем в этом видении никак не просматриваются экономические гарантии обеспечения этой перспективы, поскольку развиваться территории будут усилиями множества инвесторов в их частных интересах. Отсюда, в связи с изменением экономической ситуации и появилась необходимость определения перспектив:

- конкретизации аспектов планирования производственных отношений, в первую очередь, в интересах повышения уровня жизни в соответствии с требованиями ООН;
- перехода к реальному планированию и контролю социально-экономического развития, включая организацию расчета «потребительской корзины» населенных пунктов и формирования государственного, региональных и местных заказов на их реализацию местными же силами;
- структуризации местных объединений промышленников и предпринимателей в отраслевые ассоциации для взаимодействия (через тендеры) с органами власти в целях реализации заявок потребительской корзины и определения достаточности местных экономических возможностей и объема импорта;
- сохранения и прироста общенародной собственности на объекты окружающей среды и природных ресурсов и др.

Иными словами, необходимо принятие системного законодательного решения по организации устойчивого развития с учетом всех требований современных условий существования ВЛАСТИ и ОБЩЕСТВА. В развитие требований эколога о достойном качестве жизни, как об основной, если не единственной предпосылке нормального психического состояния нации, необходимо организовать непрерывную поддержку генерального плана на пути от нынешнего состояния (дежурного плана) к его двадцатилетней перспективе (генеральному плану). Достигнув, таким образом, возможность корректировки очередных ежегодных заданий социально-экономического развития города по отклонениям фактических показателей развития от их проектных значений за отчетный период и создав на базе указанных ежегодных заданий структуру генерального плана развития населенного пункта с сопроводительным комплектом документов в составе, как минимум:

- плана инвестиционного обеспечения заданного процесса развития;
- сметы природоохранных затрат в рамках требований эколога;
- проекта информационно-аналитического центра развития населенного пункта, в том числе для корректировки поэтапно заданных показателей развития «на очередной год» по результатам контроля «по прошлому году».

Таким образом, возникает необходимость разработки соответствующего нормативно-правового документа «О программе и проекте информатизации органов местного самоуправления» как о требуемом законодательством уровне Национальной Программы информатизации на примере Программы информатизации местного самоуправления г. Джанкой (шифр – «Устойчивое развитие города») в виде инструмента реализации заданий Муниципального Кодекса.

В предлагаемом варианте формирования и выполнения генерального плана проблема контроля процесса его разработки и выполнения Органами власти со стороны Общества разрешается рядом последовательных заданий, обеспечивающих оптимизацию формы устаревших общественных отношений (базис – надстройка) сложившемуся содержанию производственных отношений как сконцентрированному выражению нового экономического уклада:

1) для органов власти – внедрение методов и средств учета и контроля развития каждого отдельного а) земельного отвода в системе производственных отношений с собственниками б) объектов недвижимости и в) инженерной инфраструктуры и договорно-правовых оснований между ними (сервитут, суперфиций и т.п.);

2) для членов Общества – «видение своего места» в развитии населенного пункта и наличие проекта его реализации с отражением социально-экономических и природоохранных аспектов:

- характер собственности (владение, пользование, распоряжение),
- правовая основа деятельности (решение органов власти, акт, договор и т.д.),
- вид застройки (рекреационная, агропромышленная, промышленная, торговая и т.д.);
- нагрузка на ландшафт (в границах земельного участка и на глубину использования земельного отвода под технологические нужды проекта *(с обязательным отражением в акте на право пользования земельным участком дополнительно к ординатам углов поворотов границ X и Y ординаты Z и выкопировки «объема земельного отвода»)*; часть использования земельного отвода как средства труда под здания и сооружения (с перспективой удаления почвенного покрова) и/или как средства производства (при использовании почвы как предмета труда);
- инвестиционные возможности реализации плана развития.

3) для Общества – возможность:

- достижения «прозрачности» контроля процесса формирования и использования материальной и финансовой основы территориальной громады через распознавание объектов собственности (и собственников) в реальном времени;
- реализации гражданами конституционных прав собственности на землю как всеобщее средство труда и/или недр ниже глубины использования земельных отводов;
- организации доходной части бюджета на основе расчета дифференцированной ресурсной ренты, исходя из отраслевого вида застройки ее отдельных участков;
- учета эффективности использования условий и ресурсов производства территориальной громады через имитационное проектирование различных сценариев размещения производительных сил;
- научного обоснования планов социально-экономического развития территории с учетом инвестиционных составляющих всех собственников средств производства.

При этом закрепить системность заданий на создание современной системы управления развитием и функционированием возможно только на основании исполнения документов типовых по форме и уникальных по содержанию:

- 1) Муниципальный Кодекс как свод целевых заданий Власти и Общине;
- 2) Генеральный план как планировочная основа для программ и проектов развития;
- 3) Программа социально-экономического развития как система критериев и ресурсов;
- 4) Программа (проекты) информатизации как инструмент реализации заданий и проектов.

Данный подход позволяет сосредоточить все нужды местного самоуправления и единственный способен в комплексном виде проявить пробелы законодательства по развитию территорий.

Литература:

1. ДБН 1-3-97.
2. Прималенный А.А. О принципах научной организации генерального плана города Севастополя на 2000 – 2020 г.г. / Монография. Севастополь. Изд-во «Экосигидрофизика». 2001 г. – 122 стр.
3. Прималенный А.А., Солодов В.В., Зубарев В.В. Как создать устойчивое развитие населенного пункта. / Журнал Верховной Рады Украины «Віче», вып. 9 (162). Киев. 2005 г.- стр. 44-45

Об организации допуска и доступа к информации различных категорий конфиденциальности в автоматизированных системах класса «3» на примере АРМ «Гражданский Щит»

*Прималенный Александр Алексеевич - ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»,
научный руководитель программы АРМ «Гражданский Щит»,
кандидат географических наук*

*Егоров Федор Иванович - начальник Управления Госспецсвязи Украины в г. Севастополе,
полковник Госспецсвязи Украины*

Одним из переходных противоречий развития культуры правового демократического государства с рыночным (конкурентным) хозяйственным укладом является сопряженное действие права Общества на информацию об аспектах жизнедеятельности территориальной общины при одновременном праве граждан на тайну личной жизни. Как следствие, если порядок обработки каких-то данных не оговорен законодательно (или по решению суда), лицам, принимающим решения, приходится сталкиваться с персональной ответственностью «назначения приоритета»:

- права Общества в лице отдельных групп населения, вынужденных организовывать производство и быт в условиях хозрасчета для нужд собственного функционирования и развития, получать информацию о конкретных фактах, например, природопользования, домовладения, др., либо
- права Гражданина - каждого члена Общества - на минимизацию доступа к информации о нем для исключения, как минимум, недобросовестной конкуренции и суждений.

