

# Проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности

УДК 342:529:64.011.4

**В. К. Мамутов,**

*академик НАН Украины,  
Почетный директор,*

**В.А. Устименко,**

*чл.-кор. НАПрН Украины,  
директор*

*Институт экономико-правовых  
исследований НАН Украины,  
г. Донецк*

## ПОЛНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ – УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ ГОРОДА

Проанализированы проблемы формирования и использования полномочий территориальной громады города, органов местного самоуправления, их взаимоотношений с центральными органами государственной власти и хозяйствующими субъектами. Аргументированы предложения по изменению правовой среды, обеспечивающей исследуемые отношения.

*Ключевые слова: город, территориальная громада, полномочия, местные ресурсы, взаимодействие предприятий с городскими советами.*

Современная юридическая наука рассматривает город как неотъемлемый элемент системы административно-территориального устройства государства. В современных условиях государственного строительства важным заданием является становление и укрепление местного самоуправления, и прежде всего городского самоуправления. Ведь именно города представляют собой особый феномен человеческой цивилизации. В городах концентрируются как человеческие, так и иные виды ресурсов. Мировая история свидетельствует, что города во все времена и у всех народов являлись центрами развития науки, искусства, культуры, промышленности, транспорта, именно в городах сосредоточивается лучший потенциал ученых, художников, писателей, людей других творческих профессий.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных изучению города как административно-политического, социально-экономического, историко-культурного явления, до сих пор открытым остается вопрос выработки единого подхода к определению понятия «город» и критериев отнесения того либо иного

населенного пункта к категории «город». В частности, в ряде стран присвоение поселению статуса города закрепляется законодательно, например в США, Канаде, Польше, Болгарии. Но в других, например латиноамериканских, странах город – понятие не юридическое, а статистическое и отчасти историческое. В Соединенном Королевстве Великобритании юридические и исторические критерии как бы слились – в большинстве случаев это понятие имеет истоки от предоставления населенным пунктам прав независимости от власти лендлордов во времена Средневековья.

Обобщив представления о природе города, можно выделить ряд присущих ему характерных признаков, которые могут быть положены в основу определения понятия «город», а именно:

- средоточие территориального разделения труда, который осуществляется через постоянно существующий рынок, концентрацию и диверсификацию производства;
- совокупность людей, связанных между собой сферой производства, потребления, территориальным соседством;

© В. К. Мамутов, В. А. Устименко, 2013

– концентрация материальных фондов: зданий, сооружений, зеленых насаждений и т.д.;

– территория, которая имеет определенный статус и характеризуется специфической средой: социальной, производственной, природной и архитектурной.

Город невозможно представить себе без территории, так называемой «географической» составляющей, однако, по мнению И.М. Маергойза, город растет не за счет своей собственной территории, не из «самого себя», а вырастает из хозяйственной жизни области, страны, фокусом которой он является [1, с. 119]. Осуществление хозяйственной деятельности в разных ее проявлениях является, по нашему мнению, определяющим фактором как отделения города от сельских поселений, так и фактором, формирующим своеобразную «специализацию» города, его место в хозяйственном комплексе страны.

*Цель статьи – проанализировать проблемы реализации компетенции территориальной громады города, взаимоотношений города с центральными органами власти и субъектами хозяйствования, а также наметить пути их устранения.*

*Необходима активная позиция местной власти*

Хозяйствование – деятельность активная. Обеспечение эффективности хозяйствования требует использования субъектом хозяйствования всей совокупности прав, которыми он наделен законом, а также тех, которые может дополнительно приобрести по договорам с другими субъектами, выполняя свои обязанности и реализуя предоставленные ему права в сфере хозяйствования.

