

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО К УЧАСТНИКАМ СЕМИНАРА

Синицкий Валентин Борисович
джанкойский городской голова

От имени Джанкойского городского совета как принимающей стороны приветствую участников нашей очередной рабочей встречи, желаю успешной работы и хочу напомнить для прессы обстоятельства и основные вехи нашей деятельности и цели, которые мы хотим достичь нашим сотрудничеством.

В настоящее время становление местного самоуправления проходит в сложных условиях. Во-первых, далеко не однозначно в обществе и на властных вертикалях понимание смысла этого процесса. С другой стороны, суть его проста: это форма осуществления народом власти, закрепленная в Конституции Украины и в первую очередь по самостоятельному решению вопросов местного значения.

Основное предназначение местного самоуправления – это приближенность местной власти к населению, возможность граждан непосредственно участвовать в решении важнейших проблем своего общежития, совместно с властными структурами решать проблемы жилищно-коммунального хозяйства, образования, медицинской помощи, благоустройства и т. д.

В идеале местное самоуправление должно выступать в качестве основного звена оптимизации управленческих процессов. Для этого необходимо решить две первостепенные технико-зависимые задачи: развитие научно-практической базы социального управления и работа на формирование адекватного менталитета населения, его отношения к реформам управления.

В Джанкое, как это ни казалось нам невероятно сложным делом, мы приступили к их решению, найдя понимание и поддержку со стороны имеющих опыт работы в этой области знаний и отношений знаний ученых и специалистов.

Начальным этапом такого сотрудничества сторон стал межрегиональный научно-практический семинар на тему «Совершенствование управления жилищно-коммунальными аспектами качества жизни населения», который состоялся 19 апреля 2007 года в Симферополе. Главной его целью было – отработать теоретические аспекты управления путем внедрения в практику современных программ и технологий управления с учетом безопасности жизнедеятельности населения и окружающей среды.

Дальнейшее продолжение взаимодействия ученых, общественности и практиков было продолжено уже на основании выводов и заданий участников семинара и заключенного 03 августа 2007 года договора о сотрудничестве на создание (передачу) научно-технической продукции «Автоматизированное рабочее место заместителя председателя городского головы – АРМ «Гражданский щит».

Очередным, третьим, этапом можно выделить период подготовки и издания распоряжения джанкойского городского головы от 30 августа 2007 года «Об утверждении порядка формирования и исполнения программы информатизации Джанкойского городского Совета «Управление устойчивым развитием города».

С этого момента мы получили возможность легитимного формирования программы информатизации местного самоуправления в составе конкретных проектов управления собственностью территориальной громады. В первую очередь по реформированию жилищно-коммунального хозяйства и организацию системы управления гражданской защитой населения в мирное время силами активной части громады.

И вот сегодня, 12 октября 2007 года, мы с вами проводим очередной Межрегиональный научно-практический семинар «Города для их жителей: современные реформы жилищно-коммунального хозяйства».

В нем участвуют руководящие специалисты Джанкойского городского совета, территориальные представители ВГО «Українська служба порятунку» из многих областных центров Украины, Севастополь представлен основными разработчиками программы – СО УкрЮНЕП-КОМ, ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», Управление государственной службы специальной связи и защиты информации Украины в г. Севастополе. От Симферополя присутствуют участники разработки - ООО «Институт чистой воды», КРП «Крымкоммунпроект», президиум крымской коллегии адвокатов, экономический факультет Таврического национального университета им. В.И. Вернадского.

На этом очередном семинаре нам необходимо обсудить уже достигнутые результаты выполненных предыдущих заданий и поставить очередные прикладные задачи каждой из сотрудничающих сторон в сфере:

- разработки порядка реформы ЖКХ как системы мер по формированию института эффективных собственников и плана реализации совместных с ними заданий технической и технологической реконструкции объектов ЖКХ;

- формирования программы и проектов информатизации как инструмента управления устойчивым развитием и функционированием города, в первую очередь реструктуризации и реформирования ЖКХ;
- аппаратно-программной реализации АРМ «Гражданский щит» как современной формы и способа контроля и управления реформой производственных отношений и обеспечения эффективной обратной связи с населением;
- защиты интересов физических и юридических лиц и их объединений при разработке генеральных планов и других мероприятий органов местного самоуправления, требующих контроля населения над действиями местной власти в сфере их экономических интересов;
- предложений по внесению изменений в законодательство, касающихся реформы ЖКХ как института эффективных собственников в частности, и социальной трансформации общества в целом к новому экономическому укладу.

Задачи не простые, актуальность их решения трудно переоценить не только в интересах города Джанкоя. Поэтому еще раз хочу пожелать участникам семинара успешной работы и благодарю за внимание.

О ЗАДАЧАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА г. ДЖАНКОЯ

Булыгин Виктор Федорович

*заместитель джанкойского городского головы,
руководитель программы информатизации городского совета*

Прималенный Александр Алексеевич

*канд. геогр. наук, председатель СО УкрЮНЕПКОМ,
научный руководитель программы информатизации городского совета*

В условиях реформирования экономики Украины, в сложившихся социально-экономических условиях содержать систему жилищно-коммунального хозяйства стало непосильной задачей для местных бюджетов. В свою очередь, предприятия отрасли оказались не в состоянии эффективно работать в рыночных условиях и оказывать потребителям услуги должного уровня и качества, а потребители не всегда согласны платить за них.