С ростом качества аппаратно-программных средств и совершенствования информационных технологий, проблема защиты информации об отдельном гражданине с одновременным ее законодательным «дозированием» для сведения посторонних (в каждом конкретном случае) гражданину физических, юридических лиц и учреждений становится все более сложной.

Причиной тому является:

- распад единых государственных и коммунальных систем, обрабатывавших данные о гражданах (жилье, услуги коммунальных предприятий, медицина);
- разобщенность систем отчетности административно неподчиненных субъектов – работодателей и собственников жилищных объектов, предприятий, земельных наделов, инженерной инфраструктуры и средств производства;
- несопоставимый по эффективности аппаратно-технический и программно-технологический уровень обработки данных над рутинной архивацией данных, что приводит к многократному превышению возможностей сбора, хранения, тиражирования и распространения информации;
- посещение глобальной информационной сети с технических средств, хранящих конфиденциальную информацию и другие факторы.

Таким образом, в основе противоречия оказываются единство и противоположность:

- необходимости расширения информационного поля об Обществе, Бизнесе и Власти в интересах контроля отдельными личностями и их объединениями формирования и выполнения Генеральных планов городов, что невозможно без сбора информации о характере использования каждого земельного участка в пределах этих интересов (но не более территории государства);
- необходимости минимизации возможности несанкционированного сбора информации о жизнедеятельности одних граждан со стороны других граждан, в том числе - через государство.

Сложность решения данного парадокса «о других все – обо мне ничего» заключается:

- в неконкретности законодательной базы о гражданской тайне (и коммерческой в том числе), в отличие от тайны государственной, охрана которой решена достаточно корректно через объявление перечня сведений, ее составляющих, и уровне их конфиденциальности, определяющей порядок допуска к ознакомлению с ними;
- в бесперспективности гражданской цензуры в правовом, демократическом государстве: рецепт охраны гражданской тайны через режимные отделы вряд ли применим в частной жизни граждан и их объединений (в том числе - корпоративных на коммерческой основе);
- в беспечности частных пользователей при обмене «дружественной информацией» через глобальные сети с применением аппаратных средств, обрабатывающих «закрытую» информацию без ее защиты от несанкционированного «недружественного» доступа третьих лиц.

Следует отметить, что идеологическая сложность внедрения **государственных стандартов** по ограничению **допуска** к информации о личной жизни и коммерческой деятельности граждан и их объединений может достаточно успешно компенсироваться **нормативно-отраслевой практикой** защиты информации «как таковой по ГОСТ», позволяющей без создания режимного отдела:

- организовать защиту частных баз данных в персональных компьютерах (и локальных сетях передачи данных) от внешних атак на «целостность» и «доступность» личной информации из глобальной сети и/или взаимодействующих при обработке информации смежных локальных сетей;
- организовать отдельный **доступ** к частной информации через создание конфиденциальных областей баз данных (доменов), чем отделить их от обработки «открытой» информации;
- присвоить «закрытым» доменам частной информации 4-ю категорию конфиденциальности с организацией **допуска** «Для служебного пользования» и соответствующего наблюдения.

Во-первых, эти меры реально защищают сферу применения частной информации при использовании технических средств ее обработки.

Во-вторых, нарушение третьими лицами реализованных мер самозащиты КАК ПРЕЦЕДЕНТ является доказательной базой для граждан (организаций) при реализации конституционного права на судебную защиту от несанкционированного доступа и/или сбора информации: выявить и доказать нарушение границ частной (личной и/или) коммерческой тайны каким-либо иным способом достаточно сложно по причине законодательной неконкретности этих понятий.

Меры самозащиты реализуются путем привязки такого проекта к нормативной базе по технической защите информации (НД ТЗИ) в автоматизированных системах (АС):

1) АС класса «1» в виде одномашинного однопользовательского (по функциональным возможностям) комплекса, обрабатывающего информацию одной или нескольких категорий конфиденциальности в защищенной среде (контролируемой зоне); пример – автономная персональная ЭВМ, доступ к которой контролируется организационными мерами, обеспечивая обработку информации разных категорий конфиденциальности разных пользователей, но работающих не одновременно (последовательно):

- закреплению очередности и/или времени пользования (доступа);
- созданию пользовательских доменов с разделением их внутри на «открытые» и «закрытые» базы данных (базовые домены);
- распознаванию пользователей посредством идентификации «свой – чужой» через систему паролей и аутентификации «кто конкретно» через считывание уникальных особенностей пользователей (при наличии такой необходимости на усмотрение владельца комплекса);

2) АС класса «2» в виде локализованного многомашинного многопользовательского (по функциональным возможностям) комплекса, на котором обрабатывается информация разных категорий конфиденциальности; существенное отличие от предыдущего класса – наличие пользователей с разными полномочиями по доступу к информации и/или технических средств, которые могут одновременно осуществлять обработку информации разных категорий конфиденциальности; пример - локальная вычислительная система (ЛВС), доступ к которой по пользовательским и базовым доменам в центральном сервере ЛВС должен быть организован идентично АС класса «1».

Из краткого описания особенностей доступа в автоматизированных системах класса «1» и класса «2» следует, что подобные системы являются типовыми (что удобно) для ситуаций, где имеется контролируемая собственником АС (за посторонними лицами) зона (снаружи) и наблюдается (изнутри):

- количество пользователей и признаки их распознавания;
- уровень доступа к пользовательским и базовым доменам информации каждого пользователя;
- очередность и время доступа пользователей.

Но принципиальной составляющей сущности данной АС является знание ее собственником обрабатываемой (по его собственной инициативе) частной информации о личной жизни.

Данный принцип существенного знания наблюдается и в рамках отраслевых информационных технологий, где граждане могут (в том числе через судебные решения) контролировать уровень обработки информации (получение, использование, распространение и хранение) О СЕБЕ, поскольку они представляют ее в контролирующие ведомства САМИ и ДОЗИРОВАННО.

Иначе складывается ситуация с обработкой информации о гражданах в информационной деятельности местного самоуправления, особенно при формировании и выполнении Генерального плана населенного пункта:

- разрабатывать «де-юре» его необходимо с учетом частных, общественных и государственных интересов в рамках административных границ жизнедеятельности территориальной громады;
- разрабатывать «де-факто» его приходится в отсутствие подавляющего большинства планов развития домашних хозяйств (личных интересов) и их жилищных, корпоративных и общественных объединений; причин тому несколько, но все они являются следствием отсутствия теории собственности в государстве и самой собственности (в первую очередь на средства производства) у большинства граждан при желании у них эту собственность, в первую очередь, земельные наделы, получить.