Между тем повседневная практика и результаты научных исследований свидетельствуют о далеко не полном использовании городами предоставленных им прав в целях обеспечения выполнения возложенных на них обязанностей. Есть, разумеется, исключения из этой общей картины. Однако часто наблюдается недопонимание органами самоуправления той роли, которую они должны играть в качестве представителей базового звена гражданского общества – территориального объединения, общины граждан. Совокупность таких общин и составляет страну. Наряду с трудовыми коллективами, объединенными в отраслевые

производственные профессиональные союзы, они составляют основу гражданского общества, его реальную «осязаемую» часть – реальный сектор, активность которого определяет влияние граждан на состояние и развитие страны. Но всегда ли выполняется эта роль на деле? Возьмем хотя бы экономически необоснованное и противоречащее Конституции и другим законам решение «помаранчевой» власти в начале 2005 г. об упразднении специального режима инвестиций на территориях приоритетного развития, в том числе в городах и районах Донбасса, где закрывались шахты и другие предприятия. Решение было признано ошибочным две недели спустя после его принятия, но так и не было отменено. Но не слышно было о каких-либо активных действиях, хотя бы протестах, ни со стороны городских советов, ни коллективов, интересы которых были при этом ущемлены. Этакая покорная пассивность. Решил кто-то – посетовали, попеняли на центральную власть, но сами никаких действенных шагов не предприняли. Конституционный суд через несколько лет признал, что решение об упразднении специального режима инвестиционной деятельности противоречило Конституции, т.е. бесспорно было незаконным. Но время было упущено, «поезд ушел». А что же сделали власти шахтерских городов? Да ничего. Ничего не сделала и Ассоциация шахтерских городов Донбасса. Все покорно подчинились. Не подчинились только иностранцы, обратившиеся в суды.

Собственной бездеятельности всегда можно найти оправдание, даже если она обусловлена просто трусостью или ленью. При такой пассивности названного выше «реального сектора гражданского общества» обеспечивать эффективное решение проблем социально-экономического развития чрезвычайно сложно. Пора бы эту пассивность заменить активной жизненной позицией граждан и избранных ими органов местного самоуправления. Местная власть должна быть активной. Одной из задач должно быть отстаивание полномочий и защита прав территориальных громад, органов местного самоуправления. В этом плане положительным опытом можно считать, например, позицию крымской организации Партии регионов, которая считает, что необходимо отстаивать и развивать полномочия автономии, активно бороться со всякими попытками сокращения полномочий [2, с. 5]. Возможности для

этого есть. Есть и необходимость, ибо силами только одной центральной власти всех проблем не решить – часть ответственности надо брать городам и на себя.

*Полностью использовать свои полномочия и ресурсы*

Одним из важнейших условий повышения уровня социально-экономического развития страны, уровня жизни граждан является обеспечение экономической самодостаточности Украины, ее экономической независимости, экономического суверенитета. Не останавливаясь на нюансах названных понятий, можно утверждать, что в указанном обеспечении заинтересованы все граждане, все органы власти и самоуправления. Но заинтересованности мало. Надо, чтобы все в соответствии со своей компетенцией и возможностями активно участвовали в решении этой глобальной задачи. Практика показывает, что существенный вклад в ее решение вносят городские советы. Однако имеющиеся возможности используются ими еще не в полной мере.

В средствах массовой информации можно постоянно увидеть применительно к любым частным проблемам заявления представителей местных органов о необходимости помощи со стороны правительства. Сильно стремление не самим «разруливать» местные вопросы, а обращаться с ходатайствами в правительство, на него же сваливая ответственность за все. В таких случаях самоуправление сводится к «отфутболиванию» проблем (кстати, это проявляется и в подготовке к «евро-2012» – одни местные советы многое решали своими силами, а другие – все заботы сваливали на Кабмин, норовя получить пользу без собственных усилий и затрат). Могут, разумеется, возразить, что права местных советов ограничены, что Кабмин не выполняет обязанности по финансированию и т.д. Это действительно так. Но надо добиваться усиления законодательной и финансовой базы самоуправления и в то же время в полной мере эффективно использовать имеющиеся полномочия и местные ресурсы.

Как известно, у городов и, следовательно, у городских советов, у мэров городов множество проблем, которые постоянно нужно решать. Обязанностей масса и со всеми справиться трудно. Об остроте проблем, которые необходимо решить, свидетельствуют, в частности, серии взрывов бытового газа в городах Украи-

ны, в том числе в Донбассе, с человеческими жертвами.

