***Благоустройство территории как объект муниципального управления***

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

Благоустройство охватывает вопросы технического и санитарного содержания территории города.

В состав сферы благоустройства территории входят следующие основные отрасли и направления деятельности:

- дорожное хозяйство: ремонт и строительство дорог, мостов, путепроводов, подземных переходов, водостоков и т.п.;

- зелёное (садово-парковое) хозяйство: содержание и развитие зелёных насаждений, защитных лесополос, питомников растений;

- санитарная очистка и уборка территории: сбор и удаление муниципальных (бытовых) отходов, уборка городских улиц, транспортировка, обезвреживание, хранение и переработка отходов;

- уличное освещение;

- содержание и развитие малых архитектурных форм: памятников, оград, фонтанов, остановочных павильонов, киосков, рекламных щитов и т.п.;

- содержание рынков, пляжей, кладбищ и прочих видов благоустройства.

Взаимосвязь указанных отраслей и видов деятельности определяется их общей целевой направленностью на повышение уровня благоустройства территории. Успешное выполнение задач по содержанию, уборке и озеленению территории, вывозу и переработке бытовых отходов, уличному освещению позволяет улучшить условия жизни населения и повысить привлекательность города, как для проживания, так и для проведения хозяйственной деятельности, развертывания частной инициативы и т.п. Тем самым, создаются необходимые условия для развития других систем жизнеобеспечения населения города в целом.

Функционирование систем благоустройства города связано с наличием ряда проблем, которые целесообразно разделить на следующие группы: имущественные, технико-эксплуатационные, экологические, организационно-экономические, финансовые и другие. Остановимся на важнейших из них.

В основе многочисленных проблем и трудностей переходного периода лежат неразрешённые вопросы собственности и, в частности, собственности на землю. Отсутствие реального собственника и концентрация чрезмерной доли собственности в руках государства, регионов или муниципалитетов в целом неэффективно. Именно это обстоятельство приводит к необходимости содержания громадного штата чиновников, которые должны управлять государственной и муниципальной собственностью от лица соответствующих властных структур и населения, но эффективность такого управления в лучшем случае невысока, а в худшем - разорительна. Применительно к данной тематике это означает, что город, городские органы управления берут на себя всю полноту прав и обязанностей по содержанию территории и не справляются с этой задачей. Возникает необходимость совершенствования систем управления и решение проблем собственности путём её частичной приватизации и разгосударствления.

Технико-эксплуатационные аспекты проблем благоустройства состоят в высокой изношенности и неудовлетворительной эксплуатации большинства объектов данной сферы во многих городах страны. Дороги и придомовые территории требуют срочного ремонта и реконструкции. Сады, парки, газоны и другие зелёные объекты деградируют. Большинство пляжей, водоёмов и других территорий для отдыха населения захламлено и требуют срочного восстановления и уборки.

Санитарное состояние территории в городах ухудшается. Качество воды и экологическое состояние почвы вызывает опасение. Усиливается опасность массовых эпидемий.

К экономико-организационным проблемам относятся чрезмерный монополизм, отсутствие или слабое развитие конкурентной среды и неэффективная система управления благоустройством территории.

Особенно следует подчеркнуть финансовые проблемы, которые заключаются в дефиците средств на содержание и развитие данной сферы, острой нехватке наличных денег, в отсутствии практической возможности использовать банковские кредитные средства по причине высокой инфляции и нестабильности и другие.

Наличие многочисленных проблем объясняется общей кризисной ситуацией в стране и во многих регионах, а также связано с особенностями функционирования данного комплекса. Дело в том, что объекты благоустройства территории представляют свои услуги городу в целом. Они находятся в собственности местных властей, которые выступают в роли ассоциированных представителей населения, а отдельные потребители этих услуг непосредственно их не оплачивают.

В связи с высокой социальной значимостью и бесплатным режимом предоставления услуг, основным источником дохода предприятий данной сферы является местный бюджет. Кроме того, в большинстве случаев предприятия данной сферы являются монополистами, что обусловлено сложившейся системой управления и хозяйствования. Так, в данной сфере нет чёткого разделения функций управления и хозяйствования. Отсутствуют договорные отношения между ними.