Как следствие, в рамках данного парадокса органы местного самоуправления могут представить информацию для необходимого контроля Обществом в виде достаточной информации о членах Общества (что неудобно) с исключением при этом возможности недружественного ее использования.

При этом:

1. Достаточность информации местного самоуправления для Общества не должна ограничиваться ее режимностью за счет ограничения пределов знания, но должна быть разграничена:

а) с допуском «открытой» информации и доступом (в растровом формате) через защищенную часть городской глобальной сети (ЗГГС) с распознаванием места запроса: для гостей и жителей (членов территориальной громады) города - об объектах недвижимости города с раскрытием их отраслевых функций (жилые дома, гостиницы, АЗС, кинотеатры, рестораны и т.п.), адреса, маршрута проезда и т.д.;

б) с допуском «для служебного пользования» и доступом (в растровом формате) через ЗГГС с распознаванием места запроса и пользователя - для жителей (членов территориальной громады) о характере (явлении) собственности на средства производства:

- форма - недвижимость, земельные участки, инфраструктура;
- содержание - государственная, коммунальная, корпоративная, частная, совместная и т.п.;
- сущность - владение, пользование, распоряжение, -

что позволит создание необходимого и достаточного количества сценариев качества производственных отношений в интересах интеллектуальной поддержки принятия решения органами местного самоуправления по оптимизации размещения производительных сил и «прозрачности» этих решений.

в) с допуском «для служебного пользования» и доступом (в векторном формате) через глобальную сеть с распознаванием места запроса и пользователя - для жителей (членов территориальной громады) о материальном и финансовом состоянии их собственности и составе сособственников.

2. Для органов власти потребность контроля и управления сопряженным развитием и функционированием города потребуют, кроме уровня исследования ситуации в интересах граждан и их объединений, также анализ, прогноз и оценку последствий от принятия решений, в том числе в интересах формирования и выполнения «прозрачного для Общества» Генерального плана.

В рамках НД ТЗИ обработка информации с применением глобальных сетей реализуется на базе АС класса «З» как распределенного многомашинного многопользовательского комплекса, на котором (одновременно) обрабатывается информация разных категорий конфиденциальности с необходимостью передачи информации через незащищенную среду и наличии узлов, реализующих различную политику безопасности, как это представлено на примере АРМ «Гражданский Щит» (рис. 1):

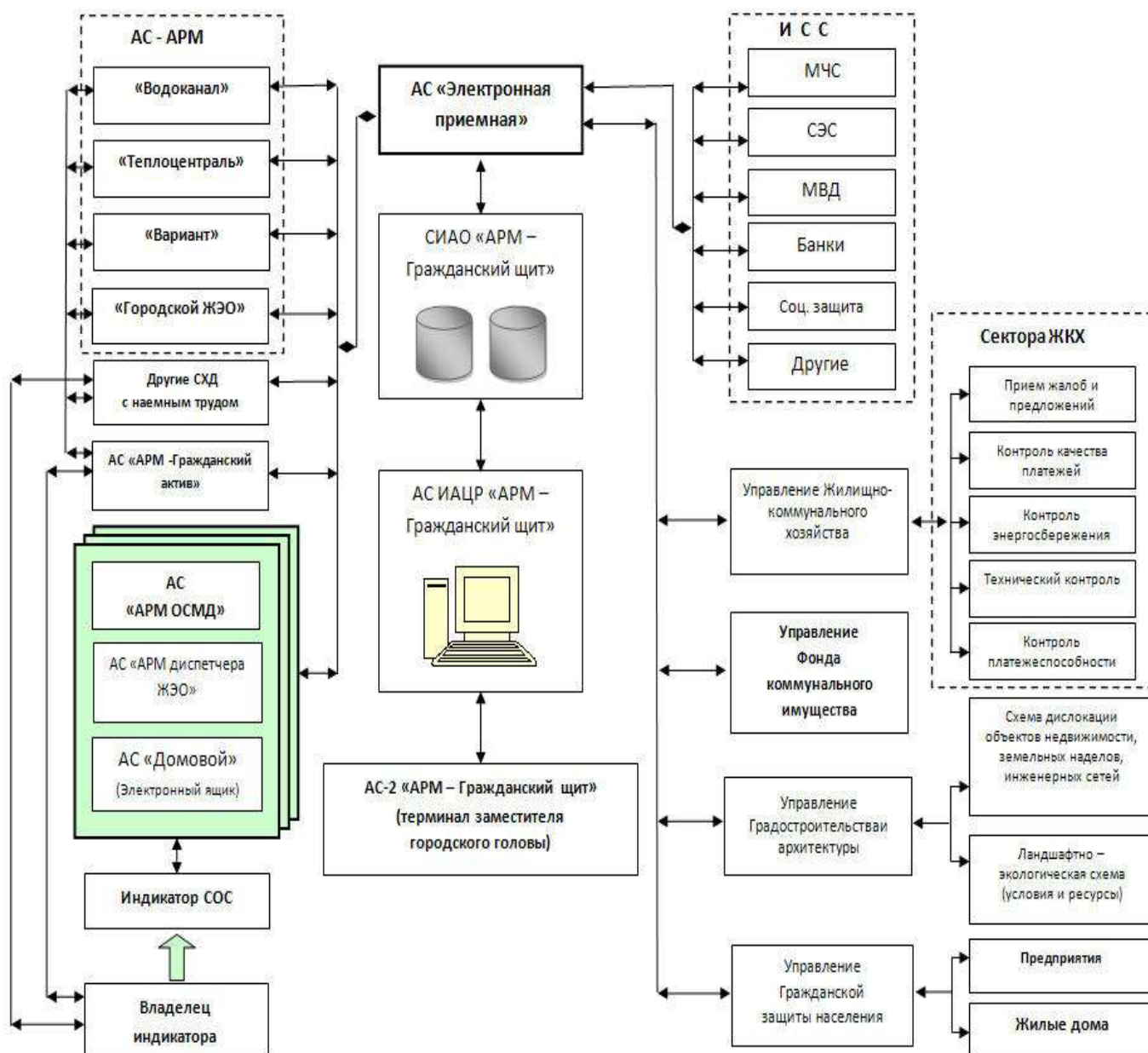


Рис. 1. Контрагенты автоматизированной системы класса «З» на примере АРМ «Гражданский Щит»

При этом обработку информации о гражданах следует производить в рамках статистического метода горизонтального и вертикального учета данных, что исключит несанкционированный доступ к сводной информации о личности гражданина, и одновременно обеспечит создание искомой системы обезличенных реестров различных конфигураций и различной категории безопасности на базе каждой из позиций сводной информации о личности.