Как сказано выше, в связи с этим нередко приходится сталкиваться с сетованиями на недостатки законодательной базы для эффективной работы городских советов. Такие недостатки действительно имеют место. Но тем не менее изучение практики показывает, что для составления разного рода схем и манипуляций с городской собственностью заинтересованные лица законодательную базу находят. Интересный обобщенный материал на эту тему опубликован недавно в печати, за основу взяли, по видимому, Киев [3]. Распространены также махинации с нормами потребления и потерь на теплотрассах, водопроводных и прочих сетях. При этом нормы потребления холодной воды в отдельных городах отличаются в разы (в Симферополе, например, норма втрое превышает норму в Хмельницком). Нужные для махинаций лазейки в законах находят, а вот для разумного решения некоторых жизненно важных вопросов правовых норм почему-то, говорят, не хватает.

Слабо используются полномочия в сфере внешнеэкономической деятельности, которые непосредственно связаны с обеспечением экономической независимости, экономического суверенитета страны. Судя по предвыборным программам мэров многих городов, они вообще не используют эти полномочия (возможно, даже не знают о них). А ведь на региональном уровне возможно принятие некоторых мер, которые не может использовать правительство из дипломатических соображений. Можно, в частности, оказывать определенную помощь субъектам хозяйствования в целях восстановления производства предприятиями, расположенными на территории города, импортозамещающей продукции, обеспечения конкурентоспособности и реализации их продукции, работ, услуг. Естественно, отыскание и применение мер такой помощи требует наличия определенных знаний, умений, напряжения мысли. Но это не сложнее придумывания схем обхода законов в личных целях.

Практика работы органов местного самоуправления и применения действующего законодательства показывает, что во многих городах имеется положительный опыт решения проблем, которые длительное время не решаются другими городами. Это свидетельствует о неполном использовании многими городами

полномочий, которыми их наделяют законодательство и территориальные громады. Вклад городов в решение общей проблемы обеспечения экономической независимости, экономического суверенитета Украины может и должен быть увеличен.

### *Знать и реализовать свои права*

К сожалению, далеко не все депутаты и работники аппарата городских советов хорошо знают компетенцию этих представительных органов и умеют отстаивать их права в различных инстанциях, необоснованно посягающих на права территориальных громад и избранных ими органов местного самоуправления. Между тем самоуправление есть именно самостоятельное решение внутригородских вопросов. С давних пор в европейских странах действовало право городского самоуправления. Были, как известно, даже города-государства. Многие города на Севере Италии, в Германии имели статус свободных городов. Некоторые имели собственные Конституции. И во многих городах на нынешних землях Украины действовало право самоуправления, так называемое Магдебургское право. Во многих странах право городского самоуправления эффективно и в наше время. В нашей стране, как известно, тенденция централизации власти в общегосударственных структурах давно возобладала. Несмотря на постоянные разговоры и предложения об усилении местного самоуправления реально в этом направлении делается очень немного. Обязанности перед населением остаются у городов, но самостоятельное решение вопросов органами местного самоуправления не достигает необходимого уровня.

Сотрудники Института экономико-правовых исследований НАН Украины (далее ИЭПИ), на базе которого создан общереспубликанский Научный совет по экономико-правовым проблемам развития городов, систематизировали имеющееся законодательство и подготовили соответствующее пособие в помощь областным, городским, районным советам [4]. Содержание пособия (и сам его объем – 316 страниц) показывает, что полномочий в сфере хозяйствования довольно много. Об этом же свидетельствуют и материалы ежегодно проводимых в Донецке под эгидой указанного Научного совета международных конференций «Город, регион, государство». Здесь и права в области планирования и регулирования хозяй-

ственной деятельности, контроля и надзора за этой деятельностью, использования природных ресурсов, жилищно-коммунального хозяйства, ценообразования и налогообложения, внешнеэкономической деятельности и защиты конкуренции и т.п. При этом компетенция, разумеется, хозяйственными вопросами не ограничивается. Пользоваться правами и обязанностями надо в полной мере, но, конечно, с умом. В связи с этим, помимо действий, направленных на совершенствование законодательства, стоило бы больше внимания уделить реализации уже имеющихся прав по самостоятельному решению имеющихся проблем. Некоторые нормы Бюджетного кодекса подтверждают намерение государства расширить возможности и полномочия местных властей. Но это даст результат только в случае использования городами новых норм.