Неплатежи населения за некачественные коммунальные услуги еще более усугубляют финансовое положение коммунальных предприятий, окончательно нивелируя все их попытки поддерживать техническое состояние своих основных фондов в минимально необходимых объемах для удовлетворения потребностей населения. Очевидно, что причина низкого уровня и качества коммунальных услуг и следствие неплатежей за них взаимно обуславливают друг друга.

Как результат несовершенства системы отношений «потребитель – поставщик услуги» коммунальная инфраструктура города изношена на 70 %, увеличилось количество аварий. В данных условиях уже реальной опасности ситуации в жилищно-коммунальном хозяйстве для сохранения нормативного качества бытовых условий населения особую роль приобретает деятельность органов местного самоуправления по реформированию отрасли. Не менее однозначно данная роль определена и государственной политикой в сфере реформирования жилищно-коммунального хозяйства, заявленной в связи с глубиной проблемы приоритетным направлением усовершенствования его управления.

Однако, как бы ни выглядела такая особая роль, какие бы принципы она ни проповедовала, нужно все-таки ради осознания адекватного порядка реформирования отрасли ЖКХ откровенно обозначить дестабилизирующие факторы, которые и следует исключить из новой системы управления отраслью.

С этого места нужно сразу же указать наличие парадокса политической ответственности власти (в целом) перед населением при отсутствии у населения ответственности (вообще) за качество бюджетных сборов как источника требуемых социальных гарантий.

Не менее губительной на данном политическом фоне для местной власти является незаконная нужда сохранения за собой гражданско-правовой ответственности в сфере производства жилищно-коммунальных услуг как собственника предприятий ЖКХ:

- подавляющая часть жилищного фонда на настоящий момент приватизирована, но ответственность за его содержание остается на органах местного самоуправления;
- коммунальные предприятия принадлежат территориальной громаде формально, не создавая общественной ответственности как их сособственников за их финансовое и техническое состояние.

Значит, от реформы ЖКХ ожидается, в конечном счете, единство «противоположной» ответственности власти и населения за безопасность жизнедеятельности и окружающей среды в рамках хозяйственного расчета при государственном регулировании.

Однако это простое с виду дело тут же осложняется:

- отсутствием современных инструментов контроля и управления развитием и функционированием тысяч и десятков тысяч планов развития домашних хозяйств, что сразу же настораживает непредсказуемостью развития приватизированных объектов на опыте контроля «вообще» административно неподчиненных предприятий;
- недоработанностью подзаконной базы, хотя при определенных усилиях эта часть проблемы может быть принята на себя органами местного самоуправления, в том числе по организации гражданской защиты той части населения, которая не является «персоналом какого-либо объекта», подлежащего по ведомственным нормам защите, то есть – не работает, но как класс собственников – есть источник власти.
- недостаточными возможностями финансирования проблемы из местных бюджетов для эффективной и своевременной реализации государственной политики в сфере реформирования ЖКХ.

Таким образом, определяя объем и последовательность заданий на реформирование ЖКХ, даже при наличии «рейтинга оплаты», нельзя ограничиться ожиданием результатов в

виде появления новых форм частной собственности на существующей базе собственности территориальной громады. К этим результатам нужно ведь каким-то способом продвигаться. Ведь остаются еще вопросы соотношения объема стоимости реформы «против» возможности финансирования и длительности этого процесса. Должно своевременно появиться представление об эффективности дальнейшей эксплуатации этих конкретных объектов, на которые понесены затраты. Да и «отправная» технология «рейтинга оплаты» тоже требует высокотехнологических методов сбора информации о взаимоотношениях населения и поставщиков услуг ЖКХ и эффективной обратной связи по жалобам обеих договаривающихся сторон.

Для проверки обоснованности жалоб снова так нужны информационные технологии оценки качества потребительской услуги, как может быть различной причина неплатежа. В процессе данных экспертиз проблемными могут оказаться косвенные зависимости потребителя и поставщика услуги, например нарушение системы доставки по вине третьих лиц (например, поломки транспортной магистрали). При наличии даже одинакового рейтинга у нескольких потребителей возможна различная эффективность использования его жилой площади от различия в объеме здания, площади земельного участка под зданием и т. д.

На фоне ограниченных средств местного бюджета, таким образом, выявление очередности реформирования (изменения формы собственности) жилищных объектов становится основным вопросом «завоевания наибольшего количества сторонников реформы наименьшей бюджетной ценой». При этом выразить прогнозные значения эффективности бюджетных вложений однозначным коэффициентом мультипликации также невозможно по причине ожидания различных (противоречивых) инициальных изменений:

- снижение задолженности потребителей за потребленные услуги;
- снижение затрат населения на жилищно-коммунальные услуги.