Реализация заданных требований по построению АС класса «З» на базе ЗГГС в условиях незащищенной среды передачи информации различных пользовательских конфигураций и различной категории безопасности при концептуальном исключении допуска к частной информации формализуется в следующей последовательности:

1. Производится системное описание искомой информационной базы задачи.
2. Под информационную базу задачи определяются «замкнутые» целевые информационные системы и формируется информационная концепция проектируемой АС класса «З».
3. На базе концепции формируется перечень «подчиненных» целевых АС (АС-1, АС-2, АС с выходом в INTERNET) как целостной АС класса «З».
4. Формулируются требования к выделенным помещениям под целевые АС и способам передаче данных между целевыми АС в составе АС класса «З».
5. Разрабатывается перечень выполнения обязательных мероприятий, предусмотренных действующей нормативной базой по созданию целевых АС с комплексной системой защиты информации (КСЗИ) в АС (далее – АС с КСЗИ).
6. Определяются перечень обязательных мероприятий и разрабатываемых документов по этапам разработки (табл. 1):

Таблица 1

№	Перечень обязательных мероприятий и разрабатываемых документов
Предпроектная подготовка	
1.1	Общее знакомство с собственником предполагаемой АС и заключение договоров
1.2	Разработка документов: • Приказ о назначении ответственных лиц за защиту информации в создаваемой АС • Положение о службе защиты информации в АС. • Утверждение состава компетентной комиссии для проведения обследований, категорирования, принятия и оценки результатов выполнения работ в процессе создания АС с КСЗИ • Разработка проекта перечня объектов, в которых циркулирует конфиденциальная информация (КИ) с использованием ВС и АС, которые действуют и/или проектируются, и выделенных для них помещений (ВП) • Разработка проекта перечня сведений с ограниченным доступом (КИ), обрабатываемой в АС с КСЗИ
1.3	Сбор информации об ОИД (на основе «Опросного листа»), отражающей все факторы (в рамках заявленного уровня защиты) влияющие на безопасность информации указанной в разработанном проекте перечня.
1.4	Разработка структуры ИД на ОИД с локализацией информационных потоков
1.5	Разработка структуры взаимодействия подразделений ОИД с выявлением целевых АС как структуры АРМ класса «З»
1.6	Утверждение документов • Утверждение перечня сведений с ограниченным доступом (КИ), обрабатываемой в целевых АС • Утверждение перечня объектов, в которых циркулирует КИ с использованием ВС и АС, которые действуют и/или проектируются, и выделенных для них помещений (ВП)
1	Этап 1. Создание целевых АС в составе АРМ класса «З»
1.1	Разработка и Согласование в установленном порядке - Пояснительной записки «Структура АРМ класса «З» на базе перечня и схемы территориального размещения ОИД АС. - ТЗ на создание целевых АС с учетом требованиями по ТЗИ
1.2	Разработка технорабочих проектов на создание АС в соответствии с требованиями ТЗ (при создании новых АС)
1.3	Подготовка комплекта эксплуатационных документов на имеющиеся ВС с целью создания необходимого пакета документов на АС в рамках дальнейшего создания КСЗИ в АС и в соответствии с требованиями ТЗ на создание целевых АС (при создании КСЗИ в АС не имеющей проектной документации)
1.4	Реализация технорабочих проектов (требований ТЗ) на создание АС

№	Перечень обязательных мероприятий и разрабатываемых документов
2	<i>Этап 2. Разработка системы защиты информации</i>
2.1	Разработка и утверждение организационных документов
2.2	Разработка проекта плана защиты информации
2.3	Обследование ОИД АС на соответствие требованиям технических проектов АС. Составление актов по результатам обследования
2.4	Категорирование элементов АС (ВС, информации, ВП):
2.5	Разработка и согласование в установленном порядке моделей угроз для каждого ОИД АС
2.6	Разработка и согласование в установленном порядке технических заданий на создание КСЗИ в АС различных классов
2.7	Корректировка и утверждение плана защиты информации
2.8	Разработка плана технической защиты информации в АС.
2.9	Разработка положений и должностных инструкций служб и лиц связанных с обработкой защищаемой информацией в АС для обеспечения защиты информации.
2.10	Разработка и согласование в установленном порядке технорабочего проекта АС и КСЗИ в АС.
2.11	Разработка рабочей документации на АС и КСЗИ в АС
3	<i>Этап 3. Реализация проекта защиты информации.</i>
3.1	Внедрение организационных, первичных технических мер защиты информации.
•	Применение специальных инженерно-технических сооружений, средств (систем)
3.2	Реализация основных технических мер защиты.
•	Размещение, монтаж и наладка вспомогательных технических средств и систем АС
•	Размещение, монтаж и наладка основных технических средств АС
•	Установка средств ТЗИ.
•	Инсталляция, настройка и тестирование аппаратных и/или программных средств защиты информации.
4	<i>Этап 4. Контроль функционирования и управление системой защиты информации. Аттестация АС.</i>
4.1	Аттестация АС и КСЗИ в АС.
4.2	Подготовка (обучение) персонала и пользователей к эксплуатации АС.
4.3	Предварительные испытания АС и КСЗИ на основе ПМА и ПМП
4.3.2	Устранение замечаний выявленных на предварительных испытаниях
4.3	Испытания АС и КСЗИ на основе ПМА и ПМИ
3.5	Выполнение инструментального контроля объекта ТЗИ: спецобследований на закладные устройства и специсследований на уровне ПЭМИН технических средств АС.(при необходимости)
4.4	Опытная эксплуатация АС

Следует отметить, что в составе АС класса «3» локализована информация в двух видах АС: АС класса «1» и АС класса «2», отличающихся между собой структурой вычислительной техники, физической среды, системой передачи данных. При этом следует отметить, что структура АС класса «2», в отличие от одомашинного АС класса «1», представлена центральным сервером, удаленными терминалами пользователей данного сервера и системой передачи данных между пользовательскими ПЭВМ (терминалами) и сервером. Разработке проекта их размещений на объектах информационной деятельности требует подхода к организации защиты информации в рамках уже достаточно разработанных требований НД ТЗИ. Однако, при этом следует отметить обычно распространенную практику установки ПЭВМ без проектов, что делает создание КСЗИ невозможным без сопутствующей разработки такого проекта.