Законотворческий потенциал в этой сфере далеко еще не исчерпан. И вызывается он потребностями дня. Известный украинский литератор и философ Г.Сковорода, отражая сущность отношений украинцев ко многим явлениям жизни, отмечал: «Всякому городу нрав и права...». Эта фраза актуальна и по сей день, хотя датируется 1760 годом. Свидетельствуют об этом законопроекты о статусе отдельных городов – Севастополя, Харькова, зарегистрированные в Верховной Раде Украины, действующий закон о статусе города Киева, проекты, разработанные о ряде других городов (например, Одессы) [5, с. 1, 6-7]. Представляется, такой подход хоть и вызван жизнью и признанным многими специалистами несовершенством правовой базы в этой сфере, однако не совсем оправдан. Специалистами Института экономико-правовых исследований НАН Украины совместно с представителями Донецкого национального университета и Донецкого юридического института по заказу Донецкого городского совета и ассоциации шахтерских городов Донбасса на основании решения Научного совета по экономико-правовым проблемам развития городов Украины НАН Украины был разработан проект закона «О статусе города». Этот законопроект, являясь базовым для всех городов, предполагает также отражать специфику каждого в Уставах, призванных адаптировать общие нормы к конкретным условиям.

Известно, что некоторые нормы законов могут восприниматься неоднозначно. Но надо толковать их разумно и принимать решения,

основанные на экономически и социально обоснованных расчетах в интересах громады и брать на себя ответственность за решения. К сожалению, у нас немало людей в органах самоуправления, которые не хотят принимать решений, а предпочитают перестраховаться и вместо решения обращаются за разъяснениями в центральные органы. Тем самым они снимают с себя ответственность, а потом сетуют на «недостатки законодательной базы». Закон не может и не должен предусматривать все нюансы жизненных ситуаций. Применение закона предполагает уяснение его смысла, т.е. толкование тем органом, к компетенции которого отнесено решение соответствующей проблемы. Тот, кто уклоняется от решения – уклоняется от выполнения своих обязанностей, что свидетельствует о неполном соответствии занимаемому посту. Надо принимать обоснованные решения, не боясь отстаивать их, если кто-то с ним не согласен, но не имеет веских аргументов. Доказывать должен тот, кто оспаривает, а не тот, кто принял решение в соответствии со своей компетенцией. У нас же часто контролирующие органы, не имея аргументов, опровергающих обоснованность решения, требуют, чтобы орган, принявший решение в пределах своей компетенции, убеждал их в своей правоте (доказывая, что «он не верблюд»). Это не соответствует идее правового государства. Всем известно, кому по профессии, кому из кинофильмов, о так называемой презумпции невиновности: неправомерность действия должен доказывать прокурор или другое лицо, выступающее в качестве обвинителя. Обвиняемый не обязан доказывать, что он не допустил нарушения. Так же должно быть и с решениями горсовета по хозяйственным вопросам. Решение, принятое в соответствии с предоставленной компетенцией, считается законным, пока не доказано обратное. Считаешь его незаконным – докажи, а не просто высказывай свое надзорное мнение.

*На своей территории – влиять на все*

Городская громада вместе с предприятиями на ее территории – единая социально-экономическая территориальная система. Горсовет должен выполнять функции координационно-управляющего центра этой системой, отстаивать ее общие интересы в отношениях с другими системами. Территориальная громада, образующая город, не только вправе и обязана

управлять через формируемые ею органы городской собственностью и городским хозяйством. В город как социально-экономическую систему органически входят государственные, коллективные, частные предприятия и учреждения, на которых трудятся горожане. Городские органы вправе и обязаны, используя предоставленную законом компетенцию, влиять на деятельность всех субъектов хозяйствования на своей территории таким образом, чтобы эта деятельность учитывала интересы других субъектов хозяйствования, всех жителей города, способствовала прогрессивному развитию города, страны в целом. Хозяйственный кодекс Украины (ст. 177) предоставляет право всем субъектам хозяйствования принимать участие в решении проблем социального развития территориальной громады. Городские власти должны позаботиться, чтобы эти права использовались. Эффективное их использование возможно при наличии планов социально-экономического развития города. В целях обеспечения реализации этих планов исполкомы горсоветов должны заключать соответствующие договоры с субъектами хозяйствования всех форм собственности об их участии в решении проблем существования и развития города.