Отсюда единовременное финансирование должно удовлетворять требованиям обеих аксиом. Например, децентрализация поставки услуги (индивидуальные котлы) и/или совершенствование учета потребления услуги (счетчики) вызывает вопрос о судьбе трудовых коллективов коммунальных предприятий. С одной стороны, потребность в их услугах снижается, с другой стороны, их нацеливают на бездотационное существование как субъектов предпринимательской деятельности «на хозрасчете». Значит, это не менее серьезное противоречие должно решаться одновременно с основным противоречием одним и тем же комплексом мероприятий, чтобы не вызывать новых противоречий. То есть нужно населению давать определенный «социальный пакет технической помощи», но при участии предприятий и с выгодой для противоположных сторон и города одновременно. При том, что население не способно обеспечить безопасность эксплуатации и качество поверки тех же котлов, счетчиков и т. д.

Значит, этот научно-практический путь:

- от создания электронных реестров населения, предприятий, собственников и эксплуатирующих жилищных и коммунальных объектов
- через контроль «рейтинга оплаты»
- при посредстве инвентаризации, обеспечения финансирования, передачи объектов с учетом эффективности их собственности в процессе дальнейшей эксплуатации
- к планированию качества мультипликации бюджетных затрат для их оценки – и есть искомая система задач реформирования ЖКХ.

При условии системного решения вопроса о переходных формах управления процессом эта система приобретает способность к порядку.

Подразумевается, что власти придется на базе существующей системы ЖКХ создавать кризисное управление, которое становится аппаратом реформы. С одной стороны, это правильно по причине кризиса системы ЖКХ, с другой стороны, нельзя не замечать отказа отдельных владельцев жилья (квартиросъемщиков) менять имеющийся гражданско-правовой статус потребителя услуг на услуги новой формы собственности, например ОСМД. Естественно, что роль подобного катализатора процесса подразумевает и переходный период. Когда придется работать и с такими формами смешанной коммунально-приватной собственности, как, очевидно, нужно также предусмотреть возможность инициации реформы со стороны кризисного управляющего, представляющего в объектах, подлежащих приватизации, собственность территориальной громады на все конструктивные элементы здания общего пользования, включая придомовую территорию. Как и последствия такого шага – переходное управление одного объекта несколькими РЭПами.

В завершение остается отметить, что не менее существенной составляющей успеха реформирования системы ЖКХ следует рассматривать программу информатизации системы местного самоуправления как инструмент реализации установленного порядка реформы, способный обеспечить контроль и управление эффективностью мультипликации материальной основы территориальной громады за счет ее же финансовых ресурсов во всех деталях и последовательности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Булугин В. Ф. Разработка и внедрение с участием территориальной громады г. Джанкоя объективного и прозрачного механизма дифференцированного представления жилищно-коммунальных услуг, стимулирующего полноту и своевременность оплаты за них потребителями: Проект. – Джанкой, 2006.

Прималенный А. А. Идеология программируемого управления развитием общественных отношений в Республике Крым. Системный анализ. Комментарии: Монография. – Симферополь: Анаюрт, 1994. – 70 с.

Прималенный А. А., Кудрявцев В. Б., Тимченко И. Е. Управление развитием территории и природно-хозяйственных комплексов на примере Крыма: Монография. – Симферополь: Тарпан, 1996. – 200 с.

Прималенный А. А. О принципах научной организации генерального плана развития Севастополя на 2001 – 2020 гг. (шифр «Экополис»): Монография. – Севастополь: ЭКОСИ-Гидрофизика, 2001. – 121 с.

Прималенный А. А. Раздел генерального плана г. Севастополя на 2005-2025 гг. «Формирование города Севастополя как экополиса»: Отчет. – Севастополь: СО УкрЮНЕПКОМ, 2004. – 20 с.

Прималенный А. А., Солодов В. В., Зубарев В. В. Как создать устойчивое развитие населенного пункта // Журнал Верховной Рады Украины «Віче». – 2005.

ОБ АСПЕКТАХ ПРОГРАММНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ АРМ «ГРАЖДАНСКИЙ ЩИТ» НА ПРИМЕРЕ ИНФОРМАТИЗАЦИИ г. ДЖАНКОЯ

Ляхов Вячеслав Владимирович

ведущий инженер-программист ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»

Прималенный Александр Алексеевич

канд. геогр. наук, научный руководитель программы информатизации г. Джанкоя

Любой город – это сложная система взаимоотношений между жителями и организациями ЖКХ, органами правопорядка и т. д., организаций ЖКХ, в свою очередь, с контролирующими их органами и администрацией. Система АРМ «Гражданский щит» позволяет облегчить и упростить эти взаимоотношения.

Время от времени у жителей возникают вопросы, заявки, а чаще всего – жалобы на работу организаций, оказывающих коммунальные услуги, органам правопорядка, санитарной и другим службам. На сегодняшний день, чтобы написать жалобу или просто задать вопрос, человеку нужно дозвониться в соответствующую организацию либо лично подойти туда. Не секрет, что дозвониться зачастую бывает очень сложно, а попасть на прием – отнимает много времени. Да и сами заявки и жалобы иногда теряются или по ответам на них нарушаются контрольные сроки. Система АРМ «Гражданский щит» в рамках АС «Электронная приемная» позволяет автоматизировать процесс передачи заявок от жителя до поставщика услуг. При этом система контролирует срок выполнения и в случае нарушения этих сроков – передает заявку в контролирующие органы для принятия должных мер в отношении организации – поставщика услуг. В свою очередь, организации могут контролировать ситуацию нарушений, например, по системе платежей. При этом руководство города получает информацию о реальном состоянии дел в городе.