Поэтому рекомендуем производить РАЗРАБОТКУ технических проектов по созданию целевых АС-1 с КСЗИ на базе утвержденных технических заданий в следующем, желательном для понимания всеми сторонами процесса создания АС порядке, (табл. 2):

Таблица 2

РАЗДЕЛ I. Сведения об АС для проектируемой КСЗИ	
1	Общие положения
1.1	Назначение проекта
1.2	Наименование проектируемой КСЗИ, назначение и область применения
1.3	Наименование документов, на основании которых разрабатывается проект
1.4	Перечень организаций, которые принимают участие в создании КСЗИ
1.5	Сроки выполнения и очередность создания КСЗИ
1.6	Соответствие проектных решений действующим нормам и правилам безопасности
1.7	Сведения об использовании НД, НДР, передового опыта
2	Описание АС-1 как конечного продукта
2.1	Общая характеристика АС-1
2.2	Цель и назначения АС-1
2.3	Цель и назначения КСЗИ в составе АС-1
2.4	Структура (элементы и компоненты) АС-1
2.5	Характеристика вычислительной системы
2.6	Характеристика персонала АС-1
2.7	Характеристика физической среды
2.8	Характеристика обрабатываемой информации как продукции АС-1
2.9	Характеристика технологий обработки информации как процессов АС-1
2.10	Характеристика условий функционирования
2.11	Характеристика ОИД с использованием АС-1
РАЗДЕЛ II. Проектные решения по организации защиты информации в АС-1	
3	Проектные решения по достижению необходимых характеристик АС-1
3.1	Общие положения
3.2	Решение по программному обеспечению АС-1
3.3	Решение по комплексу основных технических средств АС-1
3.4	Решение по комплексу вспомогательных технических средств и систем АС-1
3.5	Решение по информации, которая циркулирует на ОИД с использованием АС-1
3.6	Решение по взаимосвязи АС-1 с сопредельными системами
3.7	Решение по обрабатываемой информации как продукции АС-1
3.8	Решение по технологии обработки информации в АС-1
3.9	Решение по персоналу АС-1
3.10	Решение по соблюдению действующих норм и правил безопасности
3.11	Решение по составу документации АС-1

4	Проектные решения по достижению необходимых характеристик ОИД АС-1
4.1	Общие положения по инженерно-техническим мероприятиям
4.2	Решение по инженерно-техническим сооружениям
4.3	Решение по системам жизнеобеспечения
4.4	Решение по заземлению
4.5	Решение по инженерно-техническому обеспечению условий функционирования
4.6	Решение по соблюдению действующих норм и правил безопасности
4.7	Решение по составу документации на ВП как ОИД АС-1
5	Проектные решения по достижению необходимых характеристик КСЗИ в составе АС-1
5.1	Общие положения о КСЗИ в составе АС-1
5.2	Решение по концепции защиты информации:
5.2.1	Решение по политике безопасности услуг
5.2.2	Решение по ограничениям видов обработки информации
5.2.3	Решение по ограничению применения программного обеспечения
5.2.4	Решение по ограничению доступа персонала
5.2.5	Решение по ограничению доступа посетителей
5.2.6	Решение по контролируемой зоне и территории
5.3	Решение по модели защиты информации
5.3.1	Решение по защите информации от НСД
5.3.2	Решение по защите информации от утечки по техническим каналам
5.3.3	Решение по защите информации от электромагнитного влияния
5.4	Решение по средствам защиты информации
5.4.1	Решение по архитектуре и интерфейсу средств ТЗИ
5.4.2	Решение по оснащению АС-1 средствами ТЗИ
5.4.3	Решение по тестированию КСЗИ в АС-1
5.5	Решение по функциональным услугам КСЗ от НСД
5.6	Решение по соблюдению действующих норм и правил безопасности
5.7	Решение по составу документации КСЗИ в составе АС-1
6	Сведения о соответствии технического задания на КСЗИ и проекта
7	Сведения о закупке технических и программных средств
7.1	Решение по закупке основных и вспомогательных технических средств и систем
7.2	Решение по закупке программного обеспечения
7.3	Решение по закупке средств ТЗИ

РАЗДЕЛ III. Реализация проекта КСЗИ в составе АС-1	
8	Организационные мероприятия по защите информации
9	Первичные технические мероприятия по защите информации
10	Основные технические мероприятия по защите информации
11	Пусконаладочные работы
12	Приемка, определение полноты и качества работ
13	Опытная эксплуатация АС-1 и КСЗИ в составе АС-1
14	Государственная экспертиза КСЗИ в составе АС-1
15	Введение в эксплуатацию АС-1
РАЗДЕЛ IV. Сервисное обслуживание в период эксплуатации	
16	Сервисное обслуживание ОТС и ВТСС
17	Сервисное обслуживание КСЗИ
Приложение 1.	Перечень использованных нормативно-технических документов
Приложение 2.	Общий перечень работ при создании АС-1 и КСЗИ в составе АС-1
Приложение 3.	Номенклатура документации в составе проекта КСЗИ в АС-1
Приложение 4.	Короткое описание КЗЗ от НСД «Гриф»
Приложение 5.	Сведенная спецификация оборудования и программного обеспечения АС-1
Приложение 6.	Генеральный план ВП, общий вид
Приложение 7.	Схема размещения, которое рекомендуется, ОТС АС-1
Приложение 8.	Схема размещения, которое рекомендуется, ВТСС АС-1
Приложение 9.	Схема размещения, которое рекомендуется, средств ТЗИ

Применяемые сокращения:

ВТСС	-	вспомогательные технические средства и системы
КИ	-	конфиденциальная информация, не являющаяся собственностью государства
КСЗ	-	комплекс средств защиты
НСД	-	несанкционированный доступ
ВС	-	вычислительная система
ОТС	-	основные технические средства
ПМА	-	программа и методика аттестации
ПМП	-	программа и методика предварительных испытаний
ПМИ	-	программа и методика испытаний
ПО	-	программное обеспечение
ТЗ	-	техническое задание
ТЗИ	-	техническая защита информации

Литература:

- Закон Украины «Про Національну програму інформатизації» от 04.02.1998 г. № 74 / 98-ВР.
- «Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації», утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 31 июня 1998 года № 1352.
- Закон Украины «Про місцеве самоврядування в Україні».
- ДСТУ 3396.0-96-ДСТУ 3396.2-97 «Захист інформації. ТЕХНІЧНИЙ ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ»;
- Другие требования нормативно-правовой базы Украины по технической защите информации.

Об аспектах разработки методик и расписаний по подготовке собственников жилья и их объединений к действиям в нестандартных бытовых случаях

Билиенко Иван Григорьевич – юрисконсульт КРП «Крымкоммунпроект»

В повседневной жизнедеятельности любой человек часто оказывается в экстремальной ситуации с угрозой не только здоровью, но и жизни. На территории Крыма наиболее характерными и возможными угрозами являются следующие чрезвычайные ситуации:

природного характера: землетрясения, снежные заносы, обледенение, подтопление населенных пунктов, ураганные ветры, селевые потоки, оползни, обвалы, лесные и бытовые пожары и пр.;

техногенного характера: заражение территорий в результате аварий (взрывы, пожары и т. п.) на предприятиях, использующих в производственном процессе сильнодействующие ядовитые вещества.