Практика взаимодействия предприятий с городскими советами имела и имеет широкое распространение. В Донецкой области широко известна, например, большая роль Мариупольского металлургического комбината им. Ильича в социально-экономическом развитии г. Мариуполя. Более того, комбинат с помощью дочерних предприятий и сети агроцехов поддерживает сельскохозяйственные районы, снабжающие своей продукцией Мариуполь и некоторые другие города. Большую поддержку одному из районов г. Донецка оказывает шахта им. А.Ф.Засядько. В принципе помогают в той или иной мере все работающие предприятия, обеспечивающие занятость населения, выплату заработной платы, платежей в бюджет и т.д. И очень плохо тем городам, где предприятия «легли». Обязанность горсоветов – помочь им подняться.

К решению городских проблем должны привлекаться и те предприятия, которые принадлежат иностранным собственникам. Весьма наглядный пример участия иностранного промышленного предприятия в решении городских проблем приводился в газете "Голос Украины"

[6]. ОАО «АрселорМиттал Кривой Рог» предоставило городу 5,9 млн грн на ремонты в средних школах. За эти средства, в частности, в шести учебных заведениях в Дзержинском районе, а также в школе-интернате № 9 в Ингулецком районе Кривого Рога сделали капитальный ремонт крыш и установили металлопластиковые окна. В рамках проекта детсад «Сонечко» Нивотрудовского сельского совета получил средства для приобретения мебели. Все это – благодаря договору о сотрудничестве и организации взаимоотношений между исполнительным комитетом Криворожского горсовета и ОАО «АрселорМиттал Кривой Рог». В 2010 г. город получил 15 млн грн для строительства, ремонта и содержания объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также для реализации социальных программ и проектов. Подобные договоры с органами местного самоуправления предприятие заключает ежегодно.

Такого рода договоры имеются, конечно, не только в Кривом Роге. Для повышения доходов городов необходимо не только эффективно использовать коммунальную собственность и иметь соответствующие договорные отношения с расположенными на территории города хозяйственными структурами других форм собственности. С помощью таких договоров, как свидетельствует практика (например, Луганска), можно обеспечить значительный рост доходов города. Стоило бы такой опыт распространить с помощью Ассоциации городов. Можно было бы, в частности, активизировать деятельность Ассоциации шахтерских городов Донбасса. В 90-х годах была такая практика, когда в рассмотрении вопросов на заседаниях Ассоциации принимал участие министр угольной промышленности, что приносило пользу. Стоило бы эту практику возобновить. Но все городские советы могут и должны иметь договоры о сотрудничестве со всеми субъектами хозяйствования, функционирующими на территории города, пользующимися услугами территориальной громады. Договоры о взаимодействии целесообразно заключать и с соседними сельскохозяйственными районами. Города могут оказывать большую помощь селу. Сейчас села нуждаются в этом больше, чем в советское время. В то же время прямые связи с производителями сельхозпродукции могли бы быть полезны городским громадам.

### *Влиять на действия центральных органов*

Представительные органы территориальных громад – часть гражданского общества. И они должны влиять на принятие законов, действуя совместно с другими структурами гражданского общества, ассоциациями городов, территориальными органами профсоюзов и т.п. В условиях правового гражданского общества и государства отстаивание интересов осуществляется на правовой основе и город должен иметь сильную боевую высококомпетентную юридическую службу, постоянно повышающую свою квалификацию. Целесообразно и создание на договорной основе ассоциаций городов и прилегающих к ним районов в целях координации усилий по решению проблем, представляющих общий интерес. Органы местного самоуправления должны сотрудничать с центральными органами в решении общегосударственных задач. Это сотрудничество предполагает не только влияние центральных органов, но и обратное влияние на эти органы.