Давайте рассмотрим схему 1. Здесь представлены информационные потоки системы «Житель» в виде устройства «Индикатор СОС» для любого компьютера, где установлено соответствующее программное обеспечение (ПО). Таким способом потребитель отправляет заявку (жалобу) в РЭО, где на каждого жителя, с которым у РЭО имеется договор, заведен электронный ящик для приема и транзита заявок. Следует отметить, что заявка отправляется по сети Интернет и отослать эту заявку или получить ответ по ней можно из любой точки земного шара, естественно, при наличии необходимого ПО. Заявка попадает в электронный ящик РЭО в зашифрованном виде.

Схема 1



На схеме 2 приведена информационная структура РЭО: заявка попала на электронный ящик, затем в базу данных РЭО. Система определит, есть ли на данный запрос «готовый» ответ, например, если житель жалуется, что у него нет воды в квартире, а в это время на трассе ведутся ремонтные работы.



Система сообщает об этом жителю и не пересылает запрос дальше по системе обратной связи. Если «готового» ответа нет, то заявка передается в электронную приемную города. Ответы, поступающие из электронной приемной, попадают в базу данных РЭО и оттуда – в электронный ящик жителя.

Запрос, поступивший в электронную приемную, передается в ИАЦР для занесения в базу данных и дальнейшего учета на уровне управления ЖКХ с пересылкой тем организациям, которые ответственны за его исполнение. При этом ИАЦР отслеживает сроки исполнения запроса, и при отсутствии ответа в установленные сроки заявка дублируется с дополнительной пересылкой в органы, которые контролируют данную организацию.

Следует отметить, что через ИАЦР «проходит» информация не только от жителей по их заявкам и жалобам, но и от организаций – поставщиков услуг по встречным жалобам и предложениям на потребителей.

От организаций ЖКХ – состояние коммунальных сетей, задолженность по оплате их услуг и другие сведения. Руководитель города и руководители структурных отделов могут делать различные запросы к базе данных ИАЦР, тем самым видеть полную объективную картину состояния дел и координировать свои действия по функционированию и развитию города.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Система информационно-аналитического обеспечения поддержки процесса принятия решений органами местного самоуправления города Севастополя (СИАО «Севастополь»): эскизный проект, приложения: Эскизный проект. – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2001. – 298 с.

Автоматизированное рабочее место заведующего отделом жилищно-коммунального хозяйства Джанкойского городского совета в составе пяти автоматизированных систем (шифр «АРМ заведующего ОЖКХ (О)»: технорабочий проект. – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2007. – 360 с.

**О СТРУКТУРЕ АППАРАТНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
АРМ «ГРАЖДАНСКИЙ ЩИТ»
НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ г. ДЖАНКОЯ**

*Ларионов Александр Николаевич
главный инженер ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»*

*Прималенный Александр Алексеевич
канд. геогр. наук, научный руководитель программы информатизации г. Джанкоя*

1. Общее описание

Структура АРМ «Гражданский щит» (далее - АРМ) реализуется в виде сети, объединяющей в себе компоненты, показанные на *рисунке*:

- ИАЦР;
- среда передачи информации (открытая и закрытая);
- руководство структуры (орган власти);
- контролирующие ведомства;
- поставщики услуг;
- РЭО;
- потребители услуг («Индикатор СОС»);
- первичные организации УСП.

ИАЦР является головным узлом сети (далее - сеть ИАЦР) и обеспечивает работу АРМ «Гражданский щит», используя информационный обмен между компонентами сети через среду передачи информации.

В состав структуры ИАЦР входят:

- электронная приемная (далее – ЭП);
- аналитический центр (далее – АЦ);
- система информационно-аналитического обеспечения (далее – СИАО);
- архив.

Рабочие места ИАЦР являются ТЕРМИНАЛАМИ внутренней сети ИАЦР.

Электронная приемная является основным узлом каналов передачи данных между компонентами АРМ, обеспечивая взаимосвязи ИАЦР и его отделов со всеми компонентами структуры с учетом ограничений по доступу к информации.

Аналитический центр обеспечивает аналитическую обработку информации, поступающей в архив, и формирует на нее ответы.

СИАО обеспечивает сбор и предварительную обработку поступающей информации, не требующую непосредственного участия АЦ. Результаты работы СИАО помещаются в архив ИАЦР.

Архив ИАЦР обеспечивает накопление и хранение информации в течение установленного для хранения текущей информации срока и выборочной информации, определяемой аналитическими задачами, в течение неопределенного периода времени.

Основным рабочим предметом деятельности сети АРМ является информация, представленная в электронном виде.

2. Среда передачи информации

Взаимосвязь компонентов АРМ, разнесенных в пространстве (по территории организации, города), обеспечивается на базе интерфейсов, шин и ряда других технических решений.

Информационный обмен между компонентами АРМ по закрытой среде передачи строится на основе протокола связи (обмена данными).

Все закрытые системы связи построены в соответствии с требованиями к режиму доступа к информации. При этом технически обособленные подсистемы обработки информации с различным доступом подключены к каналам и обмениваются между собой в соответствии с требованиями защиты для каждой системы.

В целом вся среда передачи информации по типу передаваемой информации условно разбита на подсистемы.