В соответствии с требованиями законодательных актов и нормативных документов в нашем государстве создана система гражданской защиты населения, основной задачей которой является защита человека в условиях чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и экологического характера.

Наименование и значение сигнала о чрезвычайной ситуации доводятся до населения посредством сирен, производственных гудков, радио и телевидения. Во всех этих ситуациях каждый человек обязан выполнить все требования поведения в сложившейся ситуации, указанные в рекомендациях Министерства по чрезвычайным ситуациям (МЧС). Это обязывает человека быть ознакомленным с правилами поведения в таких ситуациях, своевременно определять и выполнять соответствующие рекомендуемые режимы, исходя из складывающейся обстановки.

Помимо чрезвычайных ситуаций любой человек в повседневной деятельности зачастую оказывается в условиях нестандартных бытовых случаев, выражающихся снижением качества (или их утраты) ресурсов жизнеобеспечения (электрической энергии, природного газа, горячей и холодной воды) и/или выходе из строя инженерных коммуникаций.

В начальный момент таких проявлений человек чаще всего лишен возможности получения помощи от поставщика данной услуги ЖКХ, и, в зависимости от степени опасности того или иного нестандартного бытового случая, он может оказаться в растерянности и не знать, как ему следует правильно поступить.

Если при чрезвычайной ситуации техногенного, природного и экологического характера проблемами гражданской защиты населения занимаются специалисты государственной структуры МЧС, то для своевременной превентивной подготовки собственника и членов его семьи к правильным действиям при возникновении нестандартных бытовых случаев в масштабах населенного пункта ни сил, ни средств нет.

Очевидно, в этой обстановке наиболее целесообразным было бы использовать возможности различных общественных организаций гражданских активистов, способных в рамках уставных задач оперативно оказать помощь потерпевшим и их семьям.

Гражданские активисты данных общественных организаций вполне могли бы взять на себя на договорной основе миссию плановой методической подготовки населения к действиям в условиях возникновения нестандартных бытовых случаев.

В условиях реформирования ЖКХ важной составляющей задачей подобных усилий должно стать обеспечение жизнедеятельности объединений совладельцев многоквартирных домов (ОСМД).

Причиной тому является отсутствие регулирующей нормы права по спасению собственников жилых зданий (в отличие от персонала предприятия, его обслуживающего). А в составе ОСМД в составе его собственников чаще всего могут находиться нигде не работающие пожилые люди, дети и домохозяйки.

Защита такой части населения, в том числе проведение эвакуации в случае опасности для жизни от различных чрезвычайных ситуаций, оставлена заботам предприятий, на которых работают их родственники (что не всегда имеет место по причине отсутствия либо родственников, либо ответственности руководителей данных предприятий). Поэтому гражданскими активистами в интересах членов ОСМД разрабатываются соответствующие методические рекомендации поведения в условиях возникновения нестандартных бытовых случаев: при пользовании электроэнергией, природным газом, холодной и горячей водой, - то есть на случай снижения качества (или отсутствия) услуги какого-либо их поставщика из числа предприятий ЖКХ.

Не менее важно контролировать одновременно наличие у населения в местах проживания и «на руках» рекомендаций по профилактике поведения в условиях землетрясений, при пожаре, в условиях низких температур и других стихийных бедствиях, при экстремальных случаях заражения сильнодействующими ядовитыми веществами (хлор, аммиак, ртуть), а также их последствий.

Методические рекомендации активистов должны касаться и аспектов оказания первой (доврачебной) медицинской помощи пострадавшим.

Не менее важной составляющей указанных методических положений должен являться набор рекомендаций по предотвращению и преодолению паники, которая при возникновении той или иной нестандартной ситуации усугубляет её последствия.

В этих целях для всех таких ситуаций следует указывать последовательность действий и соответствующие меры по локализации масштабов последствий. Например, перекрыть подачу газа; отключить квартиру от электропитания; перекрыть запорные краны подачи воды в квартиру; тушить возгорание с помощью воды (или огнетушителя при возгорании электрооборудования); при утечке газа (или разлиии хлорной извести) немедленно открыть окна и проветрить квартиру, пострадавших вынести на свежий воздух; при отсутствии дыхательной функции выполнить искусственное дыхание. То есть, все рекомендации должны быть конкретны, просты в исполнении, понятны и изложены предельно четко.

Необходимой составляющей таких рекомендаций должен быть раздел о порядке и последовательности передачи информации в соответствующую, ответственную за устранение неполадки, инстанцию для принятия необходимых мер к устранению образовавшихся неполадок до прибытия аварийно-ремонтной бригады. В этой связи должны следовать разъяснения и по недопустимости несанкционированного монтажа оборудования; самовольного подключения к сетям; нарушения техники безопасности и т.п. собственником жилья и членами его семьи. Как и правилам поведения при прибытии специалистов аварийно-ремонтной бригады: обеспечить доступ этих лиц к этим сетям, запорной арматуре, распределительным системам для ликвидации возникшей аварии, для установки санитарно-технического инженерного оборудования или для своевременного технического и профилактического осмотра. При этом рекомендовать собственнику не забывать о его праве предварительной проверки удостоверения прибывших по вызову лиц.

Для усиления эффекта профилактической работы по защите населения, гражданские активисты по согласованию с местными органами власти могли бы принять на себя ответственность проведения плановой методической подготовки не занятого на производстве населения к возможным их действиям при землетрясении, пожаре, в условиях низких температур, снегопадах, обледенении, а также других стихийных бедствиях.

То есть, начать профилактическое обучение нетрудоспособной части населения элементарным приемам автономного выживания в нестандартной бытовой обстановке, своевременной и эффективной само- и взаимопомощи, в том числе доврачебной помощи:

- именно эта категория населения по существующей статистике больше всего имеет санитарных и безвозвратных потерь;
- именно эта категория населения оказалась сегодня вне поля зрения нормативного регулирования по профилактике безопасности его быта существующими в государстве ответственными структурами.

Таким образом, гражданскому активу совместно и под руководством органов местного самоуправления необходимо внедрять подходы по профилактической подготовке на базе основных методических рекомендаций:

- по поведению в условиях возникновения нестандартных бытовых случаев при использовании электроэнергии, газом, горячей и холодной водой;
- по предупреждению инфекционных заболеваний в условиях экстремальных ситуаций и нестандартных бытовых случаев в повседневной деятельности;
- по оказанию доврачебной помощи;
- по поведению в условиях низких температур, снегопадов и обледенения;
- по поведению при землетрясении;
- по поведению при пожаре;
- по осмотру зданий и коммунальных сооружений при оползнях;
- при экстремальном случае заражения жилища сильнодействующими ядовитыми веществами (хлором, аммиаком, ртутью);

При этом могут оказаться полезными любые другие рекомендации и инструкции поведенческого характера в привязке к местным условиям жизнедеятельности, возрастным категориям и навыкам населения.