Справедливости ради надо отметить и некоторые позитивные моменты в данной сфере. Так, в Санкт-Петербурге уже организовано заключение договоров между районными службами заказчика и подрядными организациями благоустройства на выполнение ряда работ, но эта деятельность находится пока ещё в начальной стадии.

Итак, сфера благоустройства относится к числу важных объектов муниципального управления и характеризуется разнообразными видами деятельности и значительным разнообразием предоставляемых благ и услуг. Её функционирование и развитие осложняется наличием многих острых проблем, в числе которых - имущественные, управленческие, экономико-организационные, финансовые, экологические и другие.

Успешное решение данных проблем возможно лишь на пути упорядочения управленческого процесса и формирования эффективной системы управления с учётом особенностей данной сферы, повышения ответственности всех его участников, решения имущественных вопросов, формирования конкурентной среды и усиления функций регулирования со стороны города.

Планово-организационной формой развития систем благоустройства территории города является разработка комплексной программы "Благоустройство территории". Данная программа может формироваться либо изолированно, либо в составе комплексной программы социально-экономического развития города и в законченном виде включает комплект заполненных форм и пояснительную записку, выполненную по следующей структуре.

1.) Анализ достигнутого уровня благоустройства территории.

2.) Разработка целей совершенствования системы благоустройства среды обитания.

3.) Обоснование основных направлений и первоочередных мероприятий по решению проблем технического содержания, уборке, санитарной очистке и озеленению территории города.

Рассмотрим содержание основных этапов данной программы.

Этап анализа достигнутого уровня благоустройства территории предусматривает рассмотрение вопросов организации процессов технического содержания, ремонта, санитарной очистки и озеленения территории, динамики объемов и структуры работ, оценки их качества и контроля выполнения, расчета требуемых затрат, доходов и расходов органов местного самоуправления, выявления источников покрытия затрат, определения эффективности проводимых мероприятий.

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

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

Далее выявляется структура отходов с подразделением на пищевые отходы, бумагу, текстиль, стекло, металл, кости, кожу, пластмассу и др. Анализируется качество санитарной очистки и состояние систем контроля проводимых работ.

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

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

Определяется состояние экологической безопасности и влияние на нее степени благоустройства среды обитания в городе.

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

Уточняется размер и динамика капитальных вложений на развитие зеленого хозяйства. Определяются источники покрытия расходов на озеленение города. Рассчитываются показатели по содержанию территории и прочим видам благоустройства.

Таким образом, по всем подразделам отбираются показатели, характеризующие достигнутый уровень благоустройства территории, который сопоставляется с нормативным, и делаются выводы о степени достижения норматива по уровню благоустройства территории.

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

На этапе целеполагания разрабатываются прогнозы и обосновываются перспективные цели улучшения благоустройства города, рассчитываются целевые показатели.

*Цель и задачи разработки***.**

Целью разработки комплексной программы развития благоустройства города является обоснование путей совершенствования систем благоустройства и методов решения проблем содержания, уборки и озеленения территории, вывоза и переработки отходов.

Для достижения этой цели возникает необходимость решения следующих задач:

- обеспечение своевременного технического содержание улиц, площадей, придомовых и прочих территорий города в состоянии, отвечающем требованиям населения и транспортного движения;

- своевременная уборка и очистка территории города;

- полная ликвидация и утилизация бытовых и производственных отходов;

- озеленение территории города в соответствии с нормативными требованиями; повышение качества внешнего благоустройства территории;

- обеспечение необходимого уровня освещения территории и др.

Первые две задачи предполагают надлежащее техническое состояние и регулярную уборку территории города в весенне-летний и осенне-зимний периоды времени путем проведения комплекса мероприятий по эксплуатации и ремонту территории, по удалению загрязнений, снега и льда с проезжей части улиц, площадей, тротуаров, дворовых и других территорий.

Третья задача предусматривает своевременную уборку территории, складирование бытовых и производственных отходов на специально сооруженных свалках с выполнением санитарных требований, ликвидацию и утилизацию твердых бытовых отходов путем их сжигания и переработки.