Подсистема открытой информации – реализована на общедоступных каналах: телефонная сеть, кабельная сеть, почтово-курьерская сеть и т.п.

Подсистема передачи информации с ограниченным доступом - реализована на использовании выделенных каналов связи. При этом структура каналов обеспечивает каждого участника сети персональным каналом связи и персональной идентификацией участника и используемого оборудования. При этом оборудование каналов, организация его работы и использование выполнены в соответствии с требованиями, налагаемыми передаваемой информацией.

По физическому составу среда передачи информации делится на две части:

- собственно сама линия (канал) связи – кабель, провод и т.д.;
- аппаратура каналов для приема-передачи информации, защиты и т.д.

Аппаратура каналов связи обеспечивает:

- контролируемый доступ к каналам связи;
- физическое и программное распределение информации по ее назначению и секретности;
- промежуточное (буферное) хранение информации;
- преобразование в соответствующий формат для передачи по каналу связи, в том числе шифрование информации в случае необходимости.

В целом среда передачи информации состоит из следующих каналов:

Телефонные каналы связи – действующий канал, используемый всеми организациями города. Используется для передачи устной информации либо письменной с использованием факса.

В качестве альтернативы может использоваться организациями как открытая среда передачи данных для доступа в Интернет и далее – в электронную приемную.

Сеть кабельного TV – с использованием новых технологий передачи аудио- и видеосвязи передача данных по высокочастотным кабелям (коаксиальным и оптическим). Данный канал может использоваться для организации аудио- и видеосвязи внутри сети между ее клиентами.

Локально-вычислительные сети с выходом в Интернет – являются частью открытой среды передачи данных. Данный канал использует подключение к стандартному «незащищенному» Интернету. В дальнейшем этот канал может быть защищен и обеспечит безопасное использование Интернета (отсутствие вирусов, атак хакеров и т. д.).

Выделенный канал ИАЦР – является выделенной линией внутри сети АРМ. Работа этого канала основана на использовании протокола связи как единого правила передачи информации внутри сети ИАЦР. Данный канал является основным каналом при полномасштабном функционировании ИАЦР по завершению всех этапов создания сети ИАЦР.

Канал спецсвязи – предназначен для передачи информации с ограниченным доступом. Организация его работы обеспечивает соответствующий режим для такой информации.

Курьерская почта – уже имеющийся и действующий канал, используемый всеми организациями. В своей работе использует бумажную документацию, передаваемую по почте через отделения связи города либо курьерами или спецпочтой.

3. Руководство структуры

Руководство структуры – с точки зрения аппаратно-технической реализации является клиентом ИАЦР, который использует в своей работе терминал ЭП для подключения к ЭП ИАЦР. Технически данная структура обеспечивает взаимодействие соответствующего руководителя с ИАЦР (или через ИАЦР) с помощью типовых ПЭВМ, оборудования связи и специализированного программного обеспечения.

4. Контролирующие ведомства

Контролирующие ведомства по структуре аппаратно-технической реализации аналогичны руководству структуры. Отличие заключается в правах доступа к ЭП ИАЦР и специализированном программном обеспечении получения и пополнения справочной информации, хранящейся в ИАЦР. Для контроля и защиты информации, передаваемой по каналам связи, к составу контролирующих ведомств отнесена Государственная служба специальной связи и защиты информации (Госспецсвязь) Украины. Эта служба обеспечивает указанные функции и имеет непосредственный доступ ко всем каналам связи АРМ.

5. Поставщики услуг

Поставщик услуги по структуре аппаратно-технической реализации является, с одной стороны, поставщиком информации, относящейся к деятельности данного поставщика, с другой стороны – клиентом справочной информации, хранящейся в ИАЦР. Данная реализация предусматривает использование в своем составе:

- терминала ЭП;
- сервера программного обеспечения (сервер ПО);
- сервера базы данных;
- терминалов клиентов сервера ПО.

6. РЭО

РЭО - поставщик услуг по эксплуатации жилья и элементов гражданской защиты населения (может иметь другое наименование, например ЖЭК). По структуре аппаратно-технической реализации является аналогом, при этом имеет две особенности. Первая – клиент

том сервера ПО является «АРМ диспетчера РЭО», а не отдельный пользователь. Второе отличие – наличие сервера, хранящего индивидуальную информацию клиентов РЭО (индивидуальные электронные ящики), доступ к которому обеспечивается с двух сторон – от «АРМ диспетчера РЭО» через сервер ПО и от ЭП ИАЦР через терминал ЭП.

7. Потребители услуг

Потребители услуги – юридические и физические лица, являющиеся зарегистрированными клиентами РЭО. По структуре аппаратно-технической реализации данный компонент, именуемый в целом «Индикатор СОС», предусматривает использование в своем составе:

- терминала индикатора СОС;
- порта коммутации;
- электронного идентификатора с индивидуальной информацией.

В дальнейшем развитии предполагается объединение всех компонентов индикатора СОС в виде единого устройства.

Терминал индикатора СОС – ПЭВМ, обеспечивающая подключение потребителя к открытым каналам передачи информации, с одной стороны, и подключение к порту коммутации индивидуального устройства системы обратной связи (СОС) – с другой стороны.