Для обеспечения предсказуемого и понятного поведения при взаимодействии различных людей (в пределах семьи, подъезда, дома) наиболее наглядным документом будет являться расписание действий «каждого и всех вместе» в составе организационно выделяемого коллектива в различных ситуациях. При этом в расписании должны быть доступно отражены:

- расположение аварийного имущества и сигнализации с инструкциями для пользователя;
- система оповещения «каждым - всех» и «всеми - каждого»;
- ответственные лица за координацию различных действий;
- порядок оказания (получения) различных видов помощи;
- и т.д.

Наличие предлагаемой органам местного самоуправления и гражданским активистам системы профилактики в виде реальных документов (рекомендаций, расписаний, планов отселения и/или временных укрытий и т.п.) позволят проводить понятную населению политику их защиты от снижения качества жизни и его места в предотвращении и устранении последствий проблем быта.

Об аспектах поведения населения в нестандартных бытовых случаях и приемах оказания доврачебной медицинской помощи с применением аптечки гражданского активиста

Похвалин Игорь Васильевич - врач, онколог-хирург Высшей категории, член спасательного отряда горноспасательной службы Крыма, кандидат в Мастера спорта по альпинизму и скалолазанию, участник более 80-ти горноспасательных операций, кавалер Ордена «За мужество», Знака отличия «Честь и Слава» Украинского Союза ветеранов Афганистана, ряда других наград и знаков отличия Президента, Правительства, АРК, действительный член Географического Общества Украины, покоритель высочайших вершин всех континентов Земли.

Анализ мировых катастроф показывает, что период 1-4 дня является «мёртвым периодом» в отношении функционирования экстренных служб и оказания эффективной помощи. То есть люди, которых постигла беда, в течение этого срока лишены крова, воды, еды и элементарной помощи. При этом статистика неумолимо свидетельствует о том, что наибольшие санитарные и безвозвратные потери происходят не в силу самого фактора катастрофы, а в результате неорганизованности и беспомощности людей, оставшихся «в живых». Поскольку в данном труде речь идёт о медицинской помощи и мероприятиях превентивного характера, попытаюсь изложить своё видение ситуации.

Медицинская помощь бывает:

1. Первая медицинская помощь (доврачебная), осуществляемая, при необходимости, неквалифицированным человеком, в лучшем случае информированным и располагающим необходимыми средствами дилетантом. Объём этой помощи определяется подготовленностью и обеспеченностью аптечки. Естественно, о наличии и того и другого требуется позаботиться заранее. Идеальным было бы присутствие в этой ситуации подготовленного парамедика. Сразу замечу, что моя цель и состоит в том, что бы таких подготовленных людей было больше. Люди, освоившие знания и методы оказания медицинской помощи, в обстановке катастроф являются ключевым звеном помощи вообще. Желавших всегда было много, но иллюзия защищенности традиционными службами и отсутствие императива наряду с недостаточностью доступной информации, делало их абсолютно непригодными и беспомощными. Пора расстаться с иллюзиями. «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих». Дай Бог, чтобы эти знания никогда не пригодились бы, хотя, как показывает практика, они востребованы всегда.

2. Первая врачебная помощь как видно из определения оказывается врачом. Её сроки неопределённые, в силу различных факторов, её эффективность зависит от правильности и своевременности предыдущего этапа помощи, а также наличием необходимых медикаментов и средств эвакуации. Реальные события (Спитак, Юнгей) свидетельствуют о том, что врачебная помощь при массовых поступлениях травмированных и заболевших в течение 1-4 суток практически недоступна, а в более поздние сроки - она малоэффективна. Таким образом, значение первой медицинской помощи трудно переоценить.

3. Квалифицированная медицинская помощь оказывается в медицинских учреждениях. Её объём достаточен для большинства лиц, доживших до неё. Сроки её оказания также различны и колеблются в широких пределах.

4. Специализированная помощь оказывается в центральных и профильных клиниках, то есть, - ещё более отсрочена по времени. Часто имеет дело с осложнениями осложнений.

При неизбежно возникающем в той или иной степени хаосе в регионе катастрофы, последние три вида помощи либо невозможны вообще, либо опаздывают, а, следовательно, - правильно: каждому из нас на них лучше не рассчитывать, а продумать свою собственную стратегию первой помощи.

Сознательный личный выбор и ответственность за него – так я понимаю ставшее оскорбительным понятие эгоизм. Эгоисты в условиях катастроф, как правило, выживают. Безразличные – погибают в числе первых. Поэтому стратегия выживания – это эгоизм. Если вам не нравится слово «эгоизм», замените его словом «личность», «харизма», «пассионарий», «лидер».... Смысл в том, что в «нашем деле» абсолютно востребованы соответствующие люди с сильной позитивной ЛИЧНОЙ мотивацией. Однако даже самый отъявленный «эгоист» «никто» без средств выживания. Упомянутые «кров, вода и еда» являются самыми главными, но оказание медицинской помощи может быть решающим фактором сохранения жизни на всех этапах борьбы за неё.

Отсюда, другим неперенным условием выживания является доктрина «Иметь и Уметь». Иметь «чем», и уметь «как» оказать помощь себе и близким. Достаточно любить себя и близких своих, от обывателя большего и не требуется, чтобы быть им полезным. Среди умных личностей – подавляющее большинство совестливых и человеколюбивых людей и гуманизм их направлен не только на особей своего прайда (рода), но и на всех нуждающихся в помощи. Это одно из глубинных качеств человеческой души, над которым никто, кроме Господа власти не имеет. Эти люди живут с нами рядом, в одном подъезде, на одной улице, в одном районе. Таким человеком является каждый разумный и равнодушный человек. Полагаю, такое вступление убедит вас в необходимости иметь некоторый минимум знаний и медицинских средств оказания помощи себе, родному, и близким своим. Повторю, медицинские знания – не лишние и всегда актуальны. Предполагать, что оказание эффективной помощи – только прерогатива человека в белом халате, глупо и непредсказуемо. Не звоните после землетрясения «03», вам никто не ответит. Будьте готовы, если вы были пионером и будьте готовы, даже если вы им не были, решать свои проблемы сами.

Итак, каким должен быть алгоритм оказания минимальной, но эффективной, доврачебной, или первой медицинской помощи (что, по сути, является одним и тем же):

- Во-первых, эта помощь должна быть СВОЕВРЕМЕННА, то есть фактор времени здесь является решающим. Касается ли это травматического, анафилактического или кардиогенного шока – оказывающему помощь это знать не нужно. Если он действует своевременно, его помощь эффективна, если опаздывает Этот вариант мы не рассматриваем.
- во-вторых, она должна быть КОНКРЕТНА, то есть состоять из простого, понятного и направленного действия.
- В-третьих, ЭФФЕКТИВНА: по возможности объём этой помощи должен быть минимален по набору действий и оптимален с точки зрения достигнутого результата.