Формирование демократического правового государства предполагает не только обеспечение разделения законодательной исполнительной и судебной властей, о чем у нас много говорят. Необходимо еще конституционное обеспечение разделения центральной и местных властей, о чем нередко забывают. Это разделение предполагает, в частности, разделение полномочий в области собственности и управления хозяйством. У нас еще с царских времен сложилась традиция «центропутии», когда центральная власть сама произвольно определяет, какую долю общих доходов бюджета оставлять в распоряжении территориальных громад. Система построена так, что местные органы должны выпрашивать у «центра» то, что создано трудом местного населения. Надо не просить, а требовать. Городские советы должны добиваться четкого и стабильного определения в законе их доли в налогах и сборах, разумно управлять городской собственностью и городским хозяйством. К сожалению, на практике нередко наблюдается растраниживание коммунальной собственности вместо ее развития и обеспечения доходности, передачи в частные руки того, что передавать нецелесообразно. При этом такая передача прикрывается якобы доказанной целесообразностью приватизации, а на самом деле речь идет о разбазаривании

в корыстных целях отдельных лиц, злоупотребляющих полномочиями. В этой сфере необходим контроль со стороны трудовых коллективов, общественных организаций и партий.

Практика показывает, что планомерному сбалансированному целенаправленному развитию городов препятствует отсутствие общегосударственных стратегических (долгосрочных) планов социально-экономического развития. Конституция и Хозяйственный кодекс Украины дают основу для разработки таких планов, но вместо их разработки принимаются многочисленные не увязанные друг с другом и с реальными условиями отраслевые и региональные программы. При отсутствии общегосударственного плана они в значительной мере, а нередко и полностью, остаются только на бумаге, т.е. являются просто пожеланиями или просто рекламой. Нужно требовать от правительства разработки долгосрочных общегосударственных планов социально-экономического развития. Государственной программой социально-экономического развития на 2010 г. была предусмотрена подготовка законопроекта о долгосрочном планировании. Проект внесен на рассмотрение Верховной Рады. Надо добиваться, чтобы такие законы действительно были приняты и исполнялись. Тогда стало бы возможным увязывать с этим планом планы отраслевые и региональные, а также планы развития городов. При такой системе все работало бы по единому общенародному проекту обеспечения экономической самодостаточности и независимости в целях роста жизненного уровня общества. Однако до сих пор не все города имеют даже градостроительные генеральные планы. При отсутствии таких планов трудно обеспечить эффективное хозяйствование.

Как известно, Донецкая область имеет договор с Кабинетом Министров Украины. Ряд проблем можно было бы решать по договорам городов с областными советами. Областным же

советам было бы целесообразно восстановить практику сравнительной оценки уровня социально-экономического развития городов (модернизировав предназначенные для этой цели ранее разработанные методики, которые имелись, в частности, в ИЭПИ НАН Украины). Сравнительная оценка позволила бы контролировать и стимулировать работу городских органов.

Подводя итог, можно сказать, что на пути к достижению оптимального регулирования отношений в городе нужно пройти немалое расстояние. Однако и сетовать на отсутствие прав неверно, нужно в более полной мере использовать уже имеющийся правовой инструментарий, наработанную практику реальных отношений в городах. Там, где это делают, есть и результат в социально-экономическом развитии.

### Список использованных источников

1. Маергойз И.М. Географическое учение о городах / И.М. Маергойз. – М., 1987. – 118 с.
2. Крымские регионалы обозначили направления и приоритеты // Комсомольская правда в Украине. – 2010. – 30 сент. (№ 219).
3. Самые распространенные виды коррупции. Манипуляции с собственностью города // Сегодня. – 2010. – 4 авг.
4. Компетенція місцевих органів виконавчої влади, регіональних і міських органів місцевого самоврядування у сфері господарювання / НАН України, Ін-т економіко-прав. дослідж.; упоряд. О.О. Ашурков [та ін.]; за заг. ред. В.К. Мамутова. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 320 с.
5. Кивалов С. Настало время готовить Конституцию для Одесчины / С. Кивалов // Ежедневник 2000. – 2014. – 7–13 февр. (№ 6 (688)).
6. Металлурги помогают ремонтировать криворожские школы // Голос Украины. – 2010. – 27 авг. (№ 158).

*Статья поступила в редакцию 19.12.2013 г.*