Порт коммутации – интерфейс, обеспечивающий подключение и работу индикатора СОС.

Электронный идентификатор с индивидуальной информацией (индикатор СОС) – специализированное программно-аппаратное устройство, обеспечивающее ввод, получение и хранение индивидуальных данных и информации потребителя услуг в сети АРМ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Система информационно-аналитического обеспечения поддержки процесса принятия решений органами местного самоуправления города Севастополя (СИАО «Севастополь»): эскизный проект, приложения: Эскизный проект. – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2001. – 298 с.

Автоматизированная система «Автоматизированное рабочее место председателя городского совета г. Севастополя (шифр АС «АРМ - председатель СГС»): Технический проект. ДСП. – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2004. – 85 с.

Система передачи данных в квартале жилых домов (шифр «СПД жилого квартала»): Технорабочий проект. ДСП. – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2006. – 360 с.

Автоматизированная система «Автоматизированное рабочее место заведующего отделом жилищно-коммунального хозяйства Джанкойского городского совета в составе пяти автоматизированных систем» (шифр «АРМ заведующего ОЖКХ (О)»): Технорабочий проект. ДСП – Севастополь: ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», 2006. – 360 с.

**О ПРЕДЛОЖЕНИЯХ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПРИ РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ И МЕХАНИЗМА УЧЕТА И ВЛИЯНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОСТИ НА РАЗРАБОТКУ И СОГЛАСОВАНИЕ
ГЕНЕРАЛЬНЫХ ПЛАНОВ**

Зубарев Владимир Васильевич

председатель Крымской коллегии адвокатов, заслуженный юрист Украины

Реализация мероприятий, предусмотренных программой информатизации системы местного самоуправления, должна, как известно, соответствовать правовому полю государства, с одной стороны, и инициировать определенное количество нормативных и правовых актов различного уровня, регулирующих отношения, возникающие в процессе внедрения и исполнения программы, – с другой стороны.

К основным нормативным актам, регулирующим внедрение и исполнение программы относятся:

- Конституция Украины, в частности ст. 13 и раздел XI;
- Конституция Автономной республики Крым;
- Закон Украины «Об информатизации»;
- Закон Украины «О местном самоуправлении»;
- Закон Украины «О правовом режиме чрезвычайного положения»;
- Закон Украины «Об обращениях граждан»;
- Гражданский кодекс Украины;
- Земельный кодекс Украины;
- Жилищный кодекс Украинской ССР;
- Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах»;
- Закон Украины «Об объединении собственников многоквартирного дома»;
- некоторые другие.

К подзаконным нормативным актам следует отнести:

- ряд постановлений Кабинета Министров Украины по вопросам:
 - информатизации;
 - собственности и вопросов приватизации имущества;
 - жилищно-коммунального хозяйства;
 - безопасности жизнедеятельности населения и режима чрезвычайного положения;
- многие ведомственные приказы и инструкции.

Процесс реформирования государственного устройства, начатый в Украине в 1990 г., позволил за относительно короткий период времени перейти от административно-командного принципа организации власти к демократическому ее устройству, внедряя основы правового государства с рыночной экономикой.

В 1990 г. в Украине был принят первый законодательный акт о местном самоуправлении – Закон Украины «О местных советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении». Это был один из первых актов Верховной Рады государства, которое лишь несколько месяцев перед этим провозгласила Декларацию о государственном суверенитете. В обновленной редакции Закона Украины «О местных советах народных депутатов и местном региональном самоуправлении» (1992 г.) ведущей идеей уже становится разгосударствление советов. Самоуправление становится логической частью процессов демократизации Украины и представляет собой такую форму территориального управления, которая наиболее полно отвечает режиму правового государства.

Действующий закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997 г.) 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 (Конституция Украины).

В Гражданском кодексе 2001 г. (ст. 169) установлено, что территориальные громады могут самостоятельно участвовать в гражданском обороте. Тем не менее в существующих нормативных актах имеется масса противоречий, двояких толкований, коллизий, снижающих их действенность. Даже Конституция Украины в ст. 140-143 не совсем конкретно регламентирует право собственности территориальных громад на коммунальное имущество.

Если уж говорить точнее, проблема реформирования жилищно-коммунального хозяйства – это проблема изменения отношений собственности.

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

Не случайно законодатель в Законе Украины «О восстановлении платежеспособности должника или признании его банкротом» предусмотрел норму, позволяющую не применять положения Закона к юридическим лицам – предприятиям, являющимся объектами права коммунальной собственности, если в отношении них на пленарном заседании соответствующего совета местного органа самоуправления принято решение относительно этого (часть 8 статьи 5). Тем не менее указанная норма не всегда однозначно понимается местными судами, ввиду чего принимались порой противоречивые решения.

Изложенные проблемы можно суммировать следующим образом.

Главное – это внутренняя несогласованность и бессистемность законодательства Украины о местном самоуправлении. Нормы, регулирующие вопросы существования местного самоуправления, наряду с основополагающими законами содержатся в значительном количестве отраслевых законов и иных нормативно-правовых актов. В целях устранения внутренней несогласованности законодательства о местном самоуправлении нужно создать комплексную отрасль муниципального права, т.е. провести работу по кодификации этих норм, разработать и принять муниципальный кодекс Украины.