Из своего более чем 30 летнего опыта в медицине и альпинизме, я пришел к своему видению этих ситуаций. Поэтому в этой статье ни с кем полемизировать не буду. Потенциальным оппонентам могу предложить изложить своё собственное видение проблемы...

В целом, экстренные мероприятия можно свести к введению пострадавшему препаратов с одной стороны – снимающих боль высокой или средней эффективности (1), с другой – мобилизующих собственные защитные механизмы (2). Понимая, что наличие препаратов группы опиатов (наркотиков) в любой домашней аптечке запрещено законом, мы должны иметь доступный, эффективный их аналог.

Итак:

1. Рекомендую иметь в личной аптечке следующие препараты, снимающие боль:

Дексалгин, Кеторол, Кетонест (ингибиторы ЦОГ-2). Из собственного опыта, отдал бы предпочтение Дексалгину. Он эффективен даже при очень сильной боли. Для оказания быстрой помощи вам необходимы навыки внутримышечных или подкожных инъекций и, соответственно, указанные препараты должны быть ампулированными. Советую по минимуму иметь 3 – 4 ампулы каждого из них и 3-4 одноразовых шприца ёмкостью 2,0 мл. Шприцы большей ёмкости занимают больше места, а компактность аптечки иногда является очень важным фактором её наличия в нужный момент.

Таблетированные анальгетики для экстренной помощи не подходят, но если состояние пострадавшего стабильно и он может пить, то можно дополнить инъекции таблетированными препаратами типа Нимесил, 2-4 упаковки (удобная форма быстро растворимого порошка) или таблеток Дексалгин. Рекомендую иметь минимум два комплекта препаратов и шприцев. Сильная боль и, как следствие, развитие шока является основной причиной смерти в «острый» период, т.е. в ближайшее время после травмы, инфаркта и т. д.

2. Для мобилизации компенсаторных механизмов, в подавляющем большинстве случаев необходимо, по возможности, универсальный препарат, одинаково эффективный как, например, при развитии аллергического шока, так и при резком снижении артериального давления в случае травматического шока. Я рекомендую Дексаметазон, - стероидный гормон Ампулированный препарат, для парентерального введения. 2-4 ампулы в аптечке. Каждой ампуле должен соответствовать шприц.

Если помощь оказывает врач, естественно, у него набор медикаментов больше, но цель моего труда максимально эффективная помощь парамедику. Вопросы диагностики и принципов госпитального лечения не являются целью написанного.

Теперь о прочих «терапевтических» средствах, присутствие которых может решить актуальные проблемы:

1. Перевязочный материал: как правило, необходимо иметь несколько бинтов средней ширины. Они могут быть нестерильными. Набор маленьких стерильных салфеток и лейкопластырь. В условиях катастроф перевязочный материал приходится расходовать очень экономно, поэтому лучше сделать экономную наклейку из марли и пластыря, чем наматывать метры бинта на царапину. Целесообразно иметь маленькие ножницы в комплекте бинтов.
2. Для антисептической обработки ран нужно иметь таблетки гидроперита (растворяя их в воде получаем перекись водорода). Достаточно 10 табл. в герметичной упаковке. Кстати он подойдёт для обеззараживания «случайной» воды в случае необходимости из расчёта 1 таблетка на 1 л воды, на 1 час. Это актуально в случае если вы не имеете в запасе питьевой воды.
3. Иод в виде 5% спиртовой настойки, лучше всего в запаянных ампулах по 1-2 мл.
Другие формы упаковки его чреваты выливанием и приведением в негодность всего содержимого вашей аптечки. Есть ещё удобные иодные карандаши для небольших царапин. Полезны современные наборы маленьких пластырей для небольших повреждений.

Целесообразно и обосновано в случае дальнейшего ожидания помощи извне наличие следующих групп препаратов и вспомогательных средств:

1. Антибиотики широкого спектра действия для профилактики септических осложнений. Основным требованием к ним должна быть высокая эффективность в отношении различных патологических бактерий и простейших. Здесь можно рекомендовать, например Сочетание Норфлоксацина и Тинидазола (Н-флоск Т)
2. Эубиотики для профилактики острых кишечных инфекций (Линекс, Бифиформ...). Препараты для купирования диареи (Лоперамид)
3. Седативные, облегчающие сон (Донормил, Сонат).
4. Для детоксикации (борьбы с отравлениями) необходимо иметь современные абсорбенты, принимаемые через рот. Например Полисорб или Мультисорб.
5. Противоаллергические препараты (Диазолин, Эриус, Кетотифен)
6. Для санитарной обработки кожи рук и тела – спиртовые гигиенические салфетки в герметичной упаковке.

Главное требование к аптечке – это её соответствие вашему видению и прогнозированию ситуации. Дополнить список можно исходя из требований лечения и профилактики ваших персональных болезней. Здесь уместны препараты для нормализации сердечной деятельности, в случае ишемической болезни сердца, препараты для купирования приступа, в случае бронхиальной астмы и так далее.

В ней, конечно, могут присутствовать и другие полезные вам предметы и лекарства, но сам факт минимальной вашей заинтересованности в данном вопросе, говорит только о вашей человеческой зрелости и здравомыслии. Компоновка всех составляющих такой аптечки также имеет существенное значение. От её компактности, удобства переноски и пользования часто зависит и её присутствие. Она должна быть совместима с любой минимальной ёмкостью багажа, чтобы не возникло желания оставить её или вовсе не брать. Таким требованиям практически абсолютно удовлетворяет небольшая сумка (например, специально для альпинистов фирмы Deuter, или любой другой), имеющая небольшие габариты и минимальный вес. Конечно, необходимы ещё и минимальные медицинские навыки реанимации и вообще оказания первой помощи. Но настоящий очерк этой теме не посвящен. Подготовка такой аптечки много времени не отнимет и, поверьте, многократно себя окупит: ценность любого знания – в возможности его использования.

ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ РАБОТЫ «КРУГЛОГО СТОЛА»

***Синицкий Валентин Борисович,**
Джанкойский городской голова*

1. Принять к сведению материалы докладов семинара для совершенствования существующей системы управления развитием и функционированием города.
2. Приступить к разработке технического задания на создание АРМ «Гражданский Щит» с учетом существующих возможностей протокола обмена данными.
3. Обеспечить выделение помещения под информационно-аналитический центр развития города - ИАЦР «Джанкой».
4. Опубликовать материалы семинара в очередном издании научного журнала «Экология и ноосферология» для общественного и научного обсуждения.