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

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

Важнейшими целями по улучшению благоустройства территории являются:

- обеспечение нормативного уровня технического содержания и санитарного состояния территории;

- обеспечение полной переработки отходов путем их ликвидации и утилизации;

- достижение нормативного уровня озеленения территории и др.

Прогнозирование проводится на основе достигнутого уровня благоустройства в базисном периоде, действующих нормативов или принятых нормативных показателей, учитывающих местные условия развития, возможности ресурсообеспечения мероприятий по улучшению благоустройства территории. В процессе прогнозирования рассчитываются целевые показатели и показатели основной деятельности. Целевые показатели отражают уровень достижения норматива, а показатели основной деятельности характеризуют объемы проводимых работ и величину финансовых ресурсов. Так, количество накапливаемых отходов на территории города определяется, исходя из нормативного уровня накопления отходов и прогноза численности населения. Количество отходов, подлежащих вывозу на организованные свалки и переработку, находится на основе общего объема отходов, существующей структуры распределения вывоза отходов (на свалку, ликвидацию и утилизацию) и перспективных возможностей развития мусоросжигающих и мусороперерабатывающих предприятий. Размер капитальных вложений рассчитывается, исходя из потребного объема расширения проводимых работ и необходимости восполнения убыли действующих объектов и мощностей, а также возможных объемов финансирования из централизованных и нецентрализованных источников.

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

При традиционно-ведомственном подходе решаются конкретные задачи текущего и капитального ремонта, уборки, сбора и удаления отходов и выполнения требований по озеленению и освещению территории. Причем, выполняют задачи разные ведомственные службы города, отвечающие лишь за свой узкий участок работы. Например, работники служб по уборке городских дорог с помощью специальной техники сметают мусор с магистралей на тротуары, откуда дворники, обычно вручную, возвращают его на исходные позиции, т.е. на проезжую часть улицы. Нередко образуются ничейные полосы при уборке придомовой территории, возникают несанкционированные свалки и т.п. Между участниками технического содержания, санитарной очистки, озеленения территории, вывоза отходов, их переработки и др. видов благоустройства постоянно возникают разногласия, связанные с различным подходом к организации и технологии работ, к своим правам и обязанностям, к ответственности за содержание, санитарное состояние и озеленение конкретных территорий. Согласование интересов участников процесса благоустройства проходит сложно, с конфликтами.

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

При комплексном подходе к благоустройству территории поставленные задачи решаются с учетом особенностей местного самоуправления, формирования рыночных отношений, проведения радикальной экономической реформы на местах.

Так, при проведении комплекса мероприятий по техническому содержанию территории, уборке и утилизации бытовых отходов следует ориентироваться не только на обеспечение надлежащей чистоты на улицах, площадях, парках, внутриквартальных и придомовых территориях, но и на укрепление финансовой базы города, использования вторичных ресурсов, содержащихся в вывозимых отходах, на производство из них товаров народного потребления, компоста для сельскохозяйственного использования, на решение проблем экологии путем утилизации значительной части отходов и создания безотходных технологий, на решение социальных задач путем создания новых рабочих мест в сфере технического содержания и санитарной очистки территории, на экономию территорий в результате локализации и ликвидации свалок.

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

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

Предлагается рассматривать следующие направления по улучшению уборки и озеленению территории, развитию и переработке отходов:

- организационно-методическое обеспечение решения проблем благоустройства территории;

- совершенствование планового регулирования благоустройства территории;

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

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

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

Одним из направлений по совершенствованию благоустройства в городе является организационно- методическое обеспечение путей их решения. Важнейшим мероприятием данного направления служит разработка научно-технических основ формирования и реализации территориальной политики благоустройства города. Совокупность мер по планированию и контролю за уровнем благоустройства территории, формирование паспорта и банка данных по благоустройству, методические рекомендации по анализу влияния состояния территории на уровень экологической безопасности, а также по частичному или даже полному самофинансированию работ в результате использования вторичных ресурсов, введение разумной политики услуг и формирует политику благоустройства территорий в городе.

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

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

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

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