Второе. Неполнота и неоднозначность законодательного регулирования вопросов организации и деятельности местного самоуправления. Нормами Конституции Украины и принятых к настоящему времени законов и иных нормативных правовых актов не исчерпывается необходимое правовое обеспечение организации и деятельности местного самоуправления.

Важным инструментом в деятельности по совершенствованию законодательства и нормативной базы муниципальных образований должна стать разработка модельных региональных и муниципальных нормативных правовых актов.

Отрицательно также сказываются:

– несоблюдение законодательства. Это может быть вызвано как несогласованностью, неполнотой и неоднозначностью действующего законодательства, так и правовым нигилизмом – намеренным нежеланием органов и должностных лиц следовать правовым нормам;

– отсутствие четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– несовершенство системы судебной защиты. Конституционное право местного самоуправления на судебную защиту в настоящее время не может быть в полной мере реализовано в силу ряда причин, связанных с несовершенством украинского законодательства.

Выявленные проблемы позволяют сделать вывод о том, что одной из первоочередных задач законодательной власти является создание стабильной нормативной базы, которая позволила бы рационально организовать местное самоуправление. Именно рациональная организация местного самоуправления позволит эффективно использовать местные ресурсы, снять социальную напряженность в обществе, повысить доверие населения к власти, содействовать устойчивому экономическому росту территориальных громад.

Необходимо ускорить принятие закона «О коммунальной собственности».

Закрепить в нем конституционное положение о равенстве коммунальной собственности с другими формами собственности, а также право органов местного самоуправления владеть, пользоваться и распоряжаться коммунальной собственностью по своему усмотрению.

Есть и другие обстоятельства, представляющие определенные сложности, поскольку некоторые элементы новизны, предлагаемые разработчиками, в частности системные особенности устройства и работы системы «электронная приемная», АРМ различного вида, могут создавать препятствия с точки зрения строгого выполнения не столько законов, содержащих много общих и даже декларативных и отсылочных норм, сколько подзаконных нормативных актов, преимущественно ведомственного характера.

Предлагаемая общегосударственной программой реформирования жилищно-коммунального хозяйства идея резкого увеличения объединений совладельцев многоквартирных домов (ОСМД) явно нежизнеспособна, в том числе и потому, что содержит в соответствующем законе и Типовом уставе ОСМД такие нормы, как требование обязательного предварительного капитального ремонта передаваемых жилых домов и др.

Внедрение элементов системы потребует также 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 громады. Необходимо учесть, что такие отношения проще всего строить как отношения между собственниками, имея в виду, что член громады, собственник, владелец, распорядитель и пользователь каково-либо своего имущества является также сособственником вместе с другими членами громады всего коммунального имущества, которым распоряжаются органы власти местного самоуправления, и должен нести также свою долю ответственности за его правильное использование. Этого на практике почти нет. Такого члена громады необходимо заинтересовать и привлечь к исполнению обязанностей, а сделать это можно в силу либо закона, либо договора.

Если предметом договора является, например, 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 представление гражданину определенных преимуществ и гарантий в обеспечении его жилищно-коммунальных потребностей, ремонта, льгот и пр.

Полагаю, что должно получить распространение заключение коллективных договоров между органами местного самоуправления и домовыми комитетами, правлениями кооперативов, общественными организациями, уличными комитетами и другими формами самоуправления членов громады. Это позволило бы более персонализировать отношения на другом уровне общения власти с гражданами. Возможно, для этого следует предусмотреть подобные новеллы в Уставе города.

Внесения изменений в законодательство и нормативное поле местного самоуправления требуют и такие явления, как общественное мнение и мнение отдельных граждан. Общественное мнение действует как в рамках общества в целом, так и в рамках различных социальных групп, в частности классов. В этом смысле можно говорить не только об общественном мнении всей страны, но и об общественном мнении, например, района, лиц одной профессии, работников данного предприятия, членов данной организации и т.п. Применительно к названным общностям носителем (субъектом) общественного мнения может выступать как общность в целом, так и любые составляющие ее образования (группы) – независимо от содержания их суждений, от того, высказываются ли они «за» или «против», образуют они «большинство» или «меньшинство». В соответствии с этим по своей структуре общественное мнение может быть монистичным, единодушным и плюралистичным, состоящим из ряда не совпадающих друг с другом точек зрения.

Складывающееся на различных по глубине уровнях общественного сознания – на уровне теоретического знания (науки) и на уровне обыденного сознания, отражающее разнообразные интересы различных социальных групп, общественное мнение может быть в большей или меньшей степени истинным или ложным, адекватным или иллюзорным.

В развитом обществе привычными каналами (и формами) выражения общественного мнения являются: выборы органов власти, участие масс в законодательной и исполнительной деятельности, пресса и иные средства массовой коммуникации, собрания, манифестации и пр. Наряду с этим широкое распространение имеют также и высказывания, вызываемые политическим, исследовательским и иным интересом и принимающие форму референдумов, массовых обсуждений каких-либо проблем, совещаний специалистов, выборочных опросов населения и т. д.

Общественное мнение – активный субъект государственного и общественного управления, включенный непосредственно в процесс принятия решений органами управления. Эта новая роль общественного мнения усиливается по мере дальнейшего развития общества, в связи с изменениями экономических, социальных, политических, технических и других условий функционирования общественного мнения и находит своё выражение в усложнении функций общественного мнения, расширении границ проблем, о которых судит общественность, возрастании степени глубины и компетентности высказываний общественного мнения и т. д.

Приведение этого вида деятельности к одному стандарту составляет известную сложность по определенным причинам. Если работа по традиционному учету заявлений, обращений и жалоб граждан в устном и письменном виде регулируется законодательством, то по работе с другими видами информации таких правовых норм вообще нет. Нет, в частности, ясно, подпадает ли обращение гражданина с помощью средств электронной коммуникации под действие Закона Украины «Об обращениях граждан» от 2.10.96 г. № 323/96-ВР и тем более под установленный правительством порядок делопроизводства в части соблюдения сроков, порядка ответа и пр. В каком виде, например, должен быть направлен ответ гражданину, обратившемуся с жалобой в электронном виде с постороннего источника? Если не внести изменения в законодательство, то получается, что ответ должен быть только почтовым письменным, со всеми его архаизмами. Для придания таким обращениям и ответам государственных органов юридической силы необходимо либо вносить поправки в названный выше закон, либо принимать специальное законодательство о публичной информации (по аналогии, к примеру, с подобными законами, которые действуют в странах Евросоюза), которое обяжет государственные органы реагировать на любые запросы граждан, в том числе и электронные.

Непростой видится и работа по учету общественного мнения, выраженного в различного рода резолюциях митингов, собраний, съездов, мнений общественных и политических организаций.

Во-первых, необходим общий правовой алгоритм для конкретизации и обработки такой информации, который определен правовыми актами органа местной власти и который должен использовать аналитический центр, в рамках закона «Об информации». Без этого не обойтись, поскольку в условиях острой политической борьбы не всегда можно привести к определенному знаменателю выражение такого общественного мнения. Это возможно осуществить путем сведения «разнопониманий» к позиции отдельных организаторов этих акций, принятия точки зрения средств «масс-медиа» по этому поводу и т. п.

Во-вторых, большое значение имеет предупредительный фактор, который может быть учтен путем проведения электронных референдумов по различным жизненно важным для города вопросам на основе отдельных постановлений органа власти.

Если любое физическое или юридическое лицо через интернет-портал может обратиться с запросом в интересующую его инстанцию, то после идентификации сможет получить или передать необходимый официальный документ. Непосредственный контакт с чиновником при этом отсутствует, а значит, тратится минимум времени и средств. Система станет эффективным орудием в борьбе с коррупцией, создаст условия для нормального развития бизнеса, «потепления» инвестиционного климата. Еще одно важное преимущество этого – возможность участия населения в обсуждении законопроектов и правительственных решений. Сегодня большинству правотворчество абсолютно недоступно, а при наличии такой системы свои интересы смогут отстаивать и рядовые граждане. К примеру, идет обсуждение какого-либо важного проекта постановления сессии совета. Каждый желающий сможет через Интернет высказать свое мнение по обсуждаемому вопросу. Специальная аналитическая система будет обрабатывать полученную информацию и выдавать результат. Как только процент недовольных нововведением начнет «зашкаливать», вопрос снимается с обсуждения. Правительства Великобритании, Швеции и других развитых стран Европы осуществляют специальные программы по развитию интернет-кафе для обеспечения массового доступа населения к Интернету.

Правильно было бы также по примеру электронной приемной города Москвы наделить электронную приемную города Джанкоя определенными правовыми функциями в помощь системе «единого окна» по выдаче гражданам и юридическим лицам разрешений, лицензий на отдельные виды предпринимательской деятельности, других правоустанавливающих документов. Не представляется сложным отрегулировать детали совмещения этой деятельности отдельным нормативным актом органа местного самоуправления.

Первым в мире идею такого портала реализовал Сингапур. А не так давно компания Accenture подвела итоги ежегодного смотра так называемых электронных правительств. В ходе исследования были изучены государственные он-лайн службы 23 стран, оценивалась информативность, интерактивность и возможность осуществления транзакций. Первое место было присуждено государственному portalу 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 – США. Далее со значительным отрывом следуют Австралия, Дания, Великобритания, Финляндия, Гонконг, Германия, Ирландия, Нидерланды, Франция и Норвегия.

Однако наибольший интерес для населения, и это подтверждается опытом Запада, представляют все же электронные страницы местных органов власти: 55 % граждан необходима информация местного уровня, 20 % обращений можно решить на уровне района или области и 25 % затрагивают вопросы деятельности министерств и ведомств.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Конституция Украины.
Гражданский кодекс Украины.
Закон Украины «О местном самоуправлении».
Закон Украины «Об обращениях граждан».
Притыка Д. Н., Карабань В. Я., Ротань В. Г. Научно-практический комментарий к гражданскому законодательству Украины. – К., 2000.
Бартошек М. Римское право. Понятия, термины, определения. – М., 1989.
Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. – М., 1912.
Ямковая О. П. Исследование методов управления. *Автореферат магистерской работы* <http://masters.donntu.edu.ua/2006/ggeo/yamkovaya/diss/index.htm>
Власов А. «Юридическая практика» <http://www.yurpractika.com/article.php?id=10007996>